

Ausschussvorlage INA 20/30 – öffentlich –

Stellungnahmen der Anzuhörenden zur schriftlichen Anhörung

zu dem

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

8.	Prof. Dr. Tilman Becker, Universität Hohenheim, Forschungsstelle Glücksspiel	S. 40
9.	Deutscher Sportwettenverband e. V.	S. 47
10.	Dr. Hans-Jürgen Rumpf, Fachbeirat Glücksspielsucht	S. 53
11.	LOTTO Hessen GmbH	S. 64
12.	Thüringer Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	S. 72
13.	Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.	S. 77
14.	Fachverband Glücksspielsucht (FAGS) e. V.	S. 80
15.	Diakonie Hessen e. V., Referat für Suchtfragen	S. 82
16.	Deutscher Online Casinoverband e. V.	S. 83



Universität Hohenheim (502) | 70593 Stuttgart

Hessischer Landtag
Innenausschuss
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Der Vorsitzende Herrn Christian Heinz

Per E-Mail an:
c.lingelbach@ltg.hessen.de
e.jager@ltg.hessen.de

**Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Forschungsstelle Glücksspiel (502)**

Prof. Dr. Tilman Becker
Geschäftsführender Leiter

T +49 711 459 22599
F +49 711 459 22601
E tilman.becker@uni-hohenheim.de

14. Januar 2021

Gesetz Landesregierung Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 – Drucksache 20/3989

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren des Innenausschusses,

wir bedanken uns für die Einladung, eine schriftliche Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf abzugeben. Wir beschränken uns in unserer Stellungnahme auf die Aspekte, die für die Wissenschaft direkt von Bedeutung sind.

1. Wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte: Theorie und Praxis

Nach Artikel 4 Absatz 5 Nr. 4 haben die Anbieter im Internet ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept zu entwickeln und umzusetzen, seine Wirksamkeit ist wissenschaftlich zu evaluieren. Dies galt bereits nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012.

In der Praxis wurde eine wissenschaftliche Evaluierung des Sozialkonzepts nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 nur von den Soziallotterien (Aktion Mensch, Fernsehlotterie, Postcode Lotterie) und der Mehrzahl der Gewinnspalotterien von den Aufsichtsbehörden eingefordert. Nach Artikel 22 sind die Auswirkungen von Lotterien mit planmäßigem Jackpot auf die Bevölkerung mit einer wissenschaftlichen Begleituntersuchung zu evaluieren. Die von den staatlichen Lotteriegesellschaften beauftragten zweijährigen Untersuchungen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) erfüllen die Funktion einer wissenschaftlichen Evaluierung der Produkte, die von den staatlichen Lotterien angeboten werden.

117

Die bisherigen legalen privaten Anbieter im Internet, d.h. die Soziallotterien und die Gewinnspalotterien bieten Spiele mit einem sehr geringen Suchtgefährdungspotential an. Dafür gibt es mittlerweile eine umfangreiche wissenschaftliche Evidenz, die auch in den wissenschaftlichen Evaluierungen der Sozialkonzepte dargelegt wurde. Die von den staatlichen Anbietern im Internet angebotenen Lotterien haben ein etwas höheres, aber bei den traditionellen Lotterien mit zwei Ziehungen in der Woche immer noch kein hohes oder gar sehr hohes Suchtgefährdungspotential. Dies wird auch in den Untersuchungen der BZgA deutlich.

Das Land Hessen hat seit dem 12. Oktober 2020 insgesamt 20 Lizenzen (Stand 24.11.2020) an private Anbieter von Sportwetten für das Internetangebot vergeben. Nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 (Artikel 4 Absatz 5 Nummer 4) und dem Hessischen Glücksspielgesetz (HGlüG) vom 28. Juni 2012 zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 2019 (Artikel 9 Absatz 1 Nummer 4) darf eine Erlaubnis nur erteilt werden, wenn ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept vorliegt.

Nach Artikel 4 Absatz 5 Nr. 4 des Glücksspielstaatsvertrags hat nicht nur ein Sozialkonzept vorzuliegen, sondern die Wirksamkeit des Sozialkonzepts ist auch wissenschaftlich zu evaluieren.

Mit dem neuen Glücksspielstaatsvertrag wird ein Erlaubnismodell für Sportwetten, das virtuelle Automatenspiele und Casinospiele im Internet eingeführt. Diese Spiele zeichnen sich durch ein hohes bzw. sogar sehr hohes Suchtgefährdungspotential aus.

Nach Artikel 6i Absatz 1 des neuen Glücksspielstaatsvertrags müssen die Veranstalter von Online-Casinospiele, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet auf eigene Kosten ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einsetzen. Es ist im Sozialkonzept nach § 6 zu berücksichtigen.

Es ergibt sich zusammenfassend:

Die Sportwettanbieter im Internet haben bei Erlaubniserteilung nach dem alten Glücksspielstaatsvertrag ein Sozialkonzept vorgelegt. Diese Anbieter sind bereits am Markt. Das Sozialkonzept wäre wissenschaftlich zu evaluieren.

Die Veranstalter von Online-Casinospiele, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet haben nach dem Glücksspielstaatsvertrag ein Sozialkonzept vorzulegen und dies ist wissenschaftlich zu evaluieren. Darüber hinaus haben die genannten Gruppen ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes

System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einzusetzen. Dieses System ist Teil des Sozialkonzepts.

Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags

Der bisherige Glücksspielstaatsvertrag macht bereits in Artikel 6 einige **Vorgaben für das Sozialkonzept**. Diese sind mit Ergänzungen auch in dem neuen Glücksspielstaatsvertrag in Artikel 6 zu finden. Die **Informationspflichten** sind in Paragraph 7 zu finden.

Nach Artikel 6i müssen die Veranstalter von Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automaten spielen im Internet sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet auf eigene Kosten **ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung** von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einsetzen.

In den Begründungen zum neuen Glücksspielstaatsvertrag wird ausführlicher auf dieses auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System eingegangen.

Variablen zur Spielsuchterkennung

Der Glücksspielstaatsvertrag macht erste Vorgaben in Bezug auf die zu verwendenden Variablen zur Spielsuchterkennung. In den Begründungen wird dazu ausgeführt: „Das System muss auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen. In der Suchtforschung sind unterschiedliche Verhaltensweisen und Verhaltensmuster bekannt, die Anhaltspunkte für pathologisches Spielen bieten (z.B. Veränderungen im Spielverhalten wie häufigeres oder längeres Spielen und der Versuch, Verluste durch höhere Einsätze zu kompensieren).“

Das System hat nach Artikel 6i Absatz 1 „jedenfalls die auf dem Spielkonto zu erfassenden Daten auszuwerten und ist regelmäßig zu aktualisieren.“ Dies wäre die Minimalanforderung in einem ersten Schritt zur Entwicklung des algorithmischen Systems.

Darüber hinaus müssen die Veranstalter einen so genannten „Safe-Server“ einrichten. Auf diesem Safe-Server sollen sämtliche für die Durchführung der Glücksspielaufsicht erforderlichen Daten zutreffend erfasst, digital nichtveränderlich abgelegt sowie eine jederzeitige elektronische Kontrolle einschließlich unmittelbarem Zugriff durch die zuständige Aufsichtsbehörde ermöglicht werden.

Weiterhin wird bundesweit ein Spielersperrsystem eingerichtet. Die Sperre kann auf Antrag oder auch über eine Schaltfläche („Panik-Knopf“) ausgelöst werden, die deutlich erkennbar und auf der gleichen Internetseite vorgehalten werden muss, auf der auch die Spielteilnahme möglich ist.

Ein wirksames System zur Spielsuchtfrüherkennung würde die Daten des Spielkontos, die Daten die von dem Anbieter auf dem Safe-Server abgelegt werden, die Daten der Spielersperre und darüber hinaus relevante Angaben, wie Beschwerdemails in geeigneter Weise kombinieren.

Bisher liegen vor allem wissenschaftliche Untersuchungen für den Bereich der Sportwetten vor. Dort wird in der Regel die Kontoschließung durch einen Spieler als Indikator für ein problematisches Spielverhalten genommen. Es wird dann untersucht, mit welchen Variablen frühzeitig erkannt werden kann, ob es zu einer Kontoschließung kommt.

Die zeitweilige oder längerfristige Sperre ist ein weiterer und besserer Indikator für ein problematisches Spielverhalten. Zusätzliche weitere Indikatoren wären zu berücksichtigen.

Methoden der Datenanalyse

Der Methodenkasten zur Analyse von großen Datenmengen ist sehr umfassend und umfangreich. Gemeinsam ist allen Methoden, dass sie auf mathematischen Verfahren beruhen, seien es ökonomischen Methoden, wie die Probit-Modelle, oder traditionelle multivariate Analysemethoden, wie die Cluster, Faktoren oder Diskriminanzanalyse oder Ansätze der Entscheidungstheorie, wie hierarchische Entscheidungsbäume, Entscheidungsnetze, Bayesianische Netze oder so genannte Black Box Ansätze, wie neuronale Netze etc.. Bei den Ansätzen, die auf neuronalen Netzen basieren, werden die Variablen nicht auf Grund theoretischer Überlegungen miteinander kombiniert, sondern dies erfolgt ausschließlich innerhalb der Methode selber. Es sind sehr umfangreiche Datensätze nötig, um die neuronalen Netze zu trainieren. Eine wissenschaftliche Evaluierung solcher Methoden ist wiederum nur durch die Eingabe von Datensätzen und die Überprüfung des Ergebnisses selber möglich. Dabei erfolgt die Verknüpfungen der Variablen im dem neuronalen Netz nicht theoriegeleitet und ist daher nicht direkt überprüfbar. Dies erschwert eine wissenschaftliche Evaluierung von neuronalen Netze bzw. ganz generell Black-Box Ansätzen.

