

**Ausschussvorlage INA 20/30 – öffentlich –**

**Stellungnahmen der Anzuhörenden zur schriftlichen Anhörung**

zu dem

**Gesetzentwurf  
Landesregierung  
Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021  
– Drucks. [20/3989](#) –**

1.	Dr. Tobias Hayer und Prof. Dr. Meyer, Bremer Fachstelle Glücksspielsucht	S. 1
2.	Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V. (DAW) und Hessischer Münzautomatenverband e. V. (HMV)	S. 12
3.	Hessischer Landkreistag	S. 16
4.	Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 17
5.	Landessportbund Hessen	S. 20
6.	Hessische Landesstelle für Suchtfragen e. V.	S. 25
7.	Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit	S. 34

✉ Universität Bremen · Fachbereich 11 · Postfach 33 04 40 · 28334 Bremen

#### Per E-Mail

**Hessischer Landtag  
Frau Lingelbach  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden**

**Universität Bremen  
Bremer Fachstelle Glücksspielsucht**

**Prof. Dr. Gerhard Meyer  
Dr. Tobias Hayer**

Kontakt;  
Dr. Tobias Hayer  
Grazer Str. 2  
28359 Bremen

Telefon (0421) 218 - 68708  
eMail tobha@uni-bremen.de  
www: <http://www.tobha.de>

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Unser Zeichen:

Datum: 15.12.20

### **Stellungnahme zum Gesetzentwurf des neuen Glücksspielstaatsvertrages**

Sehr geehrte Frau Lingelbach, sehr geehrte Damen und Herren,

Herr Prof. Meyer und ich bedanken uns für die Anfrage und möchten diese Gelegenheit nutzen, eine gemeinsame kurze Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf bezüglich des neuen Glücksspielstaatsvertrages zu verfassen.

Grundsätzlich stimmt die nationale Entwicklung in Sachen Glücksspielregulation, die auf eine Marktliberalisierung ausgerichtet ist, aus der Perspektive der Suchtprävention bedenklich. Insbesondere die angestrebte Legalisierung aller möglichen Formen des Online-Glücksspiels setzt zahlreiche Spielanreize und bringt somit neue Suchtgefahren mit sich, die mit den im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Maßnahmen des Jugend- und Spielerschutzes bestenfalls bedingt aufzufangen sind. Die intendierte Etablierung eines Multi-Lizenzmodells im Online-Segment stellt hierzulande einen regulatorischen Paradigmenwechsel dar und wird den Wettbewerb um Neukund\*innen und vor allem Vielspieler\*innen massiv befeuern. Diese Konkurrenzsituation zwischen einer Vielzahl an Privatunternehmen erschwert die Umsetzung von effektiven Maßnahmen der Suchtprävention deutlich.

Zweifelsohne enthält der Gesetzentwurf auch positive Aspekte. Hierzu zählen unter anderem die Schaffung einer Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder als zentrale Aufsichtsbehörde, die Festlegung eines anbieterübergreifenden Einzahlungslimits für Online-Glücksspiele (wenn auch mit einer zu hohen Grenze von monatlich 1.000€) oder die Einrichtung eines zentralen, spielformübergreifenden Sperrsystems einschließlich der Option der Fremdsperre. Ob diese Maßnahmen jedoch ihre volle Wirksamkeit entfalten, darf vor dem Hintergrund der Expansionspolitik angezweifelt werden. Die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Effekten etwa von Verfügbarkeit und Werbung sowie die bisherigen Erfahrungswerte in Bezug auf die mangelhafte Compliance vieler Anbieter in Sachen Suchtprävention (aufgrund offenkundiger Interessenkonflikte) lassen daran erheblichen Zweifel aufkommen.

Für Detailbegründungen unseres Standpunktes möchten wir auf unsere Stellungnahme vom 07.02.2020 verweisen, die sich zwar auf eine Vorgängerversion des Gesetzentwurfs bezieht, in den Kernaussagen aber nach wie vor uneingeschränkte Gültigkeit besitzt. Zudem sind die Hauptargumente, die für bzw. gegen das Inkrafttreten dieses Glücksspielstaatsvertrages in

einer aktuellen Fachpublikation ausführlich beschrieben (Hayer, 2020). Beide Dokumente finden Sie im Anhang dieser E-Mail.

Sollten Sie trotz dieser Bedenken der Ratifizierung des Staatsvertrages auf Basis der vorliegenden Entwurfsfassung zustimmen, ist diese Entscheidung zumindest an folgende Punkte zu koppeln: Zum einen bedarf es zwingend einer wissenschaftlichen, interdisziplinär ausgerichteten Begleitforschung, um die mit diesem neuen Regelungswerk verbundenen Positiv- wie Negativeffekte in differenzierter Weise zu erfassen und damit seine evidenzgeleitete Fortschreibung zu ermöglichen. Zum anderen sollte das Bundesland Hessen seinen Handlungsspielraum in der notwendigen Modifizierung des Hessischen Glücksspielgesetzes nutzen und den Jugend- bzw. Spielerschutz zumindest punktuell stärken. In erster Linie sind im Zuge der Übergangsregelungen (§ 29, Abs. 4) keine Ausnahmen für mehrfachkonzessionierte Spielhallen zu gewähren; es sollte somit auf den Gebrauch dieser Öffnungsklausel generell verzichtet werden. Derartige Ausnahmen stehen im Widerspruch zu wissenschaftlichen Erkenntnissen, nach denen Angebotsreduktionen in der Regel Positiveffekte wie einen Rückgang der Spielteilnahme, der Anzahl häufig spielender Personen, der Behandlungsnachfrage oder der Anzahl der Problemspieler\*innen nach sich ziehen. Schließlich greift dasselbe Argument bei der Vergabe von Konzessionen für Online-Casinospiele nach § 22 c, Abs. 1, die auf eine Konzession zu begrenzen ist.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Gerhard Meyer und Dr. Tobias Hayer

Anlagen

Hayer, T. (2020). Neuer Glücksspielstaatsvertrag - Chancen und Risiken. *SuchtAktuell*, 27(2), 55-59 (aus Gründen des Copyrights bitte nicht online zur Verfügung stellen).

Meyer, G. & Hayer, T. (2020). *Stellungnahme zu dem Entwurf eines Staatsvertrages zur Neuregelung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag) - Stand des Entwurfs nach der Sonder-CdSK am 17./18. Januar 2020*. Bremen: Universität Bremen.

**Stellungnahme zu dem Entwurf eines Staatsvertrags zur  
Neuregelung des Glücksspielwesens in Deutschland  
(Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag) – Stand des  
Entwurfs nach der Sonder-CdSK am 17./18. Januar 2020**

von

Prof. Dr. Gerhard Meyer und Dr. Tobias Hayer

Bremer Fachstelle Glücksspielsucht

Universität Bremen

Grazer Strasse. 2

28359 Bremen

Tel.: 0421/21868701/708

Email: [gerhard.meyer@uni-bremen.de](mailto:gerhard.meyer@uni-bremen.de)

[tobha@uni-bremen.de](mailto:tobha@uni-bremen.de)

Bremen, 07.02.2020

**Grundsätzliche Anmerkungen**

Der vorliegende Entwurf des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens (GlüNeuRStV) stellt einen Paradigmenwechsel nationaler Glücksspielregulierung dar. Das staatliche Monopol für Glücksspiele, das eine restriktive Zulassung vorsieht, wird durch ein Lizenzierungsmodell ersetzt, das private Angebote kommerzieller Glücksspiele und damit auch das Online-Glücksspiel mit seinen vielfältigen Facetten legalisiert. Die liberale Handschrift des Regelungswerks verfolgt offensichtlich das primäre Ziel, den illegalen Markt einzudämmen und ein entsprechend legales Angebot vorzuhalten, verbunden mit der Hoffnung, mit diesem Schritt den Jugend- und Spielerschutz in substanzieller Weise stärken zu können. Die weitreichende Marktöffnung ist jedoch auch mit einer deutlichen Zunahme der Spielanreize und damit letztlich der Suchtgefahren verbunden.

## Stellungnahme zum Entwurf des GlüNeuRStV

---

Zunächst bleibt positiv zu würdigen, dass ein einheitlicher Rechtsrahmen geschaffen wird, der mit wenigen Ausnahmen bundesweit ein gleichförmiges legales Glücksspielangebot bereitstellt. Dieser grundsätzlich richtige Schritt beugt einer bundeslandspezifischen „Flickenteppichlösung“ bzw. Konsistenzproblemen vor und reagiert auf den offenkundigen regulativen Handlungsbedarf aufgrund relativ hoher Umsätze in den illegalen Online-Segmenten (vgl. Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, 2019). In diesem Zusammenhang ist auch die Einrichtung einer Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder als zentrale Aufsichtsbehörde zu erwähnen. Ebenfalls sind die Beibehaltung und Fortentwicklung bestimmter Maßnahmen des Jugend- und Spielerschutzes im Kern zu begrüßen, wie:

- (1) die Festlegung eines anbieterübergreifenden Einzahlungslimits für Online-Glücksspiele (§ 6c),
- (2) die Verhinderung des parallelen Spielens bei mehreren Anbietern (§ 6h),
- (3) die Früherkennung süchtigen Spielverhaltens über ein auf Algorithmen basierendes automatisches System (§ 6i),
- (4) Auflagen im Hinblick auf das Angebot sog. unentgeltlicher Angebote (bzw. Demospiele) im Internet (§ 6j),
- (5) die Etablierung eines zentralen, spielformübergreifenden Sperrsystems einschließlich der Option der Fremdsperre (§ 8) und
- (6) die Option der Durchführung von Testkäufen und Testspielen (§ 9).

Dieser Maßnahmenkatalog lehnt sich im Wesentlichen an die Erkenntnisse der Suchtforschung an (z. B. Hayer et al., 2018; Kalke & Hayer, 2019) und ist in der Intention nicht zu beanstanden, weist aber in der konkreten Ausgestaltung zum Teil gravierende Mängel auf (s. u.).

Aus der Perspektive der Suchtprävention bietet die Entwurfsfassung einige basale Angriffspunkte. Vorab sei daran erinnert, dass illegale Glücksspielanbieter zunächst massive Spielanreize gesetzt haben, für ihr Verhalten aber in der Vergangenheit kaum sanktioniert wurden und jetzt mit der Inaussichtstellung von Konzessionen offenkundig auch noch eine Belohnung erfahren sollen. Grundsätzlich kritisch zu sehen ist in diesem Kontext primär die generelle Abkehr von dem im Suchtbereich effektiven Mittel der Verfügbarkeitsreduktion (vgl. Meyer, Kalke & Hayer, 2018), wie die Ausweitung der Live-Wetten nach § 21, die Zulassung von Mehrfachkonzessionen

## Stellungnahme zum Entwurf des GlüNeuRStV

---

für Spielhallen in vier Bundesländern nach § 29 oder die Öffnung des Online-Marktes für eine Vielzahl von Anbietern und Produkten verdeutlichen. Zugleich stellt die Legalisierung des virtuellen Automatenspiels und damit einer hochgradig suchtpotenten Glücksspielform nach § 22a den Kohärenzgedanken insgesamt in Frage: So wurden jegliche Argumente aus der empirischen Suchtforschung vernachlässigt, warum etwa am Lottomonopol festgehalten (= hohe Eingriffsintensität des Staates bei vergleichsweise geringen Suchtgefahren), der Markt für Privatunternehmen etwa beim virtuellen Automatenspiel im Internet jedoch geöffnet wird (= relativ geringe regulative Restriktionen bei sehr hohen Suchtgefahren). Die Regulation richtet sich folglich nur in Ansätzen und keineswegs durchgängig am Suchtpotenzial der einzelnen Glücksspielformen aus (vgl. Meyer, Häfeli, Mörsen & Fiebig, 2010, für eine entsprechende Gefahrenhierarchie).