Bezug auf die Methoden macht der Glücksspielstaatsvertrag keine direkten Vorgaben. Da der Algorithmus jedoch wissenschaftlich zu evaluieren ist, werden detaillierte Angaben impliziert.

Die Variablen, die verwendet werden, müssen offen gelegt werden. Die Gewichtung und Kombination der Variablen ist offen zu legen. Die eingesetzten Verfahren müssen nachvollziehbar dargestellt werden.

Von zentraler Bedeutung sind dabei die Variablen, mit denen eine Spielsuchtgefährdung gemessen wird. Dies könnten zweitweise und längerfristige Sperren sein. Es könnten aber auch Befragungen bzw. die Auswertung von Chats hierfür dienen. Der Einsatz von Screening Instrumenten wäre auch denkbar, aber sehr gut zu überlegen.

Maßnahmen der Intervention

In der Begründung wird ausgeführt, dass die Spielsuchtfrüherkennung als Teil des Sozialkonzepts durch die Erlaubnisbehörde zu prüfen ist. In dem Sozialkonzept sind insbesondere Maßnahmen festzulegen, die zu ergreifen sind, wenn das System einen möglicherweise suchtgefährdeten Spieler identifiziert.

Hier kommt, so die Begründungen des Glücksspielstaatsvertrags, auch ein gestufter Maßnahmenkatalog in Betracht, der bei ersten Hinweisen zunächst auf Warnhinweise und Informationen zu Beratungsmöglichkeiten setzen könnte und davon ausgehend in Abhängigkeit vom Maß der Auffälligkeit des Spielverhaltens weitere Maßnahmen wie Spielpausen bis hin zur Veranlassung einer Spielersperre vorsieht. Diese Maßnahmen müssen nicht automatisiert erfolgen.

Die Landeslotteriegesellschaften haben bereits ein stufenweises Vorgehen praktiziert.

Der neue Glücksspielstaatsvertrag und insbesondere die Begründungen setzen die Leitplanken für ein auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Spielsuchtfrüherkennung. Wenn alle vorliegenden Daten hierfür in geeigneter Weise kombiniert würden, wäre das System höchstmöglich wirksam. Wenn auf der anderen Seite jedoch aus unterschiedlichen Gründen nur Teile dieses Datensatzes verwendet werden, so sollte die Eingrenzung aus suchtwissenschaftlicher Sicht erfolgen.

Neben den Daten, die direkt mit dem Spielerkonto verbunden sind, sollten weitere Daten für ein solches System verwendet werden.

Dieses System sollte zunächst auf die Spieler angewendet werden, die durch ihr Spielverhalten besonders gefährdet sind. In einem ersten Schritt sollten alle Spieler, deren durchschnittlichen wöchentlichen Ausgaben über einen gewissen Grenzwert liegen, betrachtet werden. Nicht die Spieler, die nur wenige Euro im Monat ausgeben, sind primär möglicherweise gefährdet einzuordnen, sondern die Spieler mit hohen Ausgaben.

In das algorithmische System sollten Daten über die Zeitdauer der Spielteilnahme (mit Uhrzeiten gemessen) und die Einsätze und Verluste und insbesondere deren Varianz, Trends, Änderungen einfließen. Das Geschlecht und Alter wären sicherlich auch noch relevant. Auf die Verwendung geographische Angaben (Postleitzahl) könnte zunächst verzichtet werden.

Es gilt, die Kombination von Variablen zu verwenden, die geeignet sind, ein Spielsuchtgefährdung möglichst frühzeitig anzuzeigen.

Es muss überlegt werden, wie, d.h. mit welchen Variablen eine Spielsucht gemessen wird. Der Goldstandard wäre die Anwendung eines anerkannten Screening-Instruments. Sicherlich leichter

umzusetzen wäre eine Messung eines problematischen Spielverhaltens mit den vorliegenden Daten.

Besonders gut geeignet dürften die zeitlichen Sperrdaten sein und das Spielverhalten vor der Sperre und bei kurzfristigen Sperrungen auch danach. Die Motive für das Drücken des Panik-Knopfes sind sicherlich verschieden bei den verschiedenen Spielern. Wenn diese Motive wissenschaftlich erfasst werden, ist ein differenziertes Vorgehen seitens des Anbieters möglich. Dies würde wiederum der Suchtprävention dienen. Bei einer gewissen Anzahl von Verwendungen des Panik-Knopfes sollte ein erster direkter persönlicher Kontakt mit dem Spieler gesucht werden. Die Kontaktaufnahme wäre Teil des Sozialkonzepts und sollte in sinnvoller Weise gestuft erfolgen. Bei der Kontaktaufnahme wäre der Spieler mit seinem Verhalten zu konfrontieren.

Der Algorithmus ist kontinuierlich auf der Basis der in den Analysen gefundenen Ergebnisse zu verbessern. Der (Weiter-) Entwicklungsprozess wäre wissenschaftlich zu begleiten.

2. Unterstützung der Glücksspielforschung und der Suchthilfe

Abschließend empfehlen wir eine Stärkung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung, um damit zu einer evidenzbasierten, vernünftigen und durchdachten Regulierung beizutragen. In dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 ist in § 11 vorgesehen, dass die Länder die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren sicherstellen. Nicht nur die Suchtprävention, sondern auch die Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention sind Ziele der Glücksspielregulierung. Außerdem hat in der praktischen Umsetzung (in der Mehrzahl der Bundesländer) die Förderung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung bisher wenig oder gar keine Bedeutung gehabt. In § 27e (Aufgaben der Anstalt) ist darüber hinaus die Rede davon, dass die Anstalt Studien und Gutachten in Auftrag geben kann. Eine grundlegende und dauerhafte Erforschung des Phänomens Glücksspiel kann somit jedoch nicht erfolgen. Die Länder sollten sich hier auf eine feste monetäre Unterstützung, etwa 0,5 – 1 % der Einnahmen aus Steuern und Abgaben festlegen. Dies hätte den Vorteil, dass das Forschungsbudget auf den sich verändernden Markt und damit zusammenhängend mit der erwartbaren Problemzunahme in der Gesellschaft reagieren kann. Diese Mittel sollten zu gleichen Teilen in die Grundfinanzierung bestehender wissenschaftlicher Einrichtungen im Bereich der Glücksspielforschung und projektorientiert vergeben werden. Die Entscheidung über die projektorientierte Vergabe von Mitteln sollte etwa über die Deutsche Forschungsgemeinschaft erfolgen. Entsprechende feste monetäre Quoten sind ebenfalls für Prävention und das Suchthilfesystem vorzusehen.

Für die weitere Entwicklung der Regulierung im Bereich Glücksspiel wäre ein evidenzbasierter und lernender Ansatz sinnvoll. Dazu gehört auch die Förderung der Glücksspielforschung.

Für weitere Fragen stehe ich selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit besten Grüßen aus Hohenheim

Ihr

Tilman Becht



Deutscher Sportwettenverband

An die Mitglieder
des Innenausschusses
des Hessischen Landtags
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Per E-Mail: c.lingelbach@ltg.hessen.de
e.jager@ltg.hessen.de

15. Januar 2021

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021

- Drs. 20/3989 -

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Übersendung des oben benannten Gesetzentwurfs sowie für die Berücksichtigung im Rahmen der schriftlichen Anhörung bedanken wir uns. Die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme ergreifen wir nachfolgend gerne:

I. Über den Deutschen Sportwettenverband

Der 2014 gegründete Deutsche Sportwettenverband (DSWV) ist der Zusammenschluss der führenden deutschen und europäischen Sportwettenanbieter. Mit Sitz in Berlin versteht sich der DSWV als öffentlicher Ansprechpartner, insbesondere für Politik, Sport und Medien. Seine 16 Mitglieder, die zwischen 80 und 90 Prozent des in Deutschland Steuern zahlenden Sportwettenmarktes repräsentieren, setzen sich für eine moderne, wettbewerbsorientierte und europarechtskonforme Regulierung von Sportwetten in Deutschland ein. Alle Mitglieder verfügen über bundesweite Sportwettenerlaubnisse gemäß dem 3. GlüÄndStV oder befinden sich im Antragsverfahren beim Regierungspräsidium Darmstadt. Seit 2012 haben sie in Deutschland über 2,5 Mrd. Euro Sportwettsteuern gezahlt (an Hessen rund 187 Mio. Euro). Die meisten Mitglieder sind auch als Sponsoren im deutschen Profisport aktiv.