Darüber hinaus reichen einzelne durchaus geeignete suchtpreventive Maßnahmen nicht weit genug, so dass sie in der Praxis letztlich kaum Wirkung erzielen dürften. Dies gilt in erster Linie für den Versuch, Werbung zu beschränken (§ 5), der nur ansatzweise als zielführend zu bewerten ist. Es ist bekannt, dass Werbeaktivitäten nicht nur mit einer erhöhten Produktattraktivität einhergehen, sondern auch bestimmte Gefahrenmomente mit sich bringen, die einer effektiven Suchtpräventionspolitik entgegenstehen. So spricht Glücksspiel-Werbung gerade Jugendliche bzw. junge Erwachsene und damit eine besonders vulnerable Personengruppe an (vgl. Hayer, 2018). Zudem reagieren Problemspieler verstärkt auf Glücksspiel-Werbung und nehmen sie bewusster wahr als Gelegenheitsspieler (vgl. Hayer, 2018). Im Allgemeinen leistet Werbung der Normalisierung des Glücksspiels Vorschub, was wiederum dem Ziel der Gefahrenabwehr (§ 1) fundamental widerspricht. Es liegt auf der Hand, dass der zukünftige Legalstatus aller Online-Glücksspielangebote, flankiert durch entsprechende Werbeaktivitäten, die Wahrnehmung der Verbraucher beeinflussen und die mit diesen Produkten einhergehenden Risiken verschleiern wird. Es sei an dieser Stelle zusätzlich daran erinnert, dass Glücksspiele demeritorische Wirtschaftsgüter verkörpern und die mit diesen Angeboten verbundenen gesamtgesellschaftlichen Kosten die Nutzeffekte (z. B. Steuereinnahmen) im Saldo übersteigen (vgl. Fiedler, 2016). Schließlich schafft die Öffnung des Online-Glücksspielmarktes eine Konkurrenzsituation zwischen einer potenziell unbegrenzten Anzahl an Glücksspielanbietern. Dieser Wettbewerb vor allem um Neukunden und Vielspieler wird auf Produkt-

## Stellungnahme zum Entwurf des GlüNeuRStV

---

und Marketingebene nach dem Prinzip „schneller, höher, weiter, attraktiver“ erfolgen und gesetzliche Rahmenbedingungen bis auf das Äußerste dehnen. Diese Marktdynamik impliziert wiederum, dass Prävention und Spielerschutz geradezu zwangsläufig in den Hintergrund rücken werden. In diesem Zusammenhang muss auch der inhärente Interessenkonflikt zwischen ökonomischem Handeln auf der einen und Stärkung des Jugend- und Spielerschutzes auf der anderen Seite Erwähnung finden: So geht die Umsetzung effektiver Schutzmaßnahmen (z. B. der Ausschluss von süchtigen Spielern und damit der besten Kunden in Form einer Fremdsperre) mit deutlichen finanziellen Nachteilen auf Seiten der Anbieter einher und steht im Widerspruch zu Geschäftsmodellen im Sinne der Umsatzoptimierung bzw. Umsatzmaximierung. Erfahrungen aus der Vergangenheit lassen daran zweifeln, ob unternehmerisches Handeln von Glücksspielanbietern tatsächlich dem Gemeinwohl dienen kann. Analysen der Anbieter-Compliance zeigen (vgl. Meyer, 2020), dass die gesetzlichen Vorgaben in der Alltagspraxis mangelhaft umgesetzt werden. Vorprogrammierte Interessenkonflikte verlangen daher nach effektiven Kontrollen und spürbaren Sanktionen bei Nichteinhaltung der geforderten Maßnahmen. Im Endeffekt bedient der vorliegende GlüNeuRStV offenkundig vornehmlich die Interessen der Glücksspielunternehmen bzw. des Staates (in Form von Steuereinnahmen) und eben keine gesundheitspolitischen Ziele.

### Einzelbewertung

- § 5 *Werbung*: Dieser Passus ist deutlich zu liberal ausgefallen und bedarf einer grundlegenden Korrektur. In nahezu allen Suchtfeldern (z. B. national in Bezug auf Tabakwerbung), aber auch im Glücksspielbereich (z. B. international in Spanien oder Australien), wird derzeit über massive Werbebeschränkungen diskutiert bzw. ist ein komplettes Werbeverbot (wie in Italien) erlassen worden. Erst von spürbaren Werbebeschränkungen sind Positiveffekte im Sinne des Spieler- und Jugendschutzes zu erwarten. Folglich sollte Werbung, mit Ausnahme von Point-of-Sale-Aktivitäten, nicht gestattet sein. Diese klare Grenzsetzung dürfte auch die Umsetzung etwaiger Werbeleitlinien erleichtern und Schlupflöcher schließen.

- § 6c *Selbstlimitierung*: Dieser vom Ansatz her zu begrüßende Aspekt krankt erstens an der Höhe des Einzahlungslimits von monatlich 1.000 €. Die damit verbundene Botschaft, dass das „Verzocken“ von 1.000 € im Monat soziale Akzeptanz erfährt,

## Stellungnahme zum Entwurf des GlüNeuRStV

---

mutet unter suchtpräventiven Gesichtspunkten bedenklich an. Zweitens ist unter bestimmten, nicht näher genannten Voraussetzungen eine Heraufsetzung des Limits über die 1.000 € - Grenze hinaus gestattet. Drittens bleibt nach Erreichen des Limits ein Weiterspielen abseits des legalen Online-Marktes (z. B. in Wettbüros, Spielhallen oder Spielbanken) problemlos möglich, was die suchtpräventive Wirkung dieses Pre-Commitment-Ansatzes deutlich reduzieren dürfte. Die Einführung von personengebundenen Spielerkarten als verpflichtendes Identifikations- und Limitierungsmittel mit segmentübergreifender Reichweite nach dem Vorbild Norwegens stellt hier im Sinne des Spielerschutzes den grundsätzlich zielführenderen Ansatz dar (vgl. Meyer, 2018). Diese Form der Spielerkarte würde im Übrigen auch die Effekte einer Spielersperre optimieren (vgl. Hayer et al., 2018).

- § 6i *Spielsuchtfrüherkennung*: Eine verlässliche Früherkennung im Online-Bereich setzt voraus, dass für ein automatisiertes System die Zugriffsoption auf Daten des gesamten Spielverhaltens einzelner Spieler über alle Anbieter hinweg besteht und nicht nur - ausschließlich anbieterbezogen - auf ein Spielkonto. Die eingerichtete kurzfristige Sperre (sog. „Panic Button“; Abs. 3) sollte erst dann außer Kraft treten, wenn von den Betroffenen explizit ein Antrag gestellt wird.

- § 8 *Spielersperrsystem (übergeordnet)*: Die Minimallaufzeit einer Spielersperre sollte 12 und nicht 3 Monate betragen. Zudem muss präzisiert werden, unter welchen Bedingungen die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen dazu verpflichtet sind, zum Mittel der Fremdsperre zu greifen. Die Verpflichtung zur Spielersperre gilt nach § 2 Abs. 4 und § 8 Abs. 3 auch für Gaststätten, die Geldspielgeräte bereithalten. Der Dachverband der Deutschen Automatenwirtschaft hat in einer ersten Bewertung bereits signalisiert, dass Spielersperrungen für gastronomische Betriebe eine große Herausforderung darstellen (vgl. Der Spiegel, 2020, 6, S. 20). Es bleibt abzuwarten, wie die konkrete Umsetzung über Ausweiskontrollen und den Datenabgleich mit der zentralen Sperrdatei erfolgen soll, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben sowohl auf Seiten der Gastwirte als auch der Spieler zu gewährleisten.

- § 9 *Glücksspielaufsicht (übergeordnet)*: Die Aufsichtsbehörde ist mit hinreichender suchtwissenschaftlicher Expertise auszustatten. Die Sanktionspraxis zur Beseitigung oder Beendigung rechtswidriger Zustände sollte ausdifferenziert werden. Der Maß-

## Stellungnahme zum Entwurf des GlüNeuRStV

---

nahmenkatalog ist gestuft zu formulieren und sollte in letzter Konsequenz den Erlaubnisentzug ausdrücklich vorsehen.

- § 21 *Sportwetten (übergeordnet)*: Gerade Live-Wetten stehen im Verdacht, aufgrund ihrer spezifischen Veranstaltungsmerkmale mit erhöhten Suchtgefahren assoziiert zu sein (Killick & Griffiths, 2019). Aus der Perspektive der Suchtprävention wäre daher eine Beibehaltung des weitgehenden Verbots von Live-Wetten unerlässlich.

- § 22a *virtuelle Automatenspiele (übergeordnet)*: Abseits der grundlegenden Kritik an der generellen Öffnung dieses Marktsegmentes (s. o.) bleiben die Vorgaben zum Game Design an dieser Stelle missverständlich bzw. für den Spielerschutz sogar kontraproduktiv. Exemplarisch zu nennen sind das Fehlen klarer Gewinnobergrenzen, die dehnbare Formulierung einer „durchschnittlichen“ Spieldauer von mindestens fünf Sekunden (Abs. 6) oder die Begrenzung des Höchsteinsatzes pro Spiel auf einen Euro (Abs. 7), die deutlich über die Vorgabe beim gewerblichen Automatenspiel im terrestrischen Bereich (20 Cent) hinausreicht. Vor allem durch die fehlende Begrenzung des Höchstgewinns erfolgt eine drastische Erhöhung des Spielanreizes. Bei einem Einsatz von einem Euro werden Gewinne von bspw. 20.000 € oder 50.000 € möglich. Gewinne in dieser Größenordnung, die deutlich über den zulässigen sowie faktischen (über die trickreiche Umgehung der Vorgaben der Spielverordnung realisierten, vgl. Meyer, 2019) Gewinnen der Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten liegen, sind mit einer unmittelbar stimulierenden Wirkung verbunden, fördern die Jagd nach einem Verlustausgleich (Chasing-Verhalten) und erhöhen damit nachhaltig das Suchtpotenzial des virtuellen Automatenspiels. Als präventive Maßnahme ist eine Begrenzung des Höchstgewinns in der Form notwendig, dass keine Gewinne mit Vermögenswert erzielt werden können.

### **Alternativen**

Zu der jetzigen Entwurfsfassung bieten sich zwei Alternativen an, die den in § 1 angeführten Zielen besser gerecht werden. So kommen Hayer, Girndt und Kalke (2019) im Rahmen ihres systematischen Reviews zur Schlussfolgerung, dass die wissenschaftliche Befundlage grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität des Staates bei der Regulierung des Online-Glücksspiels rechtfertigt, die sogar Verbote bestimmter Spielsegmente umfassen kann. Sollte dennoch eine Marktöffnung angestrebt werden, sind die einzelnen Online-Glücksspielformen – beginnend mit den potenziell

## Stellungnahme zum Entwurf des GlüNeuRStV

---

risikoärmeren Formen – sukzessiv zuzulassen und mit einer wissenschaftlichen Evaluationsforschung zu versehen. Sofern sich daraus schon bei diesen Glücksspielformen onlinespezifische Risiken ergeben, sind für die gefährlicheren Glücksspielformen Verbote als das Mittel der Wahl zu prüfen. Dieser Regulationsansatz war mit der Einführung der Experimentierklausel für Sportwetten in 2012 bereits im Glücksspielstaatsvertrag angelegt, wurde jedoch nie sachgerecht umgesetzt. Als zweite Variante könnte im Falle einer Marktöffnung die Etablierung von monopolartigen Strukturen auch im Internet angestrebt werden. Sie bringen den grundlegenden Vorteil mit sich, dass Eingriffe in das Marktgeschehen unmittelbarer und zielgerichteter möglich sind. Kohärente und konsistente Maßnahmen sind intersegmental einfacher umzusetzen und evidenzbasierte Optimierungen schneller zu realisieren. Schließlich sind Ertragsrückgänge als Folge effektiver Prävention durch den Staat leichter zu tolerieren, als es auf Seiten privater oder börsennotierter Unternehmen der Fall ist, die den Interessen der Eigentümer bzw. Aktionäre und der Gewinnmaximierung verpflichtet sind (vgl. Hayer & Meyer, 2010; Meyer, 2018).