Anschrift

Deutscher
Sportwettenverband e.V.
Auguststraße 62
10117 Berlin

Kontakt

☎ +49 30 403680160
☎ +49 30 403680170
✉ kontakt@dswv.de
www.dswv.de

Verantwortlich

Präsident
Mathias Dahms
Hauptgeschäftsführer
Luka Andric

Vereinsregister

VR 33456 B
Amtsgericht
Charlottenburg
14046 Berlin

Seite

1 | 6



Deutscher Sportwettenverband

II. Zum Gesetzentwurf

Gemäß § 35 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (nachfolgend: GlüStV 2021) tritt dieser am 1. Juli 2021 in Kraft, wenn bis spätestens zum 30. April 2021 die Ratifikationsurkunden aus mindestens 13 Bundesländern bei der Staatskanzlei der oder des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt sind. Darüber hinaus ist bis spätestens zum 30. Juni 2021 die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde des Landes Sachsen-Anhalt zwingend erforderlich.

Der vorliegende Gesetzentwurf kommt diesem Ratifizierungserfordernis für das Land Hessen nach. Es handelt sich um ein reines Ratifizierungsgesetz ohne darüberhinausgehenden materiell-rechtlichen Regelungsgehalt in Bezug auf landesrechtliche Regelungen. § 1 des Gesetzentwurfs sieht die Zustimmung des Landes Hessen zum GlüStV 2021 vor; §§ 2 und 3 enthalten Regelungen zum Inkrafttreten des GlüStV 2021 sowie des Landesgesetzes.

Aus Sicht des DSWV ist der GlüStV 2021 ein erster Schritt in Richtung einer modernen, marktkonformen Glücksspielregulierung in Deutschland. Das Vertragswerk lockert die bisherige strikte Verbotspolitik im Glücksspielwesen teilweise auf, die sich nicht nur als unionsrechtswidrig, sondern im digitalen Zeitalter auch als ineffektiv erwiesen hat. Die Märkte für Sportwetten und Online-Glücksspiele sollen mit der Vergabe von Erlaubnissen für private Veranstalter dauerhaft geöffnet werden – jedoch mit teils erheblichen Beschränkungen zulasten EU-ausländischer Anbieter. Die Schaffung einer zentralen und professionellen „Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder“, sofern diese flexibel auf Marktentwicklungen reagieren kann, wird vom DSWV sehr begrüßt.

Zugleich möchte der DSWV die Gelegenheit nutzen, um auf grundsätzliche Fehlkonstruktionen im GlüStV 2021 frühzeitig hinzuweisen, die weitere Reformen in den kommenden Jahren erforderlich machen werden.

Im Zuge der politischen Kompromissfindung haben sich im GlüStV 2021 mehrere strukturelle und unionsrechtlich bedenkliche Fehlentwicklungen verfestigt, die den Erfolg der künftigen deutschen Glücksspielregulierung akut in Frage stellen:

- **Überkomplexer und starrer Regulierungsrahmen:** Der Detaillierungsgrad der staatsvertraglichen Regulierung verschiedener Glücksspielarten unterscheidet sich erheblich und ist insbesondere bei der Sportwette gemäß § 21 und bei den virtuellen Automatenspielen gemäß § 22a besonders hoch ausgeprägt. Durch die lange Laufzeit des Staatsvertrags erstarrt der Rechtsrahmen für diese hochgradig innovations- und technologiebasierten Glücksspieldienstleistungen über Jahre und der Gesetzgeber beraubt sich der Möglichkeit, die Regulierung mit Blick auf die erfolgreiche Umsetzung der staatsvertraglichen Ziele künftig einfach und flexibel an neue Marktbedingungen anzupassen. Die bessere Alternative wäre es gewesen, dem regulatorischen Ansatz beim Online-Poker (§ 22b) zu folgen, das Detaillevel der staatsvertraglichen Regulierung zu verringern und stattdessen der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder mittels Verordnungsermächtigungen weiten Ermessensspielraum für alle Spielformen einzuräumen. Die Behörde hätte den GlüStV 2021 und die damit verbundenen Verordnungen dann in einem kontinuierlichen, institutionalisierten Prozess unter Beteiligung der Normadressaten evaluieren und iterativ fortentwickeln können.

- **Inkohärenz und Unionsrechtswidrigkeit der Regulierung:** Der GlüStV 2021 verschärft die bestehende Inkohärenzproblematik der deutschen Glücksspielregulierung weiter: Die Koexistenz erstens eines strikten staatlichen Veranstaltungsmonopols bei Lotterien mit geringem Gefährdungspotenzial, zweitens unterschiedlich ausgestalteter Erlaubnissysteme bei Sportwetten, Pferdewetten, beim virtuellen Automatenspiel im Internet und beim Online-Poker sowie drittens eines zahlenmäßig begrenzten Konzessionsmodells (regionale Oligopole) bei anderen Online-Casinospielen wirft erhebliche Fragen auf, inwieweit diese regulatorischen Unterschiede unter Gesichtspunkten der Sucht- und Betrugsprävention, des Spieler- und Jugendschutzes tatsächlich gerechtfertigt sind. Vielmehr scheint die unterschiedliche Regulierung verschiedener Spielformen wie bereits in der Vergangenheit primär fiskalpolitisch motiviert zu sein, werden die nominellen Ziele des Staatsvertrags dem Erhalt und der Ausweitung der Einnahmen aus staatlich veranstalteten Glücksspielen faktisch untergeordnet. Zudem werden die staatlichen deutschen Veranstalter von Glücksspielen gegenüber privaten Anbietern aus dem EU-Ausland europarechtswidrig deutlich privilegiert:
 - kein Anschluss von staatlichen Lotterien an die Limitdatei (vgl. § 6c),
 - kein Anschluss von staatlichen Lotterien an das Spielersperrsystem (vgl. § 8),
 - Abgleich mit der Sperrdatenbank bei Zutritt zu privatwirtschaftlichen Wettvermittlungsstellen (und damit verbundene Nachrüstung aller Wettvermittlungsstellen mit Zutrittskontrollsystemen), nicht jedoch bei staatlichen Wettannahmestellen (vgl. § 8 Abs. 3),
 - Ermäßigung der Verwaltungsgebühren ausschließlich für staatliche Lotterieveranstalter um die Hälfte (vgl. § 9a Abs. 4),
 - Wettannahmestellenprivileg für den staatlichen Sportwettenanbieter bis zum 30. Juni 2024 mit deutlich geringeren Produktrestriktionen (vgl. § 29 Abs. 6).

Der Überakzentuierung der Suchtprävention bei privaten, vermeintlich gefährlicheren Glücksspielen zur Rechtfertigung zahlreicher Marktrestriktionen steht die starke Betonung des Kanalisierungsziels sowie der Betrugsprävention und darauf fußend die Einräumung von manifesten Vorteilen für die staatlichen Lotteriegesellschaften gegenüber. Entgegen der abgestuften Bewertung der suchtbewogenen Gefährlichkeit einzelner Glücksspiele werden aber gerade vermeintlich ungefährliche Glücksspiele (Lotterien) mit der schärfsten Form des regulatorischen Eingriffs – einem staatlichen Monopol – belegt, während die aus Sicht der Länder gefährlicheren Glücksspiele entweder in Erlaubnissystemen (z.B. Sportwetten, virtuelles Automatenspiel) oder gewerblich, also ohne jegliches Erfordernis, eine glücksspielrechtliche Erlaubnis oder Konzession zu beantragen (z.B. Automatenspiele in Gaststätten), reguliert werden. Der DSWV kommt daher zu der rechtlichen Einschätzung, dass § 4 Abs. 4 GlüStV sowie die besonderen Voraussetzungen für Sportwetten und das virtuelle Automatenspiel gemäß §§ 4a ff. GlüStV unionsrechtswidrig gegen das Kohärenzgebot verstoßen. Auch das Regulierungskonzept für Online-Casinospiele gemäß § 22c GlüStV ist mit dem unionsrechtlichen Kohärenzerfordernis unvereinbar.

- **Datenschutzrechtlich höchst bedenkliche Datenbankprojekte:** Zeitgleich mit dem Aufbau der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder sieht der GlüStV die Entwicklung und Implementierung von gleich drei komplexen und systemkritischen Datenbanken (Limitdatei gemäß § 6c, Aktivitätsdatei gemäß § 6h, neue Sperrdatei gemäß § 23) vor. Der fachliche, koordinative und somit finanzielle Aufwand ist in jeglicher Hinsicht immens, das Ausfall- und Haftungsrisiko hoch. Insbesondere gegenüber der Limitdatei gemäß § 6c und der Aktivitätsdatei gemäß § 6h bestehen zudem umfassende datenschutzrechtliche Bedenken: Der Vorsitzende der Datenschutzkonferenz der Bundesländer rät in einem Gutachten für die federführende Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen vom 10. März 2020 ausdrücklich von ihrer Schaffung (sowie vom Einsatz vermeintlich spielsuchterkennender Algorithmen gemäß § 6i) ab; der DSWV schließt sich den Ausführungen der Datenschutzkonferenz uneingeschränkt an. Darüber hinaus sind die Limit- und die Aktivitätsdateien auch regulatorisch unverhältnismäßig, weil nicht erforderlich; sie leisten neben der Sperrdatei, der Selbstlimitierung, dem Safe-Server und den Monitoringsystemen der Veranstalter keinen zusätzlichen Beitrag zum Spielerschutz.

Neben diesen strukturellen rechtlichen Fehlkonzeptionen des GlüStV 2021 stellen die zahlreichen restriktiven Regelungen des Vertragswerks für privatwirtschaftliche (Online-)Glücksspielangebote in ihrer Gesamtheit die erfolgreiche Überführung der Kundennachfrage in den regulierten Markt in Frage. Insbesondere bei den folgenden Punkten sieht der DSWV in Zukunft dringenden Änderungsbedarf:

1. Um kurzfristig auf Entwicklungen des dynamischen und innovationsoffenen Sportwettenmarktes reagieren und die bestehende Kundennachfrage aktiv in regulierte Angebote kanalisieren zu können, ist ein weiter Ermessensspielraum für die zuständige Behörde in Fragen des **zulässigen Wettprogramms** essenziell. Restriktive und starre Vorgaben zur Zulässigkeit von Wetten auf Einzelsportarten (§ 21 Abs. 1a) und von Live-Wetten auf „High-Score-Games“ wie Handball oder Basketball (Abs. 4) werden weder der gesellschaftlichen Bedeutung dieser Sportarten noch den Kundengewohnheiten gerecht und sollten analog zum regulativen Ansatz des Abs. 5 flexibilisiert werden.
2. Die Pflicht zum Abgleich jedes Kunden mit dem Spielersperrsystem bereits beim Betreten einer Wettvermittlungsstelle (§ 8 Abs. 3 Satz 5), welche die kostenintensive Nachrüstung von bundesweit rund 5.000 bis 6.000 Wettvermittlungsstellen mit **Zutrittskontrollen** erfordern würde, stellt eine unverhältnismäßige Härte dar: Der Sperrdatei-Abgleich erfolgt in der Wettvermittlungsstelle ohnehin vor der Wettabgabe, wodurch die Spielteilnahme gesperrter Spieler durch ein milderer regulatorisches Mittel wirksam und lückenlos ausgeschlossen wird. Das spezifische innere Erscheinungsbild von Wettbüros im Unterschied zu Spielhallen und Spielbanken – zu sehen sind keine Glücksspiele, sondern Sportübertragungen – rechtfertigt eine differenzierte Zutrittsregulierung.
3. Die technisch hochkomplexe und datenschutzrechtlich bedenkliche **anbieterübergreifende Limitdatei** (§ 6c) ist nicht erforderlich, da sie neben der Sperrdatei, der Selbstlimitierung, dem Safe-Server und den Monitoringsystemen der Veranstalter keinen zusätzlichen Beitrag zum Spielerschutz leistet. Dem pauschalen anbieter- und spielformübergreifenden Einzahlungslimit, das den Markt willkürlich

- begrenzt und nicht zwischen individuellen Vermögensunterschieden differenziert, wäre ein System der individuellen Selbstlimitierung vorzuziehen.
4. Die **Aktivitätsdatei zur Verhinderung parallelen Spiels** im Internet (§ 6h) leistet keinen Beitrag zum Spielerschutz. Die fünfminütige Wartezeit beim Anbieterwechsel geht an der Lebenswirklichkeit der Verbraucher vorbei. Das technische Ausfallrisiko der Datei zu Spitzenlastzeiten und die damit verbundenen Haftungsrisiken sind enorm.
 5. Ebenso verbraucherunfreundlich und praxisuntauglich sind die **Vorgaben zum parallelen Angebot mehrerer Glücksspielarten auf einer Internetdomain**: Die verpflichtende Trennung des Spielerkontos in Unterkonten je Spielform (§ 4 Abs. 5 Nr. 5 Satz 4-7) verringert die Transparenz des Verbrauchers über sein eigenes Spiel- und Ausgabeverhalten. Die einstündige Wartezeit bei der Umbuchung könnte sogar zu erhöhten Ausgaben führen. Schon kürzeste Pflichtwartezeiten beim Wechsel zwischen verschiedenen Glücksspielangeboten (Satz 3) führen im Internet nachweislich zu hohen Abbruchraten zugunsten des Schwarzmarktes. Die bessere Alternative wären individualisierte visuelle und durch den Kunden aktiv zu bestätigende Spielerschutzhinweise („Reality Check“).
 6. Die verfassungsrechtlich höchst sensible **Fremdsperre** (§ 8a Abs. 1) sollte ausschließlich durch die zuständige Behörde auf Antrag der Veranstalter, Wettvermittler oder Dritter erfolgen, keinesfalls jedoch durch Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen direkt.
 7. **Glücksspielwerbung** (§ 5) dient der Kanalisierung der Kundennachfrage in den regulierten Markt; ihre Regulierung muss praxistauglich sein und stets den Spielerschutz im Blick behalten: Sperrzeiten für Glücksspielwerbung im Internet (Abs. 3) scheitern an der Funktionalität sozialer Medien, in denen sich Werbepostings nicht ausblenden bzw. zeitlich begrenzen lassen. Eine Sperrdatei-Abfrage vor jedem Versand personalisierter Kundenkommunikation (Abs. 5) ist mit unverhältnismäßigen Kosten für die Anbieter verbunden und belastet die Sperrdatei mit zusätzlichen Anfragen. Vorgaben zur Affiliate-Werbung (Abs. 6) greifen unverhältnismäßig in das Recht der freien Vertragsgestaltung ein.
 8. Der GlüStV 2021 sollte die **Besetzung des Fachbeirats** (§ 32 Satz 1), der beratend an dessen Evaluierung mitwirkt, näher definieren und im Sinne einer ganzheitlichen Perspektive alle relevanten Normadressaten – insbesondere auch Glücksspielanbieter – integrieren. Um die Glücksspielregulierung kontinuierlich fortzuentwickeln, sollte sich der Gesetzgeber in einem institutionalisierten Evaluierungsprozess die teils jahrzehntelange internationale Markt- und Regulierungsexpertise der Glücksspielanbieter zunutze machen.

Angesichts der erkennbaren grundsätzlichen Fortschritte, die mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 in Bezug auf die Glücksspielregulierung in Deutschland verbunden sind, und trotz der genannten Kritikpunkte empfiehlt der Deutsche Sportwettenverband die Ratifizierung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 durch den Hessischen Landtag mittels des vorliegenden Gesetzentwurfs. Änderungen an dem Gesetzentwurf sind nicht erforderlich.



Deutscher Sportwettenverband

Für Rückfragen und Erläuterungen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Dahms'.

Mathias Dahms
Präsident

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luka Andric'.

Luka Andric
Hauptgeschäftsführer

Der Fachbeirat
nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV
- eine unabhängige Einrichtung zur Beratung der Länder –

Geschäftsstelle des Fachbeirats
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

An den Vorsitzenden des Innenausschusses
des Hessischen Landtags
Bearbeiterin: Claudia Lingelbach
Aktenzeichen: I A 2.2

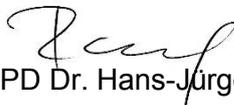
Wiesbaden, 15. Januar 2021

Schriftliche Anhörung zu: Gesetz Landesregierung; Gesetz zu dem
Glücksspielstaatsvertrag 2021 –Drucks. 20/3989 –

Sehr geehrte Damen und Herren,
der Fachbeirat bedankt sich für die Gelegenheit eine Stellungnahme zum Glücks-
spielstaatvertrag abzugeben.

Der Fachbeirat lehnt den Glücksspielstaatsvertrag 2021 in der vorliegenden Form
wegen mangelnder angemessener Berücksichtigung von Spieler- und Jugendschutz
ab und regt daher an, dass das Land Hessen - und die anderen Bundesländer -
dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 nicht zustimmt/zustimmen. Eine Begründung fin-
den Sie in der beigefügten ausführlichen Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen



PD Dr. Hans-Jürgen Rumpf (Vorsitzender)

Für den Fachbeirat:

Ilona Füchtenschnieder-Petry

Andrea Hardeling

Dr. Tobias Hayer

Konrad Landgraf

PD Dr. Florian Rehbein

Prof. Dr. Rüdiger Wulf



Der Fachbeirat
nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV

- eine unabhängige Einrichtung zur Beratung der Länder –

Geschäftsstelle des Fachbeirats
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

Wiesbaden, 15.01.2021

Fachbeirat Glücksspielsucht

Stellungnahme im Rahmen der schriftlichen Anhörung zum Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 – Drucks. 20/3989 – des Innenausschusses des Hessischen Landtags 15.01.2021

Autoren: Konrad Landgraf, Rüdiger Wulf, Ilona Füchtenschnieder, Andrea Hardeling, Tobias Hayer, Florian Rehbein und Hans-Jürgen Rumpf

Der Fachbeirat nimmt im Rahmen der obigen Anhörung zu ausgewählten Passagen des oben genannten Glücksspielstaatsvertrag 2021 Stellung. Weiterhin folgt am Ende des Dokuments ein Positionspapier des Fachbeirats, welches weitere Hintergrundinformationen einschließlich ausgewählter Literaturangaben bereitstellt.

Zu § 1 Ziele des Staatsvertrages Reihenfolge der Ziele

Im Staatsvertrag aus dem Jahr 2008 stand das Ziel das „Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen“ noch an erster Stelle. Dies war der Tatsache geschuldet, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung - 1 BVR 1054/01 - vom 28. März 2006 klargestellt hat, dass ein Monopol für Sportwetten mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nur vereinbar ist, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist. Zwar geht es im aktuellen GlüStV nicht mehr darum, ein Monopol für Sportwetten zu verteidigen, allerdings lässt sich dies sicherlich auch auf das Monopol bei Lotterien und Spielbanken übertragen. Die Länder sollten sich aber unabhängig vom Glücksspielmonopol bei der Regulierung der Glücksspiele grundsätzlich an der Verhinderung von Glücksspielsucht ausrichten. Schließlich geht es hier darum, schweres menschliches Leid für die Betroffenen und ihre Angehörigen zu verhindern. Die Ziele sind aus diesen Gründen nicht gleichrangig zu sehen. Dem Ziel „das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen“ ist eine herausragende Bedeutung zuzumessen.