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Regulierungswesens wird es weiterhin zahlreiche illegale Angebote geben, die nicht zuletzt aufgrund einer geringeren Steuerlast und mangelnder Präventionsmaßnahmen mit vielseitigen Lockangeboten, attraktiven Quoten und geringer Regulation auch zukünftig eine außerordentliche Konkurrenz mit hoher Wettbewerbsfähigkeit darstellen. Auf diese Herausforderung gilt es, mit effektiven Maßnahmen der Rechtsdurchsetzung, wie IP- und Payment-Blocking, zu reagieren. Es bleibt zu hoffen, dass die Erreichbarkeit illegaler Webseiten durch die zukünftige Aufsichtsbehörde tatsächlich weitgehend eingeschränkt wird (§ 9 Abs. 1) und die Unterbindung von Zahlungsströmen, die bereits nach dem geltenden Staatsvertrag möglich ist, endlich ernsthaft betrieben wird. Außerdem bietet sich ergänzend ein Verbot der Kreditkartenzahlung beim Glücksspiel im Internet an, wie es erst kürzlich die Britische Glücksspielkommission erlassen hat.

Abschließend sei auf die Notwendigkeit einer systematischen, interdisziplinären wissenschaftlichen Begleitforschung zu den Effekten einzelner Maßnahmen bzw. des gesamten Regulationsansatzes verwiesen, um überhaupt eine evidenzgestützte Weiterentwicklung des Staatsvertrages zu ermöglichen.

## Stellungnahme zum Entwurf des GlüNeuRStV

---

### Literatur

- Fiedler, I. (2016). *Glücksspiel – Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen*. Frankfurt/M: PL Academic Research.
- Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2019). *Jahresreport 2018 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder: Der deutsche Glücksspielmarkt 2018 – Eine ökonomische Darstellung*. Wiesbaden.
- Hayer, T. (2018). *Werbung und Sportwetten - Eine kritische Auseinandersetzung aus suchtfachlicher Sicht*. Wissenschaftliche Expertise im Auftrag des Arbeitskreises gegen Spielsucht Unna e.V.
- Hayer, T., Girndt, L. & Kalke, J. (2019). *Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen: Eine systematische Literaturanalyse*. Bremen: Universität Bremen.
- Hayer, T., Turowski, T., von Meduna, M., Brosowski, T. & Meyer, G. (2018). *Studie zur Wirkung und Optimierung von Spielersperren und Sozialkonzepten in Spielhallen in Hessen*. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Soziales und Integration.
- Kalke, J. & Hayer, T. (2019). *Expertise zur Wirksamkeit von Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes: Ein systematischer Review*. Berlin: Peter Lang.
- Killick, E.A. & Griffiths, M.D. (2019). In-play sports betting: A scoping study. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 17, 1456-1495.
- Meyer, G. (2018). Prävention der Glücksspielsucht in Norwegen: Ein Vorbild für die Reform des Glücksspielstaatsvertrages. *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 13 (3/4), 213-218.
- Meyer, G. (2019). Neu zugelassene Geldspielautomaten umgehen die Vorgaben der Spielverordnung. *Gewerbearchiv*, 65, 184-188.
- Meyer, G. (2020, in Druck). Prävention der Glücksspielsucht: Warum Maßnahmen des Spielerschutzes von Glücksspielanbietern kaum Wirkung zeigen. *Sucht*, 66 (1).

## Stellungnahme zum Entwurf des GlüNeuRStV

---

Meyer, G., Häfeli, J., Mörsen, C. & Fiebig, M. (2010). Die Einschätzung des Gefährdungspotentials von Glücksspielen: Ergebnisse einer Delphi-Studie und empirischen Validierung der Beurteilungsmerkmale. *Sucht*, 56, 405-414.

Meyer, G. & Hayer, T. (2010). Problematisches und pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen: Epidemiologie und Prävention. *Bundesgesundheitsblatt*, 53, 295-305.

Meyer, G.; Kalke, J. & Hayer, T. (2018). The impact of supply reduction on the prevalence of gambling participation and disordered gambling behavior: a systematic review. *Sucht*, 64 (5-6), 283-293.

Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V. | Dircksenstraße 49 | 10178 Berlin

Hessischer Landtag  
Innenausschuss  
Herrn Vorsitzenden Christian Heinz, MdL  
Schloßplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

11.01.2021

## **Schriftliche Anhörung zum Gesetzentwurf zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 – Drucks. 20/3989 -**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des Gesetzentwurfs zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 bedanken wir uns herzlich. Gerne kommen wir Ihrer Bitte nach und reichen hiermit als Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. und als Hessischer Münzautomaten-Verband e.V. unsere gemeinsame Stellungnahme ein.

Der Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. (DAW) vertritt die gesamte staatlich konzessionierte Automatenbranche in Deutschland von der Automaten-Industrie über den Automaten-Großhandel bis zu den Automaten-Aufstellunternehmen in Spielhallen und der Gastronomie. Im Hessischen Münzautomaten-Verband e.V. (HMV) sind derzeit 300 vorwiegend mittelständisch geprägte Automatenaufstell-Unternehmen mit ca. 5.000 Arbeitsplätzen organisiert, die durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt zugelassene Geldspielgeräte und Unterhaltungsgeräte ohne Gewinnmöglichkeit sowohl in Spielhallen als auch in Gaststätten betreiben.

Das staatlich konzessionierte gewerbliche Geldspiel gehört neben den Landeslotteriegesellschaften und den staatlich konzessionierten Spielbanken zu den legalen Anbietern auf dem deutschen Glücksspielmarkt und wirkt maßgeblich an der Erfüllung des im Glücksspielstaatsvertrag formulierten Ziels mit, „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf unerlaubte Glücksspiele zu verhindern“ (Kanalisierungsauftrag).

### **Vorbemerkung zum Glücksspielstaatsvertrag 2021**

Im vorliegenden Entwurf zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021) haben sich die Bundesländer erstmalig auf die Einführung von Qualitätsmerkmalen als Voraussetzung für Spielhallenerlaubnisse geeinigt. Dies wird von uns ausdrücklich begrüßt, zumal der GlüStV 2021 eine ebenfalls an qualitativen Parametern orientierte Erlaubniserteilung für öffentliche Glücksspiele im Internet vorsieht (§ 4 Abs. 4 GlüStV 2021). Deswegen ist es folgerichtig und zukunftsweisend, wenn das stationäre Spielangebot mehr und mehr nach qualitativen

Maßstäben reguliert wird. Im Sinne des Spielerschutzes ist diese Entwicklung als Meilenstein für die Entwicklung des Glücksspielwesens in Deutschland zu bewerten.

## **Mehrfachkonzessionen**

Insbesondere die Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 bietet auch Hessen die Möglichkeit, erstmals qualitative Regulierungsmaßstäbe in Bezug auf Spieler- und Jugendschutz in seinen Ausführungsbestimmungen festzulegen. Wir bitten daher sehr darum, dass das Land Hessen hiervon Gebrauch macht. Der GlüStV 2021 sieht hierzu im Wortlaut vor:

*Die Länder können in ihren Ausführungsbestimmungen vorsehen, dass für am 01. Januar 2020 bestehende Spielhallen, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex auf gemeinsamen Antrag der Betreiber abweichend von § 25 Absatz 2 eine befristete Erlaubnis erteilt werden kann, wenn mindestens alle Spielhallen von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sind und die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre, wiederholt wird, die Betreiber über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfügen und das Personal der Spielhallen besonders geschult wird. Die Übergangsfrist ist landesgesetzlich festzulegen.*

Um Qualität im Bereich des gewerblichen Spiels dauerhaft zu manifestieren, bedarf es der Möglichkeit des Widerrufs erteilter Erlaubnisse, wenn die Zertifizierung nicht regelmäßig alle zwei Jahre wiederholt wird.

Bei dem Sachkundenachweis des Aufstellunternehmers, den § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 für den Ausnahmetatbestand voraussetzt, handelt es sich um eine landesrechtlich zu regelnde Qualifikation. Es wäre geboten, in einer entsprechenden Durchführungsverordnung zum Ausführungsgesetz vorzusehen, dass die Industrie- und Handelskammern nach Maßgabe der fachlichen Vorgaben der zuständigen Landesministerien Fortbildungskurse mit Überprüfung der Lerninhalte anbieten.

## **Zutrittskontrolle / Sperrsystem**

Gewerbliches Geldspiel darf Kindern und Jugendlichen auch weiterhin unter keinen Umständen gestattet werden. Jugendschutz muss auch künftig durch höchste Sensibilität der legalen Betreiber und Gastwirte, intensive Schulungsmaßnahmen des Personals, soziale Kontrolle und technische Umsetzungslösungen zur Zugangskontrolle verwirklicht werden. Hessen ist nicht nur im Bereich der Zugangskontrollen, sondern auch bei der qualitativen Absicherung des Spielerschutzes durch Spielerselbstsperrn Vorreiter unter den Ländern. Dies gilt es weiterzuentwickeln. Wir befürworten ausdrücklich die dem hessischen Vorbild folgende Einführung einer bundesweit einheitlichen, für den Spielgast niedrigschwelligen und spielformübergreifenden Selbstsperrsysteme. Dieses System sollte möglichst über eine biometrische Zugangskontrolle erfolgen. Für einen reibungslosen Ablauf der technischen Umsetzung dieser Systeme innerhalb der Gastronomieaufstellung; sowie im Hinblick auf die zwischenzeitlich

mehr als 5-monatige Schließung der Betriebe seit Beginn der Corona-Pandemie; halten wir es für notwendig, eine Übergangsfrist bis zum 31.12.2021 einzuräumen.

## **Mindestabstände**

Als Bundesland mit hoher behördlicher Kompetenz im Glücksspielsektor sollte Hessen den Weg einer Regulierung nach strengen Qualitätsmaßstäben bei allen Glücksspielangeboten gehen. Die künftige Glücksspielregulierung inklusive des gewerblichen Geldspiels in Deutschland muss kohärent sein, einen wirksamen Spieler- und Jugendschutz sowie die Erfüllung des Kanalisierungsauftrages gewährleisten sowie einen fairen Wettbewerb der Marktteilnehmer untereinander ermöglichen.

Im Rahmen der im Entwurf des Staatsvertrags vorgesehenen Bekämpfung des Schwarzmarktes durch die streng regulierte Zulassung von Online-Glücksspielen ist es im Sinne einer europarechtlich geforderten kohärenten Lösung unerlässlich, die Regelwerke aller Spielformen in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Insbesondere die derzeit geltende Regulierung hessischer Spielhallen nach Größe und Abstand ist mit Blick auf die jederzeit und an jedem Ort online verfügbaren Glücksspielangebote nicht mehr zeitgemäß. Der Mindestabstand kann deswegen sein angedachtes Schutzziel, nämlich die „Abkühlung“ des Spielgastes auf dem Weg zwischen zwei Spielhallen nicht mehr erfüllen, da das nächste Spielangebot nach dem Verlassen einer Spielhalle mit dem Smartphone nur einen „Klick weit“ entfernt ist. Damit wird dem Mindestabstandsgebot seine Rechtfertigungsbasis entzogen und die Schließung von legalen Spielstätten wegen Unterschreitung von Mindestabständen zu anderen Spielhallen wäre grob unangemessen.

Der vom Gesetzgeber mit den Mindestabständen angestrebte „Abkühleffekt“ wird weit besser als durch eine vom Spieler zu gehende Wegstrecke durch die Zutrittskontrolle mit der Preisgabe seiner Personaldaten und dem Abgleich mit der Spielersperrdatei erreicht. Indem sich der Spieler zwangsweise dieser zeitaufwändigen und komplexen Prozedur unterwirft, trifft er eine bewusste und gewollte Entscheidung für den Besuch der Spielhalle. Dies erfüllt das Schutzziel weit effektiver als der Mindestabstand.

Sollte trotzdem nicht auf das zur Erreichung des Schutzziels entbehrliche und verfassungsrechtlich bedenkliche Mindestabstandsgebot verzichtet werden, ist jedoch die Einführung von Qualitätsmaßstäben (z.B. Zertifizierung durch akkreditierte Prüforganisationen) bei der Bemessung des Mindestabstandes im Einzelfall dringend geboten – wie dies ja bereits für die Erlaubnis von Mehrfachkonzessionen vorgesehen ist.