Absatz 1 Ziffer 2

Bei der Betrachtung menschlichen Verhaltens kann vom Vorhandensein eines „natürlichen



Spieltriebs“ ausgegangen werden. Vor allem trifft dies auf das freie Spiel (Play) zu, das eine wichtige Entwicklungsaufgabe in der Kindheit übernimmt. In Bezug auf Glücksspiele (Gambling) trifft diese Aussage allerdings nicht zu. Auch im Erwachsenenalter nehmen Glücksspiele nur eine untergeordnete Rolle ein. Der „natürliche Spieltrieb“ lässt sich problemlos ohne eine Teilnahme an Glücksspielen befriedigen. Laut dem letzten BZgA-Survey (<https://doi.org/10.17623/BZGA:225-GS-SY17-1.0>) nahmen in den letzten zwölf Monaten lediglich rund 37 Prozent der erwachsenen Bevölkerung an Glücksspielen teil. Somit spielen für über 60 Prozent der Bevölkerung Glücksspiele kaum eine zentrale Rolle. Unzweifelhaft gibt es eine Nachfrage nach Glücksspielen, diese sollte aber auch als das beschrieben werden, was sie ist. Daher sollte der Begriff „natürlicher Spieltrieb“ ersetzt werden mit „Nachfrage nach Glücksspielen“

Zu § 3 Begriffsbestimmungen

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

Zu § 4 Allgemeine Bestimmungen zur Erlaubniserteilung

Aufgrund der hohen Risiken und der nur eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten sollte das Online-Glücksspiel verboten bleiben. Maßnahmen der Regulierung sollten insbesondere bei besonders riskanten Spielformen ansetzen. Eine besondere Gefahr geht von dem anwachsenden Markt des Online-Glücksspiels aus. Befürchtet wird in einer Hochrechnung anhand einer deutschen Allgemeinbevölkerungsstichprobe, dass die Verschiebung von 10% des Glücksspielmarktes vom Offline-Bereich in den Online-Bereich die Wahrscheinlichkeit ein problematischer Glücksspieler zu sein um 8.8% bis 12.6% erhöht. Solche Befunde sprechen für eine Aufrechterhaltung des Verbots von Online-Glücksspielen. Auch im Rahmen einer systematischen Literaturrecherche zeigte sich, dass die wissenschaftliche Befundlage entsprechende Eingriffe des Staates bei der Regulierung des Online-Glücksspiels rechtfertigt, die auch Verbote bestimmter Spielsegmente umfassen kann (z. B. Online-Kasinospiele jeglicher Art).

§ 4d Konzessionsabgabe (gestrichen)

Nachdem in den §§ 10 ff. Rennwett- und LotterieG Steuertatbestände enthalten sind, kann die Konzessionsabgabe entfallen. Es fehlt jedoch eine steuerrechtliche Regelung für die kommenden Online-Glücksspielangebote, die von unserer Seite dringend geboten erscheint.

Ebenso sollte an geeigneter Stelle im Entwurf verankert werden, dass Steuereinnahmen zu einem angemessenen Anteil der Suchtprävention und -hilfe sowie der wissenschaftlichen Forschung zufließen (vgl. etwa § 11 des Entwurfs). Das würde einer rationalen und evidenzbasierten Glücksspielpolitik zugutekommen.

Zu § 5 Werbung

In den letzten Jahren ließ sich in Deutschland ein deutlicher Anstieg der Werbeausgaben für Glücksspiele verzeichnen. Werbung verfolgt den Zweck, potenzielle Neukundinnen und Neukunden zu gewinnen sowie Vielspielerinnen und Vielspieler dauerhaft zu binden. Die medial verharmlosende Darstellung des Sportwettens leistet kognitiven Verzerrungen Vorschub und schürt insbesondere den Irrglauben, bestimmte Ereignisse und Spieldausgänge vorhersehen zu können. Glücksspiel-Werbung im Allgemeinen spricht gerade Jugendliche bzw. junge Erwachsene und damit eine vulnerable Personengruppe an; Es besteht eine statistische Beziehung zwischen dem selbstwahrgenommenen Einfluss von Werbung und dem Schweregrad einer Glücksspielproblematik; Problemspieler*innen reagieren verstärkt auf Glücksspiel-Werbung und nehmen sie bewusster wahr als Gelegenheitsspieler*innen. Eine Ausweitung des Glücksspielangebotes führt, vor allem bei entsprechender Produktvermarktungen, zu einer schleichenden Normalisierung des Glücksspiels. Glücksspiele werden nahezu ausschließlich als spannende, reizvolle und somit normative Unterhaltungsmöglichkeit präsentiert. Entsprechend können an anderer Stelle platzierte Warnhinweise, die in direktem Konflikt mit derartigen Botschaften stehen, nur eine begrenzte Wirksamkeit entfalten.

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

Im Falle, dass Online-Glücksspiele und Werbung für diese zugelassen werden, ist, wie bei anderen Online-Spielformen auch, die Werbung für Sportwetten im Zeitraum zwischen 6:00 Uhr und 21:00 Uhr zu untersagen. Der Zeitraum wird darüber hinaus als zu kurz erachtet. Um 20 Uhr beginnt im deutschen Fernsehen die Hauptsendezeit. Die zu diesem Zeitpunkt angebotenen Sendung dauern häufig bis nach 22 Uhr und werden auch von Minderjährigen gesehen. Um Minderjährige vor Werbung im Internet und Rundfunk zu schützen, muss der Zeitraum in welchem nicht geworben werden darf mindestens bis 22:30 Uhr ausgeweitet werden. Darüber hinaus ist Dachmarkenwerbung für Glücksspiele auf Trikots, Banden und ähnlichen Werbemitteln in Sportstätten zu untersagen.

Zu § 6c Selbstlimitierung; Limitdatei für Glücksspiele im Internet

Die Verpflichtung der Spieler bei der Registrierung ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit festzulegen wird als sehr sinnvoll erachtet. Ein Einzahlungslimit von 1.000 Euro wird jedoch als zu hoch erachtet. Laut dem Statistischen Bundesamt lag das durchschnittliche ausgabenfähige Haushaltseinkommen (Statistische Bundesamt; www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Einkommen-Einnahmen-Ausgaben/Tabellen/haushaltsnettoeinkommen-lwr.html) im Jahr 2017 bei 3.461 Euro netto. Davon wurden 2.517 Euro für den privaten Konsum ausgegeben. Lediglich 259 Euro waren Ausgaben für Freizeit, Unterhaltung und Kultur (Statistische Bundesamt; www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Konsumausgaben-Lebenshaltungskosten/Tabellen/privater-konsum-d-lwr.html). Somit liegt ein monatliches Einzahlungslimit in Höhe von 1.000 Euro, das gleichbedeutend mit einem Verlustlimit ist, bereits beim vierfachen des im Durchschnitt für Freizeit zur Verfügung stehenden Betrags eines Durchschnittshaushalts. Darüber hinaus sollten Ausnahmen vom Einzahlungslimit nicht vorgesehen werden.

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

Sollte es zu einer Öffnung des Online-Glücksspielmarktes kommen, wird ein auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung für sehr wichtig erachtet. Ein zentral entwickeltes und wissenschaftlich fundiertes System, das gefährdete Spielerinnen

und Spieler erkennen kann, ist ein äußerst vielversprechendes Instrument für den Spielerschutz. Um eine Umsetzung im Sinne des Spielerschutzes sicherzustellen, müssten die dem Algorithmus zugrundeliegenden Indikatoren auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse ausgewählt, exakt beschrieben und operationalisiert werden.

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

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

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

In Bezug auf Glücksspielsüchtige ist auch ein Zeitraum von einem Jahr zu kurz. Für sie sollte gelten: Wird als Grund für die Selbst- oder Fremdsperre Glücksspielsucht angegeben, sollte der Antrag auf Entsperrung erst nach frühestens drei Jahren gestellt werden können. Suchterkrankungen sind chronische Erkrankungen, die nicht nach wenigen Monaten verschwinden. Beratungs- und Behandlungszeiten müssen abgeschlossen werden können und die Person muss die Möglichkeit haben, das neue Verhalten zu festigen. Gerade im ersten Jahr sind Rückfälle häufig. Nach Aufhebung der Sperre muss das Spielverhalten von Personen, die als Sperrgrund Glücksspielsucht angegeben haben, besonders gründlich in Bezug auf Anzeichen exzessiven Glücksspielverhaltens beobachtet und dokumentiert werden. Die Anbieter sind in der Pflicht sie unverzüglich erneut auszuschließen (Fremdsperre), sollten Anzeichen für auffälliges Glücksspielverhalten auftreten. Geschieht dies nicht, ist dies als Ordnungswidrigkeit zu behandeln.

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

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

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

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

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

Zu § 10 Fachbeirat

Die vorgesehene Beibehaltung des Fachbeirates wird begrüßt. Seine Aufgaben sollten um Beratung in Sachen Spieler- und Jugendschutz sowie Glücksspielsuchtprävention erweitert

werde. Der Fachbeirat ist frühzeitig an allen Glücksspielbezogenen politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

Zu § 10a Experimentierklausel für Sportwetten

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

Zu § 11 Suchtforschung

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

Zu § 21 Sportwetten

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

Zu § 22a Virtuelle Automatenspiele

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

Zu § 22b Online-Poker

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

§ 32 Evaluierung

Anders als in den vergangenen Glücksspielstaatsverträgen sollte Implementation und Evaluation durch unabhängige Forschungseinrichtungen sichergestellt werden. Dazu gehört auch die Finanzierung solcher Forschungen. Der § 22a (Virtuelle Automatenspiele) ist in die Auflistung der (insbesondere) zu evaluierenden Rechtsvorschriften aufzunehmen.

Fachbeirat Glücksspielsucht

Positionspapier zur Neuordnung des nationalen Glücksspielmarktes

05. Februar 2020

Autoren: Tobias Hayer, Konrad Landgraf, Rüdiger Wulf, Ilona Füchtenschnieder, Andrea Hardeling, Florian Rehbein und Hans-Jürgen Rumpf

Hintergrund

Der aktuelle Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag (3. GlüÄndStV) vom März 2019 gilt ab Januar 2020 und tritt mit Ablauf des 30. Juni 2021 außer Kraft. In 2019 wurden zuletzt einige punktuelle Änderungen (Aufhebung der Kontingentierung; Möglichkeit der flächendeckenden Untersagung nicht erlaubter Angebote für die Glücksspielaufsichten) eingefügt, die die Konzessionierung von Sportwetten ab Januar 2020 ermöglichen. Bedingt durch die nunmehr kurze Laufzeit des GlüStV bis Mitte 2021 und das erklärte Vorhaben ab Mitte 2021 Online-Casinospiele zuzulassen, gibt es kein Zeitfenster, um Auswirkungen des neuen konzessionierten Sportwettenangebotes zu evaluieren. Zurzeit wird ein neuer Glücksspielstaatsvertrag erarbeitet. Derzeit liegt der Entwurf des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland nach der Sonder-CdSK vom 17./18. Januar 2020 vor.

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

Glücksspiel und die Notwendigkeit der Regulierung

Einerseits ist Glücksspiel in unserer Gesellschaft relativ weit verbreitet, andererseits handelt es sich bei Glücksspielen um Produkte, die sorgsam kontrolliert werden müssen. Der Fachbeirat versteht Glücksspiele grundsätzlich als demeritorische Wirtschaftsgüter, die mit potenziellen Suchtgefahren einhergehen. Entsprechend übersteigen die mit diesen Produkten verbundenen gesamtgesellschaftlichen Kosten bei einzelnen Spielformen die Nutzeffekte, was staatliche Eingriffe im Sinne des Gemeinwohls nicht nur rechtfertigt, sondern sogar zwingend erforderlich macht. Staatliche Interventionen in Form von Marktregulationen sollten sich dabei immer an aktuellen Forschungserkenntnissen ausrichten und diese als Begründung für das jeweilige Vorgehen heranziehen. Liegen zu einzelnen Glücksspielformen noch keine ausreichenden Forschungserkenntnisse vor, sind diese Bereiche mit besonderer Vorsicht zu regulieren. Das Leitziel der Glücksspielgesetzgebung muss die Vermeidung der Glücksspielsucht einschließlich aller Negativfolgen und damit die Stärkung des Spielerschutzes sein.

Fakten zur Glücksspielsucht

In Deutschland entwickelt 1 Prozent der Bevölkerung irgendwann in seinem Leben eine Glücksspielsucht und 0,35 Prozent weist aktuell eine solche Störung auf (Meyer et al., 2015; Meyer et al., 2011). Besonders betroffen sind Männer, jüngere Personen und Risikogruppen wie zum Beispiel Arbeitslose und Migrantinnen und Migranten sowie Menschen mit

psychischen Erkrankungen. Es handelt sich um eine schwerwiegende Störung, die auch das Umfeld wie Partner und Familie in hohem Ausmaß belastet. Die Auswirkungen des Glücksspiels auf die öffentliche Gesundheit sind unter Berücksichtigung vieler Merkmale zu sehen und als beträchtlich einzuschätzen.

Entstehung der Glücksspielsucht

Glücksspielsucht entsteht durch individuums-, umgebungs- und suchtmittelbezogene Risikobedingungen (vgl. Meyer & Bachmann, 2017). Diese beziehen sich in erster Linie auf die Veranstaltungsmerkmale eines Glücksspiels (sog. Game Design). Weiterhin gehen von einzelnen Glücksspielen in Abhängigkeit von ihrer konkreten Ausgestaltung sehr unterschiedliche Gefahrenmomente aus (vgl. Griffiths, Hayer & Meyer, 2009). Als Faustregel kann festgehalten werden, dass vor allem diejenigen Spielformen als hoch suchtpotent gelten, die sich durch eine schnelle Spielgeschwindigkeit in Kombination mit einer hohen Verfügbarkeit auszeichnen. Neben dem gewerblichen Automatenspiel und Sportwetten zählen hierzu die meisten Formen des internetbasierten Glücksspiels (z. B. virtuelle Automaten Spiele, virtuelles Roulette oder Live-Wetten).

Vermarktung und Werbung

In den letzten Jahren ließ sich in Deutschland ein deutlicher Anstieg der Werbeausgaben für Glücksspiele verzeichnen. Werbung verfolgt den Zweck, potenzielle Neukundinnen und -kunden zu gewinnen sowie Vielspielerinnen und -spieler dauerhaft zu binden. Folgende Gefahren sind mit der Werbung verbunden (Hayer, 2018): (1) Die medial verharmlosende Darstellung des Sportwettens leistet kognitiven Verzerrungen Vorschub und schürt insbesondere den Irrglauben, einen bedeutsamen Einfluss auf den Spielausgang ausüben zu können; (2) Glücksspiel-Werbung im Allgemeinen spricht gerade Jugendliche bzw. junge Erwachsene und damit eine vulnerable Personengruppe an; (3) Es besteht eine statistische Beziehung zwischen dem selbstwahrgenommenen Einfluss von Werbung und dem Schweregrad einer Glücksspielproblematik; (4) Problemspielerinnen und -spieler reagieren verstärkt auf Glücksspiel-Werbung und nehmen sie bewusster wahr als Gelegenheitsspielerinnen und -spieler.

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

Wirksame Maßnahmen der Prävention

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

Maßnahmen der Regulierung sollten insbesondere bei besonders riskanten Spielformen ansetzen. Eine besondere Gefahr geht von dem wachsenden Markt des Online-Glücks-

spiels aus. Befürchtet wird in einer Hochrechnung anhand einer deutschen Allgemeinbevölkerungsstichprobe, dass die Verschiebung von 10 % des Glücksspielmarktes vom Offline-Bereich in den Online-Bereich die Wahrscheinlichkeit eine problematische Glücksspielerin oder ein problematischer Glücksspieler zu sein um 8,8 % bis 12,6 % erhöht (Effertz, Bischof, Rumpf, Meyer, & John, 2018). Derartige Befunde sprechen für eine Aufrechterhaltung des Verbots von Online-Glücksspielen. Hinzu kommt, dass dieses Verbot höchststrichterlich bestätigt wurde (BVG 2017).

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

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

Ausgewählte erfolgversprechende Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes

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

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

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

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

(3) Die Einführung von segmentübergreifenden **personengebundenen Spielerkarten**: Im Allgemeinen können derartige Spielerkarten einerseits als verlässliches Identifikationsmittel dienen. Andererseits erlauben sie eine objektive Speicherung des gesamten Spielverhaltens, was Prozesse des personalisierten Feedbacks ermöglichen, automatisierte Strategien der Früherkennung und Frühintervention optimieren und das verbindliche Setzen von Limits finanzieller wie zeitlicher Art (s. Punkt 4) erleichtern könnte.

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

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

Point-of-Sale-Aktivitäten nicht gestattet sein.