Erfolgt diese an Qualitätsmaßstäben ausgerichtete Flexibilisierung des Mindestabstandsgebots nicht, bliebe die Regelung für bestehende Mehrfachkonzessionen (s. o.) ein Fragment. Die Regelungen für alle Spielhallen – unabhängig von Größe, Bestand und Mindestabständen – würden dahinter zurückbleiben, ohne dass es dafür eine tragfähige Begründung gäbe. Der Gesetzgeber in Hessen sollte durch die Festlegung von Qualitätsmaßstäben als Genehmigungsvoraussetzung für alle Spielhallen und davon abhängige flexible Ausnahmemöglichkeiten vom Mindestabstandsgebot ein deutliches Signal für eine langfristige, kohärente und damit rechtssichere Glücksspielregulierung setzen.

Sollten die gesetzlichen Neuregelungen nicht rechtzeitig vor Ablauf des bisherigen Glücksspielstaatsvertrages in Kraft treten, so sollte möglichst darauf hingewirkt werden, dass Übergangsfristen für bestehende Spielhallen bis zum Inkrafttreten des neuen Ausführungsgesetzes geschaffen werden.

## Trennungsgebot

In Bezug auf das Trennungsgebot (§§ 21 ff.) und seine Ausweitung auf das gemeinsame Spielangebot von Sportwetten und Automatenspielen auch auf Gaststätten vertritt die Automatenwirtschaft die Ansicht, dass das gemeinsame Angebot verschiedener Spielformen bei entsprechend hohem Spielerschutzniveau sowohl dem Kanalisierungsauftrag als auch dem Spielerschutz dient (Pooling). Das Bündeln attraktiver legaler Spielangebote an terrestrischen Spielorten mit geschultem Personal und hohen qualitativen Maßstäben für Jugend-, Spieler- und Verbraucherschutz hat unbestrittene Vorteile für den Vollzug und positive Auswirkungen auf das Stadtbild.

## Fazit

Das Glücksspiel in Hessen und in ganz Deutschland braucht eine kohärente, ausschließlich an qualitativen Kriterien ausgerichtete Regulierung. Bei der Regulierung terrestrischer Spielangebote ist es also notwendig, qualitative Anforderungen an die Betreiber zu stellen. Nur so ist effektiver Spieler- und Jugendschutz gewährleistet, können die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages – insbesondere die Lenkung des natürlichen Spieltriebs in geordnete Bahnen und die Schwarzmarkt看ämpfung – verwirklicht werden und ist ein fairer Wettbewerb der Marktteilnehmer untereinander ermöglicht.

Wir bitten dies unbedingt bei der Anpassung der landesrechtlichen Vorschriften zum vorliegenden Glücksspielstaatsvertrags 2021 – insbesondere mit Blick auf die Regulierung des gewerblichen Automatenspiels – zu bedenken.

Mit freundlichen Grüßen



Georg Stecker

Sprecher des Vorstandes Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. (DAW)



Michael Wollenhaupt

1. Vorsitzender des Hessischen Münzautomaten-Verbandes e.V. (HMV)



Hessischer  
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
z.Hd. Frau Ausschussgeschäftsführerin  
Claudia Lingelbach  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2  
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0  
Durchwahl (0611) 17 06- 15

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27  
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70  
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-99

e-mail-Zentrale: info@hlt.de  
e-mail-direkt: wobbe@hlt.de  
www.HLT.de

Datum: 12.01.2021

Az. : Wo/108.30

**Schriftliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz  
zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 – LT-Drs. 20/3989 –**

Ihr Schreiben vom 08.02.2020, Az. I A 2.2  
Stellungnahme des Hessischen Landkreistages

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,  
sehr geehrte Frau Lingelbach,

wir bedanken uns für Ihr o.g. Schreiben, mit dem Sie uns die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 gegeben haben.

Auf der Grundlage einer Befragung seiner Mitglieder erklärt sich der Hessische Landkreistag hierzu wie folgt:

Gegen den Entwurf bestehen keine Bedenken.

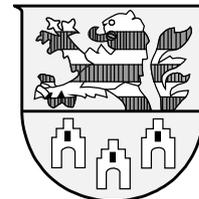
Wir bitten um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Lorenz Wobbe  
Referatsleiter

# Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

## Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Hessischer Landtag  
Herrn Vorsitzenden  
des Innenausschusses  
Schlossplatz 1 – 3  
65183 Wiesbaden

**Nur per Mail:**

[c.lingelbach@ltg.hessen.de](mailto:c.lingelbach@ltg.hessen.de)  
[e.jaeger@ltg.hessen.de](mailto:e.jaeger@ltg.hessen.de)

Abteilung 2.1

Referent(in) Fr. Siedenschnur/Fr. Neumann  
Unser Zeichen Sie/Ne/jg

Telefon 06108/6001-0  
Telefax 06108/600157  
E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001- 48 /-61

Ihr Zeichen I A 2.2

Ihre Nachricht vom 08.12.2020

Datum 12.01.2021

### **Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages** **hier: Gesetz der Landesregierung zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 –** **Drucks. 20/3989**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst bedanken wir uns für die eingeräumte Möglichkeit, zum o. g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass eine gründliche Bearbeitung des umfangreichen Gesetzentwurfes nur unter Einhaltung der gesetzlich geregelten Beteiligungsfristen möglich ist. Diese sollten zukünftig eingehalten werden.

Der vorgelegte Entwurf des Gesetzes zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 wird diesseitig als notwendig angesehen, um eine entsprechende Anschlussregelung für den zum 30.06.2021 auslaufenden Glücksspielstaatsvertrag zu schaffen.

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 zeichnet sich durch eine umfassende Neustrukturierung zur Regelung des Glücksspielrechtes aus. In diesem werden nicht nur wie bisher die terrestrischen Spielangebote wie Spielbanken, Spielhallen und Geldspielgeräte ausführlich berücksichtigt, sondern insbesondere auch die Online-Spiele sowie Regelungen zu den bisher problematischen Sportwetten und Wettbüros getroffen.

Insofern begrüßen wir sowohl den Gesetzentwurf an sich als auch den Regelungsgehalt.

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim am Main  
Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seligenstadt • IBAN: DE66 5065 2124 0008 0500 31 • BIC: HELADEF1SLS  
Steuernummer: 035 224 14038

Präsident: Dr. Thomas Stöhr • Erster Vizepräsident: Matthias Baaß • Vizepräsident: Markus Röder  
Geschäftsführer:  
Dr. David Rauber • Harald Semler • Johannes Heger



Soweit nunmehr mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 auch die Online-Spiele (Online-Casino sowie virtuelle Automatenspiele und Poker) legalisiert werden und des Weiteren Sportwettkonzessionen in begrenztem Umfang ermöglicht werden, sehen wir dies als sinnvollen Ansatz, den in diesem Bereich faktisch bereits bestehenden Glücksspielmarkt zu legalisieren und einer entsprechenden Kontrolle zuzuführen. Insbesondere wird hiermit die Ungleichbehandlung des Online-Spielangebotes zu den terrestrischen Angeboten aufgehoben und damit alle Angebote im Glücksspielbereich denselben Kontrollmechanismen unterworfen. Insofern begrüßen wir ausdrücklich, dass die bisher geltende Sperrdatei für Spieler umfassend auch auf Spiele im Internet ausgeweitet wird. Dieses anbieter- und spielformübergreifende Spielersperrsystem wird als wirksame Maßnahme zur Bekämpfung von pathologischer Spielsucht und dem Schutz von Spielsuchtgefährdeten gesehen.

Das anbieterbezogene Spielkonto, das anbieterübergreifende Einzahlungslimit (Limitdatei) sowie die Aktivitätsdatei zur Verhinderung von parallelem Spielen im Internet werden ebenfalls als geeignete Instrumentarien gesehen, um das Spielen zu reglementieren und der Spielsucht vorzubeugen. Ob und inwieweit tatsächlich die Einführung dieser beabsichtigten Instrumentarien praktikabel ist und wie der Vollzug bzw. deren Handhabung geschieht, bleibt abzuwarten.

Begrüßt wird in diesem Zusammenhang insbesondere auch die Einrichtung einer zentralen Glücksspielbehörde der Länder zur einheitlichen Kontrolle und Überwachung des Online-Spiels.

Soweit unabhängig von der Zuständigkeit dieser zentralen Glücksspielbehörde weitergehende Zuständigkeiten im Rahmen der neu regulierten Tatbestände im Glücksspielstaatsvertrag entstehen, weisen wir bereits jetzt daraufhin, dass hier eine zentrale Überwachung und einheitliche Entscheidung sinnvoll ist. Insofern sollten neue Zuständigkeiten mindestens auf Ebene der Kreisordnungsbehörden bzw. des RP Darmstadt erfolgen. Zuständigkeiten auf kommunaler Ebene sollten in den weiteren Regelungen vermieden werden.

Durch die Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag 2021 werden letztlich die Vorgaben für die Länder zur Ausgestaltung in einzelnen Fällen vorgegeben. Insofern ist in Bezug auf die Ausgestaltung des Hessischen Spielhallengesetzes, des Hessischen Spielbankengesetzes als auch des Hessischen Glücksspielgesetzes darauf hinzuweisen, dass diesseits separate Stellungnahmen bei einer möglichen Änderung erfolgen werden. Die derzeit im Glücksspielstaatsvertrag 2021 vorhandenen Regelungen – insbesondere zu den Spielhallen – bestätigen die Entwicklung in den letzten Jahren und lassen insofern eine Kontinuität erwarten. Insbesondere unter Berücksichtigung der Entscheidung des



Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az.: 1 BvR 1314/12 u. a.) haben auch mittlerweile die Hessischen Verwaltungsgerichte die bisherigen Vorgaben aus dem Glücksspielstaatsvertrag und dem Hessischen Spielhallengesetz in Bezug auf die Regelung zu den Spielhallen als verfassungskonform angesehen.

Mit dem vorliegenden Entwurf zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrag 2021 wird nunmehr auch der Bereich des Glücksspiels, der in der Vergangenheit im Internet bzw. im illegalen Bereich durchgeführt wurde, kanalisiert und legalisiert. Damit werden bestehende Ungleichbehandlungen zu dem bisher geregelten und auch kontrollierten Bereich des terrestrischen Glücksspielangebotes beseitigt. Vor diesem Hintergrund hoffen wir, dass mit dem vorliegenden Entwurf die bestehenden Vollzugsdefizite gerade auch in Bezug auf Sportwettkonzession und unerlaubte Wettvermittlungsstellen endgültig beendet werden und konsequent hier die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durchgesetzt wird.

Mit freundlichen Grüßen

Heger

Geschäftsführer



Isb h • Otto-Fleck-Schneise 4 • 60528 Frankfurt/Main

An  
den Vorsitzenden des Innenausschusses des  
Hessischen Landtages  
Herrn Christian Heinz, MdL

E Mail: [c.lingelbach@ltg.hessen.de](mailto:c.lingelbach@ltg.hessen.de) und  
[e.jager@ltg.hessen.de](mailto:e.jager@ltg.hessen.de)

**Geschäftsstelle**  
Otto-Fleck-Schneise 4  
60528 Frankfurt am Main

**Andreas Klages**  
Hauptgeschäftsführer

Tel.: 069 6789-106  
Fax: 069 6789-109

aklages@lsbh.de

13. Januar 2021  
AK

### **Stellungnahme des Landessportbundes Hessen zum Gesetzentwurf „Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021“**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

im Namen des Landessportbundes Hessen danke ich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu o.g. Gesetzentwurf abgeben und uns auf diese Weise am Gesetzgebungsverfahren beteiligen zu können. Sie finden unsere Stellungnahme auf den nachfolgenden Seiten dieses Dokuments. Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne persönlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Andreas Klages  
Hauptgeschäftsführer

SPORTS



## **Stellungnahme des Landessportbundes Hessen zum Gesetzentwurf „Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021“, Ds 20/3989, 8. Dezember 2020**

### **Grundpositionen und grundsätzlicher Weiterentwicklungsbedarf**

Das Glücksspielwesen ist durch zahlreiche Fehlentwicklungen, insbesondere im Wett-, Casino und internationalen Onlinebereich, gekennzeichnet. Eine Regulierung ist daher überfällig. Konkret sind Schwarz- und illegale Teilmärkte zu unterbinden, der Spielsucht ist entgegenzuwirken, der Jugendschutz ist zu stärken und Manipulationen sind wirksam entgegenzutreten.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der Landessportbund Hessen grundsätzlich den Glücksspielstaatsvertrag 2021 und den o.g. Gesetzentwurf. Der GlüStV 2021 ist geeignet, diese Ziele umzusetzen. Der Landessportbund Hessen begrüßt insbesondere,

- dass Lizenzen für die Veranstaltung von Online-Sportwetten vorgesehen sind und
- dass Sportwetten auf Sportereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Minderjährige teilnehmen, unzulässig sind (mit Ausnahme von national oder international bedeutenden Großereignissen). Gleiches gilt für Sportereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Amateure teilnehmen. Beide Regelungen entsprechen den Empfehlungen des Sportbeirats.
- Die besondere Bedeutung des Lottomonopols für die Finanzierung des gemeinnützigen Sports bleibt auf Grund der fehlenden Sportabgabe und auf Grund der erfolgreichen Lotto-Produkte bestehen. Die Aufrechterhaltung des dualen Modells wird daher ausdrücklich positiv bewertet.

Die seit Beginn der Überlegungen zu einer Reform bzw. Regulierung des Sportwettenmarktes vom organisierten Sport geforderte finanzielle Beteiligung an den Erlösen („Ohne Sport keine Sportwette“) ist im GlüStV 2021 leider weiterhin nicht berücksichtigt. Diese fehlende unmittelbare Beteiligung des organisierten Sports ist weder begründet noch nachvollziehbar und bedarf zukünftig einer Korrektur.

Wir hätten uns zudem eine ausdrückliche Erwähnung und Festschreibung des „Sportbeirats“ im neuen GlüStV 2021 gewünscht. Ein im Glücksspielwesen fest verankerter Sportbeirat kann wesentlich zur Integrität des sportlichen Wettbewerbs und zur Weiterentwicklung des Glücksspielwesens beitragen. Im Übrigen ist die Beteiligung relevanter Organisationen in entsprechenden Politikfeldern



durch Beiräte eine zeitgemäße Form der Meinungsbildung. Rein hoheitliches Handeln mit fallweiser Beteiligung gehört der Vergangenheit an – diese Sichtweise sollte auch im Politikfeld des Glücksspielwesens baldmöglichst rezipiert werden.

Hinsichtlich zukünftiger Anpassungen sind folgende Grundpositionen aus Sicht des Landessportbundes Hessen zu beachten und bedürfen – neben der Verankerung des Beirats – einer rechtswirksamen Umsetzung:

- Der Sport sorgt für Wettinhalte, profitiert allerdings unmittelbar kaum von den erzielten fiskalischen Einnahmen (Ohne Sport, keine Sportwetten!). Daher sollte perspektivisch eine Sportabgabe/Lizenzabgabe zu Gunsten des gemeinnützigen Sports (z.B. prozentuale Beteiligung am Wettumsatz) implementiert werden.
- Für den Bereich der Sportwetten muss die Integrität des sportlichen Wettbewerbs sichergestellt werden. Insgesamt sollte angemessene und zeitgemäße Werbung im Internet und Rundfunk zwar zugelassen, jedoch stringent gegenüber illegalen Glücksspielanbietern und illegale Werbung vorgegangen werden.

### **Regulatorische Verschärfungen rückgängig machen**

Der Gesetzentwurf sieht für die Veranstaltung und den Vertrieb von Lotterien drei signifikante regulatorische Verschärfungen vor, die in einem sich insgesamt weiter öffnenden Markt die Wettbewerbsfähigkeit der Lotterien erheblich verschlechtern wird – mit anderen Worten: Die Marktsituation des gemeinwohlorientierten Glücksspiels und damit verbunden die gemeinwohlorientierten Förderungsmöglichkeiten insbesondere auch für den Sport geraten in eine schlechtere Ausgangslage. Im Einzelnen:

- 1.) Sofortlotterien: Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2006 ist die Regulierung für Sofortlotterien unverändert. Es handelt sich in den meisten Ländern um ein Nischenprodukt der Landeslotteriegesellschaften. Der aktuelle Gesetzentwurf sieht vor, dass Sofortlotterien im Internet den gleichen Regelungen unterworfen werden wie Glücksspiele mit hohem Gefährdungspotential wie Live-Wetten und Online-Poker, obwohl das Gefährdungspotential nicht vergleichbar ist. Hinweise auf Spieler, die durch Sofortlotterien im Internet süchtig geworden sind, liefern die Berichte der BZgA nicht, während die Produkte, mit denen hier die Sofortlotterien auf eine Stufe gestellt werden, zu den wesentlichen Ursachen für Spielsucht zählen. Diese regulatorische Verschärfung ist unbegründet und sollte aufgegeben werden.



- 2.) LOTTO Annahmestellen: Der Gesetzentwurf sieht vor, dass das seit den 1950er Jahren existierende Sportwettangebot, früher ausschließlich Toto, seit Ende der 1990er Jahre auch Oddset, nur noch bis Mitte 2024 als beschränktes Sportwettangebot auch in LOTTO Annahmestellen erlaubt werden kann. Die ersten Entwürfe zum GlüStV 2021 haben eine Vielzahl neuer Vertriebsverbote, die als sogenannte Trennungsgebote bezeichnet wurden, enthalten. Diese neu geplanten Vertriebsverbote wurden – zu Recht – im vorliegenden Gesetzentwurf nicht mehr berücksichtigt – mit der Folge, dass Lotterien, Sportwetten und Online Casino Spiele zukünftig unter einer einheitlichen Internet-Domain angeboten werden dürfen. Offensichtlich vergessen zu streichen, ist aber nach wie vor das ab Mitte 2024 geplante Verbot, Sportwetten in LOTTO Annahmestellen zu vermitteln. Angesichts des ansonsten richtigen Weges der Länder, diese neu geplanten Vertriebsverbote nicht Gesetz werden zu lassen wäre es ebenso konsequent wie richtig, die Neueinführung des Verbots der Sportwettvermittlung in LOTTO Annahmestellen zu streichen.
- 3.) KENO: Der aktuelle Gesetzentwurf sieht vor, dass die Lotterie KENO auch weiterhin als Lotterie mit besonderem Gefährdungspotential eingestuft wird. Diese Eingruppierung wurde im GlüStV 2008 vorgenommen. Sämtliche Studien der BZgA sowie ein Gutachten von Prof. Dr. Meyer aus Bremen widerlegen die Annahme, dass der Lotterie KENO ein besonderes Gefährdungspotential innewohnt. Nicht zuletzt mit Blick auf die zahlreichen neuen geplanten regulatorischen Vorgaben für Glücksspielprodukte mit besonderem Gefährdungspotential würde dies die Wettbewerbsfähigkeit der Lotterie KENO erheblich verschlechtern.

Bei sämtlichen dieser drei Themenfelder handelt es sich um neuartige – zusätzliche – Verschärfungen, die exklusiv das gemeinwohlorientierte Lotterieangebot hart treffen. Die geplanten Verschärfungen fallen in eine Zeit, in der der Glücksspielmarkt weiter liberalisiert und geöffnet wird. Die Gesamtsumme der oben genannten drei Belastungen hat allein im Bundesland Hessen das Potential, den Lotterieumsatz nach einer Einschätzung von LOTTO HESSEN in einer Größenordnung von 50 Mio. € jährlich abzusinken – ohne dass für die vorgesehenen Verschärfungen eine sachliche Begründung ersichtlich ist.

Ohne die Anpassung der hier skizzierten Themen droht das staatliche System der Landeslotteriegesellschaften und damit auch das System der gemeinwohlorientierten Sportförderung weiter und zunehmend unter ganz erheblichen Druck zu geraten mit der Gefahr, nicht mehr die Zweckerträge erwirtschaften zu können, die gemeinnützigen Organisationen wie der Landessportbund Hessen benötigt, um erfolgreich seine Ziele umsetzen zu können.

Der aktuelle Gesetzentwurf sieht darüber hinaus auch weiterhin keine ausdrückliche gesetzliche Regelung zum Verbot von Zweitlotterien vor, obwohl diese darauf abzielen, das gemeinwohlorientierte Lotterieangebot in Deutschland zu zerstören. Wir regen an, dass eine entsprechende Regelung aufgenommen wird.



Dies könnte durch eine Konkretisierung des Erlaubnisvorbehalts bei den Lotterien erfolgen.

### **Steuerfrage**

Für die notwendige Regulierung und Rückführung weiter Teile der bisherigen grauen und schwarzen Märkte im Glücksspielwesen ist die Frage der Besteuerung der entsprechenden Angebote von hoher Bedeutung. Die Eckpunkte einer Arbeitsgruppe der Länder vom 20. Oktober 2020 hierzu scheint geeignet, den berechtigten Besteuerungsansprüchen des Staates jedenfalls bei schwarzen Lotterien, sog. Zweitlotterien, Sportwetten, virtuellen AutomatenSpielen und Online-Poker zu entsprechen. Insgesamt ist es überraschend, dass die Frage der Besteuerung im Unterschied zur inhaltlichen Weiterentwicklung des GlüStV 2021 bislang kaum diskutiert worden ist.

---

**Stellungnahme der  
Hessischen Landesstelle für Suchtfragen e.V. (HLS) zum  
Gesetzentwurf der Landesregierung für das Gesetz zu dem Glücksspiel-  
staatsvertrag 2021  
Drucksache 20/3989 vom 03.11.2020**

## **1. Vorbemerkung**

Die Hessische Landesstelle für Suchtfragen e.V. (HLS) bedankt sich für die Gelegenheit einer suchtfachlichen Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf.

Mit dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) 2021 steht das Land Hessen vor einer großen Herausforderung, da mit der Zustimmung des Landesparlamentes die Änderungen des Hessischen Glücksspielgesetzes und des Hessischen Spielhallengegesetzes verbunden sind. Die HLS nimmt mit dieser Stellungnahme ihre Aufgabe wahr, die Landesregierung in ihrer Entscheidungsfindung durch Fachinformationen zu unterstützen.

Die HLS begrüßt und würdigt es positiv, dass durch den GlüStV 2021 ein einheitlicher Rechtsrahmen geschaffen wird, der mit wenigen Ausnahmen bundesweit ein gleichförmiges legales Glücksspielangebot bereitstellt.

Im GlüStV 2021 sind sinnvolle Präventionsmaßnahmen wie ein zentrales, spielformübergreifendes Sperrsystem (§ 8), anbieterübergreifende Einzahlungslimits für Online-Glücksspiele (§ 6c), Verhinderung des parallelen Spielens bei mehreren Anbietern (§ 6h), Suchtprävention, Suchtberatung und Suchtforschung (§ 11) sowie die Durchführung von Testkäufen und Testspielen (§ 8) festgeschrieben.

Aus suchtfachlicher Sicht fehlen jedoch an zentralen Stellen weitere Festschreibungen nachhaltiger und effektiver Präventionsmaßnahmen zum Schutz von Glücksspieler\*innen und Jugendlichen. Durch die Marktöffnung und -erweiterung ab 2021, insbesondere durch die Zulassung von Online-Casinos und des virtuellen Automatenspiels ist eine deutliche Zunahme von Spielanreizen und damit letztlich der Suchtgefahren zu erwarten.

Es ist zwingend notwendig, den Schutzmaßnahmen Priorität einzuräumen, denn wirtschaftliche Interessen und Staatseinnahmen aus dem Glücksspiel dürfen nicht zu Lasten von Einzelschicksalen oder des Gemeinwohls gehen. Vor allem mit dem Blick darauf, dass die Glücksspielbranche ihren überwiegenden Gewinnanteil durch die Beteiligung glücksspielsüchtiger Menschen erzielt.