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

- Aufgrund der hohen Risiken muss das Online-Glücksspiel verboten bleiben.
- Bezüglich der im Rahmen einer Experimentierklausel aktuell bereits erlaubten Online-Sportwetten ist nach Auswertung der Evaluation ergebnisoffen zu prüfen, ob diese weiterhin erlaubt bleiben.
- Sollte es zusätzlich zu den bereits erlaubten Online-Sportwetten dennoch zur Öffnung des Online-Glücksspielmarktes kommen, sollten sukzessive zunächst solche Spielformen, bei denen auf Basis der Evidenzlage von einer geringeren Suchtgefahr auszugehen ist, zugelassen und deren Auswirkungen wissenschaftlich überprüft werden.
- Ein zentrales spielartübergreifendes Sperrsystem muss eingeführt werden. Fremdsperren sind dabei ebenfalls zu ermöglichen. Die Mindestsperrdauer darf ein Jahr nicht unterschreiten. Die Entsperrung darf nur auf Antrag erfolgen.
- Eine spielartübergreifende personengebundene Spielerkarte ist einzuführen. Zum einen ist mittels der Spielerkarte das Spielverhalten zu dokumentieren und für personalisiertes Feedback und die Früherkennung von glücksspielbezogenen Problemen zu nutzen. Zum anderen ermöglicht die Spielerkarte das Setzen von Einsatz- und Zeitlimits, die sowohl bei online als auch bei terrestrischen Glücksspielangeboten gelten.
- Eine zweckgebundene Anbieterabgabe ist einzuführen. Die dadurch erzielten Einnahmen sind für die Förderung der Suchtprävention und -hilfe sowie eine unabhängige Begleitforschung zu verwenden.
- Ein effektives Kontrollsystem in Zusammenhang mit einer wirkungsvollen Sanktionspraxis bei Fehlverhalten der Glücksspielanbieter muss aufgebaut werden. Bei wiederholten und schweren Verstößen ist ein (zeitweiser) Ausschluss vom Markt vorzusehen. Dabei sind unter anderem Testkäufe bzw. Testspiele als Überwachungsinstrument konsequent einzusetzen.
- Sollte es zu einer Öffnung des Online-Glücksspielmarktes kommen, ist parallel eine länderübergreifende zentrale Aufsichtsbehörde für Online-Glücksspiele einzuführen. Sie muss technisch und personell gut ausgestattet sein und muss bereits installiert sein, wenn der Markt geöffnet wird.
- Werbung für Glücksspiele ist auf ein absolutes Minimum am Point-of-Sale zu begrenzen.
- Bei der Regulierung müssen Angebote des simulierten Glücksspiels (sowohl bei der Definition des Begriffs Glücksspiel als auch beim Jugend- und Spielerschutz) ebenfalls berücksichtigt werden.
- Der Fachbeirat sollte frühzeitig an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt werden.

Literatur

- Effertz, T., Bischof, A., Rumpf, H. J., Meyer, C. & John, U. (2018). The effect of online gambling on gambling problems and resulting economic health costs in Germany. *European Journal of Health Economics*. doi: 10.1007/s10198-017-0945-z
- Griffiths, M., Hayer, T. & Meyer, G. (2009). Problem gambling: A European perspective. In G. Meyer, T. Hayer & M. Griffiths (Eds.), *Problem gambling in Europe: Challenges, prevention, and interventions* (pp. xix-xxix). New York: Springer.
- 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.
- Meyer, C., Bischof, A., Westram, A., Jeske, C., de Brito, S., Glorius, S., Schön, D., Porz, S., Gürtler, D., Kastirke, N., Hayer, T., Jacobi, F., Lucht, M., Premper, V., Gilberg, R., Hess, D., Bischof, G., John, U. & Rumpf, H.-J. (2015). The "Pathological Gambling and Epidemiology" (PAGE) study program: Design and Fieldwork. *International Journal of Methods in Psychiatric Research*, 24, 11-31.
- Meyer, C., Rumpf, H.-J., Kreuzer, A., de Brito, S., Glorius, S., Jeske, C., Kastirke, N., Porz, S., Schön, D., Westram, A., Klinger, D., Goeze, D., Bischof, G., & John, U. (2011). Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung. Endbericht an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport. Greifswald/Lübeck: Universitäten Greifswald und Lübeck.
- Meyer, G. & Bachmann, M. (2017). *Spielsucht: Ursachen, Therapie und Prävention von glücksspielbezogenem Suchtverhalten*. Berlin: Springer.
- Sulkunen, P., Babor, T.F., Örnberg, J.C., Egerer, M., Hellman, M., Livingstone, C., Maroneau, V., Nikinen, J., Orford, J., Room, R. & Rossow, I. (2019). *Setting limits: Gambling, science, and public policy*. Oxford: University Press.

LOTTO Hessen GmbH · Rosenstraße 5-9 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Vorsitzender des Innenausschusses
Herrn Christian Heinz, MdL
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Nur per E-Mail an: c.lingelbach@ltg.hessen.de; e.jager@ltg.hessen.de

Unser Zeichen: GF 12/20

Dok.-Nr.: WD210265

Datum: Wiesbaden, 14.01.2021

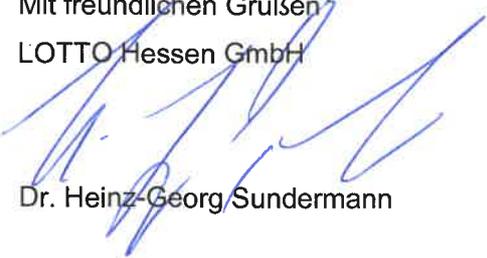
**Schriftliche Anhörung zu Gesetz Landesregierung Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 – Drucks. 20/3989 –
Ihr Schreiben vom 08. Dezember 2020**

Sehr geehrter Herr Heinz,

zunächst darf ich mich im Namen von LOTTO Hessen recht herzlich für die Gelegenheit bedanken, zu vorgenanntem Gesetzentwurf für einen neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 Stellung nehmen zu dürfen.

In der Anlage füge ich die Stellungnahme von LOTTO Hessen bei.

Mit freundlichen Grüßen
LOTTO Hessen GmbH


Dr. Heinz-Georg Sundermann

LOTTO Hessen GmbH
Rosenstraße 5-9
65189 Wiesbaden
Postanschrift:
Postfach 4007
65030 Wiesbaden

Telefon 0611 3612 - 0
Telefax 0611 3612 - 377
info@lotto-hessen.de
www.lotto-hessen.de
 lottohessen

Vorsitzender des Aufsichtsrates
Staatssekretär Dr. Martin J. Worms
Geschäftsführer
Dr. jur. Heinz-Georg Sundermann

Bankverbindung
Nassauische Sparkasse Wiesbaden
IBAN: DE64 5105 0015 0100 0313 37
BIC: NASSDE55XXX

Amtsgericht Wiesbaden
HRB 2191
USt.-ID DE 155 59 66 44



CERTIFIED
SECURITY CONTROL STANDARD
VALID UNTIL MAY 12, 2022



VERFASSER:	LOTTO Hessen GmbH
AKTENZEICHEN:	1097/2020
DOKUMENTEN-NR.:	WD210271
ADRESSAT:	Hessischer Landtag - Innenausschuss
DATUM:	14.01.2021
INHALT:	Stellungnahme LOTTO Hessen Schriftliche Anhörung - Gesetz Landesregierung - Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 – Drucks. 20/3989 –

1. Verfassungskonforme regulatorische Vorgaben

Die Länder haben sich mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf auf eine gemeinsame und einvernehmliche Glücksspielregulierung in Deutschland verständigt, die von dem Ziel getragen wird, einen effektiven Verbraucherschutz in Deutschland durchzusetzen, indem neben den Lotterien und Sportwetten zukünftig auch virtuelle Automaten Spiele, Online-Poker sowie Online-Casinospiele einer einheitlichen Regulierung zugeführt werden, die für sämtliche Marktteilnehmer in gleicher Weise Gültigkeit beansprucht und im Einklang mit dem Verfassungs- und dem Gemeinschaftsrecht steht. LOTTO Hessen unterstützt diese Zielrichtung als Veranstalter gemeinwohlorientierter Lotterien seit vielen Jahren und sieht in dem vorliegenden Gesetzesentwurf einen klaren Regelungsrahmen, der die Glücksspielindustrie in Deutschland in den kommenden Jahren prägen und den Verbraucherschutz auf eine neue Grundlage stellen wird.

2. Funktionierende Verwaltung

Der Erfolg des neuen Gesetzeswerks steht und fällt mit dem Erfolg einer leistungsfähigen Verwaltung. Der vorliegende Gesetzesentwurf folgt dem durch das Land Hessen angestrebten politischen Ziel, eine zentrale Verwaltungseinheit ins Leben zu rufen, die mit ausreichendem Personal und fachlichem Know How ausgestattet für die Marktteilnehmer einheitlich die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben einfordert und zeitnah effektiv vollzieht (siehe unten Ziffer 3).

Nur eine leistungsfähige Verwaltung ist ein Garant dafür, die Einhaltung der Regelungen gegenüber allen Marktteilnehmern zu vollziehen, um die Rechtsordnung durchzusetzen und dem Schwarzmarkt effektiv zu begegnen.

Fehlt es daran, kann dem Schwarzmarkt nicht effektiv entgegengetreten werden – mit der Folge, dass die regulierten Marktteilnehmer stetig und zunehmend unter Druck geraten und Marktanteile verlieren.

Durch die im Gesetzentwurf vorgesehenen mehrjährigen Übergangsfristen für den Aufbau leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen enthält der Gesetzentwurf eine Übergangsphase, die insbesondere für regulierte Marktteilnehmer eine erhebliche Belastung gegenüber nicht regulierten Anbietern (Schwarzmarkt) darstellt, wenn es in dieser Übergangsphase nicht gelingen sollte, nicht regulierte Anbieter mangels wirksamen Verwaltungsvollzug vom deutschen Markt fernzuhalten.