Glücksspiele als demeritorische Güter verursachen mehr Schaden als Nutzen für die Gesellschaft.

Sollte das Land Hessen der Ratifizierung des Glücksspielstaatsvertrages in der vorliegenden Fassung zustimmen, müssen die fachlichen Ausführungen dieser Stellungnahme bei der Entscheidung unbedingt Berücksichtigung finden.

Für den weiteren Verlauf der Glücksspielregulierung im Land Hessen – Anpassung des Hessischen Glücksspielgesetzes auf Grundlage des Staatsvertrages – fordert die HLS das Land Hessen auf, seinen Handlungsspielraum zu nutzen, um den Jugend- und Spieler\*innenschutz umfänglich zu stärken. Handlungsleitend sollte hierbei die Angebotsreduktion sein, die nachweislich u.a. einen Rückgang der Spielteilnahme und der Anzahl der Problemspieler\*innen bewirkt. Daher sollte das Land Hessen auf die Öffnungsklausel in § 29 Abs. 4 verzichten und keine Ausnahmen für mehrfachkonzessionierte Spielhallen gewähren sowie die Vergabe von Konzessionen für Online-Casinospiele nach § 22 c, Abs. 1 auf eine Konzession begrenzen.

Die HLS nimmt zu den Ausführungen im vorliegenden Gesetzentwurf wie folgt Stellung.

## 2. Anmerkungen zu einzelnen Paragrafen

### Glücksspielwerbung

#### **§ 5 Werbung**

Werbung für Glücksspiele trägt in erheblichem Maß zur Verbreitung und zur Inanspruchnahme bei und lässt die Teilnahme an Glücksspielen als Normalität erscheinen, was wiederum dem Ziel der Gefahrenabwehr (§ 1) fundamental widerspricht.

Glücksspiel-Werbung spricht gerade Jugendliche bzw. junge Erwachsene und da-

mit eine besonders vulnerable Personengruppe an. Zudem reagieren Problem-  
spieler\*innen verstärkt auf Glücksspiel-Werbung und nehmen sie bewusster wahr  
als Gelegenheitsspieler\*innen<sup>1</sup>.

Daher ist Werbung für Glücksspiele zum Schutz der Jugendlichen und der Spie-  
ler\*innen auf ein absolutes Minimum am Point-of-Sale zu begrenzen.

Weitere Werbeverbote bzw. Einschränkungen halten wir für zwingend notwendig:

*Glücksspielwerbung in Kinos*

*Glücksspielwerbung in Rundfunk und TV*

*Glücksspielwerbung auf Social Media Plattformen und im Internet*

*Plakatwerbung für Glücksspiele.*

Wir empfehlen für Rundfunk, TV und Internet die Festsetzung einer Werbemög-  
lichkeit ab 23 Uhr anstatt ab 21 Uhr. Ausdrücklich weisen wir darauf hin, dass das  
Zeitfenster 21 bis 23 Uhr einen besonders hohen medialen Verbreitungsgrad bie-  
tet, insbesondere bei Sportereignissen. Es ist aus suchtpreventiver Sicht nicht  
nachvollziehbar, warum Werbung ab 21 Uhr erlaubt werden soll.

Aus suchtpreventiver Sicht sollte Werbung für Online-Glücksspiele grundsätzlich  
verboten sein. Nur für Glücksspiele mit geringem Gefährdungspotential kann sie  
zugelassen werden. Unberücksichtigt davon bleibt das Werbeverbot für alle Inter-  
netangebote, die sich vorrangig an Kinder und Jugendliche richten (Werberichtli-  
nie § 11, § 4 Abs. 4 u. 5).

Verstöße müssen mit Ordnungswidrigkeiten (GlüStV § 28, 12–15) geahndet wer-  
den, die festzulegen sind. Sie sollten auch gelten, wenn die Verstöße nicht durch  
die Glücksspielanbietenden selbst, sondern durch Dritte wie beispielsweise Wer-  
beagenturen begangen werden.

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

Die Obergrenze von 1.000 € verspielten Geldes im Monat nur für Online-Glücks-  
spiele ist unseres Erachtens zu hoch angesetzt, da es sich nicht um die Grenze  
des eingesetzten Geldes, sondern um den monatlichen Gesamtverlust handelt. Ein  
Verlustlimit von 1.000 € ermöglicht ein exzessives Spielverhalten, das mit einer  
massiven Suchtgefährdung einhergeht. Mit diesem Limit werden somit hochge-

---

<sup>1</sup> Hayer, T. (2018). Werbung und Sportwetten - Eine kritische Auseinandersetzung aus suchtfachlicher Sicht. Wissenschaftliche  
Expertise im Auftrag des Arbeitskreises gegen Spielsucht Unna e.V.

---

fährliche Spielmuster erlaubt. Bei Personen oder Familien mit geringem Einkommen, kann ein Verlust von 1.000 € eine massive Gefährdung der zur Verfügung stehenden Mittel des Lebensunterhaltes darstellen. Finanzielle Notlagen sind daher voraussehbar. Zudem verweisen wir darauf, dass Glücksspieler\*innen häufig sowohl online als auch terrestrisch spielen und somit zu den 1.000 € oftmals weitere Verluste hinzukommen<sup>2</sup>. Zusätzlich gestattet der GlüStV eine Heraufsetzung des Limits über die 1.000 € – Grenze hinaus, die die genannte Problematik in extremer Weise verschärft. Eine deutliche Absenkung des genannten Einzahlungslimits ist zwingend geboten.

### **§ 8 Spielersperrsystem; Abgleich mit dem Sperrsystem**

Der präventive Nutzen von Spieler\*innensperren gilt wissenschaftlich als unbestritten. Sie zielen als schadensminimierende Maßnahme darauf ab, vulnerable Personen für einen bestimmten Zeitraum vom Spielbetrieb auszuschließen. Spieler\*innensperren lassen sich als eine Art „individuelle Verfügbarkeits- bzw. Zugangsbeschränkung“ bezeichnen. In der Fachliteratur wird diese Maßnahme nahezu einstimmig als zielführend in der Bekämpfung der mit Glücksspielen assoziierten Gefahren angesehen<sup>3</sup>.

Es ist daher zu begrüßen, dass die Regelungen zu den Selbst- und Fremdsperren (§§ 8 – 8d) nunmehr spielformübergreifend – insbesondere für Spielhallen und Gaststätten – gelten sollen.

Die Spieler\*innensperre hat aus Nutzer\*innensicht eine hohe Attraktivität, wirkt sich vorteilhaft auf die (psychische) Gesundheit aus und wird als niedrigschwelliges Hilfeangebot in hohem Maße von der Zielgruppe angenommen<sup>3</sup>.

Die in **§ 8a Abs. 6** GlüStV 2021 wählbare Dauer von 3 Monaten in Bezug auf die Selbstsperre erscheint aus suchtpräventiver Sicht zu gering. Die Einrichtung einer Selbstsperre erfolgt mit dem Ziel einer Verhaltensänderung. 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. Eine stabile Verhaltensänderung ist jedoch in einem Zeitraum von drei Monaten nicht

---

<sup>2</sup> Fachbeirat nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV, Offener Brief an die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Bundesländer, 10. März 2020

<sup>3</sup> Hayer, T., Turowski, T., von Meduna, M., Brosowski, T. & Meyer, G. (2018). Studie zur Wirkung und Optimierung von Spielersperrsystemen und Sozialkonzepten in Spielhallen in Hessen. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Soziales und Integration.

zu erreichen. Nach wissenschaftlichen Längsschnittstudien im Suchtbereich beträgt der Zeitraum für eine stabile Genesung der Glücksspielabhängigen in der Regel mehrere Jahre<sup>2</sup>. Die Mindestdauer von einem Jahr darf nicht unterschritten werden. Von einer Ausnahmeregelung ist zwingend abzusehen.

Der Zeitpunkt zur Einführung der Spielersperre sollte mit Inkrafttreten des Staatsvertrages erfolgen.

Zur einfachen und einheitlichen Handhabung sollte ein anbieter- und spielartenübergreifendes Formular entwickelt und im Internet bereitgestellt werden. Eine postalische Zustellung des Sperrantrages muss ermöglicht sein.

### **§ 9 Glücksspielaufsicht (2a Testkäufe/Testspiele)**

Die im GlüStV erstmalig enthaltene Rechtsgrundlage für Testkäufe und Testspiele durch die Glücksspielaufsicht ist begrüßenswert. Sie bieten die Möglichkeit, die Bereitschaft des Personals in Bezug auf die Durchführung von Einlass- und Sperrkontrollen sowie angemessene Reaktionen auf ein süchtiges Spielverhalten direkt vor Ort zu überprüfen. Um Minderjährige von der Teilnahme an Glücksspielen auszuschließen und die Einhaltung des Teilnahmeverbotes durch die Glücksspiel anbietenden stellen Testkäufe/Testspiele eine unterstützende Maßnahme dar.

Um eine effektive Wirkung zu erzielen, müssen Testkäufe/Testspiele unangekündigt stattfinden. Eine Mindestanzahl von Testkäufen/Testspielen pro Jahr ist für die einzelnen Spielformen festzulegen.

### **§ 11 Suchtprävention, Suchtberatung und Suchtforschung**

Wir begrüßen die gesetzliche Festschreibung zur Sicherstellung der Maßnahmen der Suchtprävention, entsprechender Beratungsangebote sowie der wissenschaftlichen Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele.

Für die glücksspielanbieterunabhängige Suchtprävention, Suchtberatung und Suchtforschung müssen finanzielle Mittel sichergestellt und gewährleistet sein.

Mit dem Ziel der Effektivitätsoptimierung sollte eine externe kontinuierliche Evaluation der Maßnahmen zum Spieler\*innen- und Jugendschutz bereits mit dem

Inkrafttreten des GlüStV durchgeführt werden, um frühzeitig negativen Auswirkungen entgegensteuern zu können. Die Durchführung muss von unabhängigen Suchtforschungseinrichtungen erfolgen.

### Online-Glücksspiele

#### **§ 21, Abs.7 Sportwetten, § 22a, Abs. 1 Virtuelle Automaten Spiele, § 22b Online-Poker, § 22c Online-Casinospiele**

Online-Glücksspiele wie virtuelle Automaten Spiele, Online-Poker, Online-Casinospiele und Online-Sportwetten haben aufgrund ihrer strukturellen Spielausgestaltung ein hohes Suchtpotential<sup>4</sup>. Sie weisen nach einer Auswertung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) den größten Anteil an mindestens problematischen Spieler\*innen aus<sup>5</sup>. Die Gefahren und Risiken des Online-Glücksspiels sind gerade für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene erheblich und besonders folgenschwer<sup>6</sup>.

Eine hohe Verfügbarkeit rund um die Uhr, an sieben Tagen in der Woche, schnelle Spielabfolgen in Verbindung mit zum Teil sehr kurzen Auszahlungsintervallen, fehlende soziale Kontrollmöglichkeiten und hunderte Möglichkeiten des Zahlungsverkehrs sind Faktoren, die diese Glücksspielform zu einer riskanten Spielform machen.

Über 4.000 Online-Casinos und Gambling Sites sind bereits im Internet nutzbar, davon 946 in deutscher Sprache mit dem Hinweis, dass von Deutschland aus teilgenommen werden kann<sup>7</sup>. Durch die Marktöffnung bzw. -erweiterung für Online-Glücksspiele erhöhen sich – in Verbindung mit gezielten Werbestrategien – die Attraktivität und die Sichtbarkeit dieser Glücksspielform im öffentlichen Raum. Die Markteröffnung bzw. -erweiterung bedeutet eine deutliche Abkehr der Verfügbarkeitsreduktion von Glücksspielangeboten. Wissenschaftlich nachgewiesen stellt die Reduzierung von Verfügbarkeiten ein effektives Mittel der Suchtprävention dar, das vom Gesetzgeber zwingend zur Bekämpfung von Glücksspielsucht genutzt werden sollte<sup>8 3</sup>.

---

<sup>4</sup> Mayer, G.; Bachmann, M. (2017). Spielsucht. Berlin: Springer. S. 87ff

<sup>5</sup> Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends, Januar 2020, S. 89.

<sup>6</sup> Hayer, T., Bachmann, M., Meyer, G. Pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen im Internet. Wiener Zeitschrift für Suchtforschung, S. 29 - 41, – Jg. 28 2005 – Nr. 1/2.

<sup>7</sup> <http://online.casinocity.com>; abgerufen im Dezember 2020

<sup>8</sup> Hayer, T., Girndt, L. & Kalke, J. (2019). Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen: Eine systematische Literaturanalyse. Bremen: Universität Bremen.

Hinsichtlich des Gefährdungspotentials sind die einzelnen Formen von Online-Glücksspielen zu differenzieren. Wie auch im terrestrischen Bereich reicht die Bandbreite von den relativ harmlosen Online-Lotterien bis zu den deutlich suchtpotenteren Online-Automatenspielen. Eine Differenzierung lässt sich nach der Höhe der Ereignisfrequenz vornehmen. Hierbei gilt, je gefährlicher ein Online-Glücksspiel ist desto höher müssen die Anforderungen an den Spieler\*innenschutz gestellt werden<sup>8</sup>.

### **§ 21 Sportwetten (§ 9a Ländereinheitliches Verfahren)**

Das Angebot von Sportwetten im Internet ist ebenfalls eine deutliche Abkehr einer Verfügbarkeitsreduktion von Glücksspielangeboten. Auch in diesem Spielsegment sollte der Gesetzgeber die Reduzierung von Verfügbarkeiten als ein effektives Mittel der Glücksspielsuchtprävention einsetzen<sup>8 3</sup>.

Die Suchtforschung schreibt insbesondere den Live-Wetten aufgrund ihrer spezifischen Veranstaltungsmerkmale erhöhte Suchtgefahren zu<sup>9</sup>. Hierbei ist es unerheblich, ob Live-Wetten unter staatlicher Aufsicht stehen oder nicht, denn sie animieren die Spieler\*innen in schneller Abfolge zu hohen Einsätzen, gerade dann, wenn sie verlieren. Durch die rasche Ereignisfrequenz bei einer laufenden Sportveranstaltung wird den Spieler\*innen in Sekundenschnelle die Aussicht auf erneute Erfolge nach ihren Verlusten in Aussicht gestellt, somit werden die Verluste schneller kompensiert. Nervenkitzel, Anspannung, Erregung und Euphorie werden in hohem Maße verstärkt und innerhalb kürzester Zeit können hohe Geldsummen verloren werden. Aufgrund dessen fordern wir aus Sicht der Suchtprävention und Suchthilfe die Beibehaltung des Verbots von Live-Wetten.

## **Spielhallen**

### **§ 29 Abs. 4 Übergangsregelungen**

Die in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 vorgesehene Abkehr vom grundsätzlich bestehenden Verbot der Mehrfachkonzessionen für Spielhallen stellt eine erhebliche Schwächung der Suchtprävention dar. Die genannten qualitativen Voraussetzungen suggerieren ein höheres Niveau des Spieler\*innenschutzes. Sie sind aus suchtfachlicher Sicht jedoch nicht geeignet, dieses sicherzustellen. Die im GlüStV 2021 verankerten Ziele des Spieler\*innenschutzes und der Verhinderung von

---

<sup>9</sup> Killick, E.A. & Griffiths, M.D. (2019). In-play sports betting: A scoping study. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 17, 1456-1495.

---

Glücksspielsucht, die durch eine Verfügbarkeitsreduktion und die Eindämmung von Spielanreizen angestrebt werden, werden durch die Länderöffnungsklausel tatsächlich konterkariert. Aus suchtfachlicher Sicht empfehlen wir daher:

1. Eine Inanspruchnahme der Öffnungsklausel in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 durch die Länder ist aus suchtfachlicher Perspektive abzulehnen. Die Länder werden aufgefordert, auf den Gebrauch der Klausel vollständig zu verzichten<sup>10</sup>.
2. Es wird darauf hingewiesen, dass etwaige (auch freiwillige) Zertifizierungen von Spielhallen für behördliche Einschätzungen des Jugend- und Spieler\*innenschutzes nicht maßgeblich sein dürfen. Vielmehr ist nach dem Willen der Länder unverändert eine eigene, unabhängige Beurteilung durch die Behörden vorzunehmen<sup>11</sup>.
3. Eine verbesserte personelle, finanzielle und sonstige Ausstattung der behördlichen Vollzugsbehörden wird für zwingend erforderlich gehalten. Diese müssen in die Lage versetzt werden, regelmäßige Kontrollen von Spielhallen durchzuführen sowie eine hohe Kontrolldichte sicherzustellen. Derartige Vollzugsbemühungen sind unabdingbar, um die tatsächliche Umsetzung der rechtlichen Vorgaben zum Spieler\*innenschutz sowie zur Verhinderung und Bekämpfung von Glücksspielsucht zu beschleunigen.

### 3. Abschlussbemerkung

Glücksspiele als demeritorische Güter verursachen mehr Schaden als Nutzen für die Gesellschaft. Für manche Menschen sind Glücksspiele eine anregende Form der Unterhaltung, die sie problemlos in ihr Alltagsleben integrieren. Einige Spieler\*innen entwickeln jedoch ein riskantes, problematisches Konsumverhalten und verlieren die Kontrolle über das Spiel. Sie und/oder ihre Angehörigen sind schließlich so stark belastet, dass sie in Beratungs- und Behandlungseinrichtungen Hilfe und Unterstützung suchen.

Finanzieller Ruin, Beschaffungskriminalität, vollständige Aufgabe von sozialen Beziehungen und Freizeitaktivitäten, Suizidgedanken und Suizidversuche prägen die Lebenssituation der etwa 430.000<sup>12</sup> problematischen und pathologischen Spieler\*innen in Deutschland.

Zu den vorgenannten persönlichen Folgen addieren sich soziale Kosten wie z.B.

---

<sup>10</sup> Erläuterungen zum GlüStV 2021 zu § 29 Abs. 4, S. 195

<sup>11</sup> Erläuterungen zum GlüStV 2021 zu § 6 Abs. 2 Ziff. 10 (Berichterstattung), S. 81

<sup>12</sup> DHS Jahrbuch Sucht 2020, S.144, Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen.

---

Kosten für Strafverfahren und Strafvollzug, Behandlungs- und Therapiekosten, Kosten durch Arbeitsausfälle, Hilfen zum Lebensunterhalt für Betroffene und deren Angehörige.

Wenn diese durch eine Glücksspielsucht bedingten Folgen und die sozialen Kosten berücksichtigt werden, ergeben sich nach einer gesundheitsökonomischen Analyse volkswirtschaftliche Gesamtkosten von rund 6,6 Milliarden Euro pro Jahr.<sup>13</sup>

Um diese individuellen und allgemeingesellschaftlichen schädlichen Auswirkungen von Glücksspielen weitgehend zu verhindern sowie einen umfassenden Spieler\*innen- und Jugendschutz zu gewährleisten, sind umfangreiche gesetzliche Festschreibungen von suchtpreventiven Maßnahmen notwendig.

Die Stellungnahme der HLS zu dem vorliegenden Gesetzentwurf leistet hierzu ihren suchtfachlichen Beitrag.

Frankfurt am Main, 14.01.2021



Susanne Schmitt  
- Geschäftsführerin -

Frankfurt am Main, 14.01.2021



Daniela Senger-Hoffmann  
- Landeskoordinatorin für Glücksspielsucht -

---

<sup>13</sup> Fiedler, I. (2016). Glücksspiele. Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen.



**DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE  
FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT**

DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE  
FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT  
Postfach 31 63 · 65021 Wiesbaden

Innenausschuss  
des Hessischen Landtags  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Aktenzeichen	73.50-ro/tr
<i>Bitte bei Antwort angeben</i>	
zuständig	Prof. Dr. Ronellenfitsch
Durchwahl 14 08 -	120
Ihr Zeichen	I A 2.2
Ihre Nachricht vom	08.12.2020
Datum	14.01.2021

**Schriftliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung  
Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 - Drucks. 20/3989 -  
vom 03.11.2020**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung nehme ich wie folgt Stellung:

Die Landesregierungen haben im Rahmen der Beratungen über den neuen Staatsvertrag zur Glücksspielregulierung den Datenschutzbeauftragten der Länder Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Der Vorsitzende der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat nach Abstimmung innerhalb der Datenschutzkonferenz mit Schreiben vom 10. März 2020 der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen die beigefügte Stellungnahme übersandt. Kritisiert wird darin hauptsächlich die geplante Einführung neuer zentraler Dateien und der Einsatz eines auf Algorithmen basierenden automatisierten Systems zur Früherkennung von Glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht. Zusätzlich zur bereits existierenden und durch den neuen Glücksspielstaatsvertrag erweiterten spielformübergreifenden, bundesweiten Spielersperrdatei (§§ 8 ff und 23), in der sämtliche Spieler, die an öffentlichen Glücksspielen nicht teilnehmen dürfen, registriert sind, sollen zwei weitere zentrale Dateien eingerichtet werden:

Unsere derzeitige telefonische Erreichbarkeit: Mo. - Fr. von 09:00 - 12:00 Uhr sowie Di. und Do. von 13:30 - 16:00 Uhr  
Persönliche Termine bitte mit vorheriger Absprache

Gustav-Stresemann-Ring 1 · 65189 Wiesbaden · Telefon (06 11) 14 08-0 · Telefax (06 11) 14 08-9 00 oder -9 01  
E-Mail [poststelle@datenschutz.hessen.de](mailto:poststelle@datenschutz.hessen.de) · DE-Mail: [poststelle@datenschutz-hessen.de-mail.de](mailto:poststelle@datenschutz-hessen.de-mail.de)  
Internet [www.datenschutz.hessen.de](http://www.datenschutz.hessen.de)  
Bankverbindung: Kontoinhaber HCC/Kanzlei Hess.Landtag/DB · IBAN DE67 5005 0000 0001 0053 62 · BIC HELADEFXXX  
USt IdNr: DE812021807

- Limitdatei (§ 6 c), zur Überwachung der Einhaltung eines von jedem Online-Spieler festzulegenden anbieterübergreifenden Einzahlungslimits.
- Parallelspielverhinderungsdatei oder Aktivitätsdatei (§ 6 h), mit der vermieden werden soll, dass Spieler gleichzeitig bei mehreren Anbietern online spielen.

Die Datenschutzbeauftragten sehen in diesen beiden Dateien einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Grundrecht der Spieler auf informationelle Selbstbestimmung. Die Bekämpfung der Spielsucht ist zweifellos wichtig und legitim. Zu berücksichtigen ist freilich, dass lediglich weniger als 1 % der Spieler spielsüchtig oder spielsuchtgefährdet sind (Banz, M. (2019). GLÜCKSSPIELVERHALTEN UND GLÜCKSSPIEL-SUCHT IN DEUTSCHLAND. Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends. BZgA-Forschungsbericht. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, S. 13. Der Bericht der Bundeszentrale ist im Internet abrufbar unter [https://www.bzga.de/fileadmin/user\\_upload/PDF/studien/BZgA-Forschungsbericht\\_Gluecksspielsurvey\\_2019.pdf](https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/BZgA-Forschungsbericht_Gluecksspielsurvey_2019.pdf) ). 99 % der Spieler sind dagegen nicht spielsuchtgefährdet oder spielsüchtig und sollen trotzdem in einer bundesweiten zentralen staatlichen Datei als Spieler und mit ihrem Spielverhalten erfasst werden, mit möglicherweise stigmatisierender Wirkung, da Glücksspiel in der Gesellschaft zum Teil als anrüchig betrachtet wird.

Datenschutzrechtliche Bedenken bestehen auch gegen das von den Veranstaltern einzusetzende, auf Algorithmen basierende, automatisierte System zur Früherkennung von glücksspielgefährdeten Spielern und von Spielsucht (§ 6 i Abs. 1) und das Safe-Server-System (§ 6 i Abs. 2).

Die vorliegende Fassung des Staatsvertrages lässt die in der Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten vom 10. März 2020 geäußerten Bedenken im Wesentlichen unberücksichtigt.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Ronellenfitsch

**Anlage:** Schreiben der DSK vom 10. März 2020



Vorsitz 2020  
Sächsischer Datenschutzbeauftragter

Sächsischer Datenschutzbeauftragter, Postfach 11 01 32, 01330 Dresden

10. März 2020

Seite 1 von 4

- vorab per E-Mail -  
Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen  
Horionplatz 1  
40213 Düsseldorf

Gz.: J-1451/15/4

Telefon +49 351 85471-101

SDB.DSK@slt.sachsen.de

**Anhörung zum Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag**  
Ihre E-Mail vom 29. Januar 2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit E-Mail vom 5. März 2020 habe ich Ihnen die Stellungnahme meiner Behörde zu o. a. Staatsvertrag übersandt. Nach Abstimmung innerhalb der Datenschutzkonferenz (DSK) möchte ich in meiner Funktion als Vorsitzender der DSK die Hauptpunkte der Bedenken noch einmal bekräftigen und gleichzeitig darauf hinweisen, dass innerhalb der DSK nur eine cursorische Prüfung stattgefunden hat. Meine Hauptbedenken beziehen sich insbesondere auf die geplante Einführung neuer zentraler Dateien sowie den Einsatz eines auf Algorithmen basierenden automatisierten Systems zur Früherkennung von Glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht:

#### **Zu Artikel 1 GlüNeuRSTV-E**

##### **a. Zu § 6c (Selbstlimitierung; Limitdatei für Glücksspiele im Internet)**

Kernstück der Vorschrift aus datenschutzrechtlicher Sicht ist eine neu zu schaffende, künftig durch die zuständige Behörde zu führende zentrale anbieterübergreifende Datei zur Limitüberwachung („Limitdatei“). In dieser Limitdatei sollen gemäß Absatz 4 Satz 3 folgende Daten aller Spieler fast aller Online-Glücksspiele gespeichert werden:

1. Familiennamen, Vornamen, Geburtsnamen,
2. Geburtsdatum,
3. Geburtsort,
4. Anschrift,
5. Höhe des vom Spieler festgelegten Einzahlungslimits; ist für den Spieler bei einem bestimmten Anbieter oder Vermittler gemäß Absatz 1a ein abweichender höherer Betrag festgesetzt wird dieser Umstand sowie der Veranstalter oder Vermittler ergänzend vermerkt,
6. Datum der Festlegung des Limits,
7. Höhe und Datum der getätigten Einzahlungen und
8. Gesamtbetrag der getätigten Einzahlungen.

Dienstgebäude und Lieferanschrift:  
Devrientstraße 5  
01067 Dresden  
Telefon +49 351 85471-101  
Telefax +49 351 85471-109  
SDB.DSK@slt.sachsen.de  
www.saechdsdb.de

Damit können die Aktivitäten eines Spielers staatlicherseits vollständig nachvollzogen werden. Glücksspiel findet nicht mehr statt, ohne dass der Staat Kenntnis vom Spieler und seinen konkreten Spieleinsätzen erlangt. Auch die

Häufigkeit des Glücksspiels kann nachvollzogen werden. Rückschlüsse auf die Persönlichkeit des Spielers und seinen finanziellen Hintergrund sind möglich.

Dies stellt einen erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Spieler dar und bedarf daher einer gesetzlichen Grundlage, die insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem Gebot der Normenklarheit entspricht.

Ziel des Staatsvertrages ist es unter anderem Spielsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen (§ 1 Nummer 1 GlüNeuRSTV-E) sowie den Spielerschutz zu gewährleisten (§ 1 Nummer 3 GlüNeuRSTV-E). Ob die Limitdatei eine geeignete Maßnahme ist, diese gewichtigen Ziele zu erreichen, ist bereits fraglich. Die Begrenzung des monatlichen Spieleinsatzes und dessen Überwachung kann zwar höheren finanziellen Belastungen der Spieler vorbeugen. Ob die Festsetzung eines Limits allerdings tatsächlich Spielsucht und Überschuldung der Spieler vorbeugen kann, ist meinerseits mangels vorliegender Begründung zum Änderungsentwurf des Staatsvertrags und mangels sonstiger Angaben zur insoweit erfolgten Beurteilung nicht einschätzbar. Zweifel sind insofern angebracht, da sich zwanghaftes Spielen auch innerhalb eines begrenzten finanziellen Limits abspielen kann und die Auswirkungen des Spielens einschließlich einer Überschuldungsgefahr maßgeblich von den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln des Spielers abhängen. Hinzu kommt, dass das Limit von 1.000 € pro Monat kein festgeschriebener Betrag ist, sondern behördlicherseits bei Erteilung der Erlaubnis anbieterübergreifend abweichend festgelegt werden kann (vgl. § 6c Absatz 1 Satz 2).

Darüber hinaus ergeben sich aber auch im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Limitdatei zur Erreichung der genannten Ziele erhebliche Bedenken, da neben der Limitdatei die Sperrdatei als ein milderes Mittel vorgesehen ist. Die Sperrdatei umfasst nicht die Daten aller Spieler sondern beinhaltet nur Daten der Spieler, bei denen Anhaltspunkte für eine Überschuldung bestehen oder sich sonst Anhaltspunkte für eine Suchtgefahr ergeben. Sie ist daher ein milderes und datenschutzfreundlicheres Mittel.

Nach Absatz 8 soll die Speicherdauer für die in § 6c Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 bis 6 GlüNeuRSTV-E genannten Daten ein Jahr seit der letzten Aktivität betragen. Ich kann nicht nachvollziehen, weshalb diese Speicherungsfrist so lange angesetzt ist. Eine einjährige Speicherfrist kollidiert mit dem in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e DS-GVO niedergelegten Prinzip der Speicherbegrenzung, wonach personenbezogene Daten nur in einer Form gespeichert werden dürfen, die die Identifizierung der betroffenen Personen nur so lange ermöglicht, wie es für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderlich ist. Zweck ist hier die Überwachung des anbieterübergreifenden Einzahlungslimits. Diesem Zweck wird mit einer wesentlich kürzeren Speicherfrist von 14 Tagen vollauf genügt.

Davon unabhängig weise ich darauf hin, dass nach Artikel 35, 36 DS-GVO im Hinblick auf eine Limitdatei jedenfalls eine **Datenschutz-Folgenabschätzung** durchzuführen wäre.

Von der Schaffung einer „Limitdatei“ in der vorgesehenen Form sollte insgesamt abgesehen werden.

**b. Zu § 6h (Verhinderung parallelen Spiels bei mehreren Anbietern im Internet;] Wartezeit vor Anbieterwechsel im Internet)**

Kernstück der Vorschrift aus datenschutzrechtlicher Sicht ist eine neu zu schaffende, künftig durch die zuständige Behörde zu führende zentrale anbieterübergreifende Datei zur Verhinderung parallelen Spiels bei mehreren Anbietern im Internet („Parallelspielverhinderungsdatei“). In dieser Parallelspielverhinderungsdatei sollen gemäß Absatz 2 folgende Daten aller Spieler fast aller Online-Glücksspiele gespeichert werden:

1. Familiennamen, Vornamen, Geburtsnamen,
2. Geburtsdatum,
3. Geburtsort,
4. Anschrift,
5. die Information, ob ein Spieler aktiv geschaltet im Sinne der nachfolgenden Absätze ist.

Da aus dieser Datei hervorgeht, wann ein Spieler aktiv ist, können Rückschlüsse auf sein Spielverhalten und dabei beispielsweise auch auf seinen Tagesablauf gezogen werden. Mit der nach § 6h Absatz 6 möglichen Verknüpfung mit der Limitdatei können weitergehende Persönlichkeitsprofile abgeleitet werden. Die Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Spieler in dieser Datei ist daher mit einem erheblichen Eingriff in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbunden. Daher gelten hier die gleichen Bedenken wie bei der „Limitdatei“ und es stellt sich ebenfalls die grundsätzliche Frage, weshalb neben der Sperrdatei nach § 23 eine weitere Datei aufgebaut werden muss.

Ebenso weise ich darauf hin, dass nach Artikel 35, 36 DS-GVO im Hinblick auf eine Parallelspielverhinderungsdatei eine **Datenschutz-Folgenabschätzung** durchzuführen wäre.

Von der Schaffung einer „Parallelspielverhinderungsdatei“ sollte insgesamt abgesehen werden.

**c. Zu § 6i (Spielsuchtfrüherkennung; Safe-Server; kurzfristige Sperre)**

Nach Absatz 1 ist ein „auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht“ einzusetzen“ und regelmäßig zu aktualisieren. Wird ein möglicherweise glücksspielsuchtgefährdeter Spieler „identifiziert“, so sind Maßnahmen nach dem Sozialkonzept zu ergreifen.

Die Vorschrift ist in ihrer gegenwärtigen Fassung zunächst zu unbestimmt und verstößt gegen den Grundsatz der Normenklarheit. Es bleibt unklar, d. h. dem

„Sozialkonzept“ des Anbieters überlassen, welche Maßnahmen gegenüber einem automatisiert als suchtgefährdet identifizierten Spieler zu ergreifen sind.

Ich weise des Weiteren darauf hin, dass die Verarbeitung von Suchtdaten, d. h. von Gesundheitsdaten (Artikel 4 Nummer 15 DS-GVO), nach Artikel 9 Absatz 1 DS-GVO grundsätzlich verboten und nur unter den Voraussetzungen des Artikel 9 Absatz 2 DS-GVO ausnahmsweise erlaubt ist. Hierzu zählt Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe g DS-GVO zwar auch eine aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderliche Verarbeitung nach dem Recht eines Mitgliedstaats, wenn die Verarbeitung in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht. Es handelt sich bei dieser Erlaubnis jedoch um eine wegen ihrer tatbestandlichen Weite eng auszulegende Vorschrift, vgl. Schiff, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl. 2018, Art. 9 Rn. 51. Ob Absatz 1 diese Kriterien erfüllt, wage ich zu bezweifeln.

Hinzu kommt drittens: Nach Artikel 22 DS-GVO hat jede betroffene Person, hier der Spieler, das Recht, „nicht einer ausschließlich auf einer automatisierten Verarbeitung — einschließlich Profiling — beruhenden Entscheidung unterworfen zu werden, die ihr gegenüber rechtliche Wirkung entfaltet oder sie in ähnlicher Weise erheblich beeinträchtigt.“ Auch dieses Recht kann zwar nach Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe b DS-GVO „aufgrund von Rechtsvorschriften ... der Mitgliedstaaten“ unanwendbar sein, aber nur, wenn „diese Rechtsvorschriften angemessene Maßnahmen zur Wahrung der Rechte und Freiheiten sowie der berechtigten Interessen der betroffenen Person enthalten“. Ob Absatz 1 diese Kriterien erfüllt, wage ich ebenfalls zu bezweifeln.

Vom Einsatz vermeintlich spielsuchterkennender Algorithmen sollte insgesamt abgesehen werden.

Nach Absatz 3 müssen Veranstalter von Sportwetten im Internet etc. „sämtliche für die Durchführung der Glücksspielaufsicht erforderlichen Daten zutreffend“ erfassen und „digital nichtveränderlich“ anonymisiert speichern. Dabei muss für die zuständige Aufsichtsbehörde trotz der Anonymisierung „erkennbar bleiben ... , welche gespeicherten Vorgänge denselben Spieler betreffen.“

Ich gebe zu bedenken, dass es sich bei Daten, welche der zuständigen Behörde erlauben, zu erkennen, welche gespeicherten Vorgänge denselben Spieler betreffen, nicht um anonymisierte Daten handelt. Allenfalls handelt es sich um pseudonymisierte Daten nach Artikel 4 Nummer 5 DS-GVO.

Mit freundlichen Grüßen

  
Schurig  
Sächsischer Datenschutzbeauftragter