3. Schneller und effektiver Vollzug

Auch ohne Übergangsfristen zum Aufbau einer neuen Behörde ist in den neu regulierten Bereichen des Online-Gaming der zeitnahe und effektive Vollzug der Rechtsordnung nur über einen längeren Zeitraum zu erreichen, da der Rechtsweg über mehrere Instanzen aus für jedermann nachvollziehbaren Gründen Zeit beansprucht. Nicht regulierungswillige Anbieter und illegale Anbieter werden voraussichtlich gegen viele Detailbestimmungen des neuen Glücksspielstaatsvertrages klagen. Dieses möglicher Weise alleine schon deshalb, da mehrjährige Verfahrensdauer ihnen hilft – das haben die Erfahrungen der letzten 20 Jahre im Glücksspielrecht gezeigt – ihre bisherigen lukrativen Geschäftsmodelle weiter umzusetzen.

Dieses Phänomen ist vor dem Hintergrund des vorliegenden Gesetzentwurfs deshalb von besonderer Bedeutung, weil dieser eine erhebliche Regelungsdichte und Komplexität enthält. LOTTO Hessen ist davon überzeugt, dass die Erreichung des damit erstrebten hohen Verbraucherschutzniveau, ein richtiges und wichtiges politisches Ziel ist.

Mit Blick auf die Tatsache, dass die erforderlichen Verwaltungsstrukturen auf Jahre lediglich im Aufbau sind und zudem die Durchsetzung der Rechtsordnung über den Rechtsweg einen Zeitraum von vielen Jahren beanspruchen wird, wäre es aus Sicht von LOTTO Hessen wünschenswert, wenn alle länderübergreifenden Kräfte gebündelt werden, damit schnellstmöglich und schneller als in den Übergangsvorschriften vorgesehen der Aufbau funktionierender Verwaltungsstrukturen vorgezogen wird, um den Vollzug der neuen Rechtslage realisieren zu können.

Eine solche konzentrierte Vorgehensweise würde die am Markt bereits etablierten regulierten Anbieter gegenüber dem Schwarzmarkt schützen und Marktverschiebungen in den illegalen Markt verhindern und die so vom Gesetzgeber gewünschte Stärkung des Ver-

braucherschutzes besser gewährleisten.

4. **Öffnungsklauseln**

Der Staatsvertrag regelt die Verpflichtungen für die Glücksspielveranstalter in großer Detailtiefe und mit wenig abweichendem Spielraum. Das führt im Vollzug zu extrem wenig Handlungsspielraum für die zuständigen Behörden.

Dieses vor dem Hintergrund, dass die einschlägigen Regelungen einen Lebensbereich betreffen, der sich durch extreme Entwicklungsdynamik auszeichnet. Bei dieser Ausgangslage ist es von essenzieller Bedeutung für das Erreichen der Ziele des GlüStV, dass auf Änderungsbedarf reagiert werden kann. Vor diesem Hintergrund erscheint es für den Erfolg des GlüStV 2021 von großer Bedeutung, Änderungen ermöglichen zu können. Tatsächlich aber fehlen entsprechende Öffnungsklauseln. Der Staatsvertrag bindet alle Bundesländer bis 2028. Selbst eine große Mehrheit der Länder könnte selbst einen offensichtlichen Änderungsbedarf nicht umsetzen.

Sollte die Kanalisierung in das legale und überwachte Spiel wie in der Vergangenheit misslingen, hätte dieses fatale Konsequenzen. Es könnten sich dann an die vergangenen 20 Jahre, in denen sich im Glücksspielmarkt ein unregulierter Markt entwickelt hat, von jetzt an gerechnet weitere acht Jahre anschließen, in denen die Länder keine Abhilfe schaffen können. Eine Öffnungsklausel, um Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, wäre daher sehr zu empfehlen.

5. **Regulatorische Verschlechterungen bei gemeinwohlorientierten Lotterien**

Die gemeinwohlorientierten staatlich veranstalteten Lotterien sind von dieser neuen Regelungsdichte fundamental und in besonderer Weise getroffen. In einem sich auch aus Sicht von LOTTO Hessen zu Recht öffnenden Glücksspielmarkt sieht der vorliegende Gesetzentwurf neue regulatorische Vorgaben vor, die die Wettbewerbsfähigkeit gemeinwohlorientierter staatlich veranstalteter Lotterien im Verhältnis zu anderen regulierten Marktteilnehmern überobligatorisch verschlechtern werden. Im Einzelnen:

- 5.1 Sofortlotterien (Rubbellose):** Rubbellose sind seit Jahrzehnten im Markt etabliert. Rubbellose werden als klassisches Mitnahmeprodukt angeboten. Gesteigerte Suchtgefahren gehen nach allen vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen von diesen nicht aus. Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, dass der Gesetzgeber just in dem Moment, in dem der Glücksspielmarkt liberalisiert wird, ein ungefährliches Rubbellos regulatorisch auf die gleiche Stufe wie Online-Poker gestellt wird – mit der Folge, dass Sofortlotterien

im Internet den gleichen Regelungen unterworfen werden wie Glücksspiele mit hohem Gefährdungspotential, obwohl das Gefährdungspotential in keiner Weise vergleichbar ist. Diese regulatorische Verschärfung erfolgt ohne Not. Sie bringt für den Verbraucherschutz keinen Mehrwert und sollte aufgegeben werden.

5.2 Sportwetten und LOTTO Annahmestellen: Der Gesetzentwurf sieht vor, dass lediglich bis Mitte 2024 ein beschränktes Sportwettangebot auch in Lottoannahmestellen erlaubt werden kann.

Die bisherigen Entwürfe zum GlüStV 2021 haben eine Vielzahl neuer Vertriebsverbote, die als sogenannte Trennungsgebote bezeichnet wurden, enthalten. Diese neu geplanten Vertriebsverbote wurden dankenswerter Weise im jetzigen Entwurf vom 21.01.2020 weitgehend wieder aus den Entwürfen herausgenommen – mit der Folge, dass Lotterien, Sportwetten und Online Casino Spiele zukünftig unter einer einheitlichen Internet-Domain angeboten werden dürfen.

Geblichen ist aber das Trennungsgebot von Sportwetten und Lotterien innerhalb von LOTTO Annahmestellen. Dieses Trennungsgebot führt ab Mitte 2024 zu einem Verbot, Sportwetten in LOTTO Annahmestellen weiterhin anzubieten. Ein Verbot, welches schon deshalb schwer vermittelbar ist und sicherlich keines der Ziele des § 1 GlüStV verfolgt, wo doch seit der Gründung von LOTTO Hessen in den 50er Jahren in den Annahmestellen Sportwetten angeboten werden, einschließlich seit den 90er Jahren die Sportwette ODDSET.

Die seit den 1950er Jahren bestehende Sortimentsstruktur in den LOTTO Annahmestellen soll also genau in dem Moment beendet werden, in dem der gesamte Glücksspielmarkt liberalisiert wird. Das macht keinen Sinn.

Dieses Verbot belastet im Kern vor allem die kleinen und mittelständischen Betreiber von LOTTO Annahmestellen, die sich im größer werdenden Wettbewerb mit Internetanbietern behaupten müssen. Die Beibehaltung des traditionellen Produktangebots aus Lotterien und Sportwetten ist daher infrastrukturpolitisch ein wichtiges Detail, auch kleineren Gewerbetreibenden in den Innenstädten und in der Peripherie die Aufrechterhaltung ihres Gewerbes in ohnehin schwierigen Zeiten nicht noch schwerer zu machen als es ohnehin schon ist.

Das ist auch möglich. Denn es fehlt für das Verbot an einem Erfordernis. Es bezieht sich auf die ungefährlichsten aller existierenden Glücksspielprodukte. Für dieses kann auch unter Beachtung der Ziele des Staatsvertrages davon abgesehen werden kann, über-

haupt Restriktionen beim terrestrischen Vertrieb vorzusehen.

Irgendein Nutzen des Verbotes ist auch nicht ersichtlich. Angesichts der Tatsache, dass im Internet jederzeit und überall Glücksspiel platziert werden kann, widersprechen die hier vorgesehenen Beschränkungen des Vertriebs von Glücksspielprodukten in LOTTO Annahmestellen der grundsätzlichen gesetzgeberischen Wertung, der Internetvertrieb sei mit erhöhten Gefahren verbunden.

Das neu geplante Verbot, Sportwetten in LOTTO Annahmestellen anzubieten, führt zu einer Schwächung des Einzelhandels mit bundesweit mehr als 100.000 betroffenen Arbeitsplätzen.

Es lässt sich nicht widerspruchsfrei erklären, warum ein seit Jahrzehnten bestehendes Parallelangebot von zwei Produkten (Lotterien & Sportwetten) in dem sozial geschützten Umfeld einer LOTTO Annahmestelle zukünftig neu verboten werden soll – während gleichzeitig das aktuell noch bestehende Verbot eines solchen Parallelangebots im anonymen Internet zukünftig aufgehoben wird.

- 5.3 KENO:** Der aktuelle Entwurf sieht vor, dass die Lotterie KENO auch weiterhin als Lotterie mit besonderem Gefährdungspotential eingestuft wird. Diese Eingruppierung wurde im GlüStV 2008 recht freihändig 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 wie vor allem dem Limit-Abgleich würde dies die Betriebswirtschaftlichkeit der Lotterie KENO stark gefährden.

Zusammenfassung

Bei sämtlichen dieser 3 Themenfelder handelt es sich um neuartige – zusätzliche – Verschärfungen, die allein die staatlichen Lotteriegesellschaften hart treffen. Die geplanten Verschärfungen fallen in eine Zeit, in der der Markt weit liberalisiert und geöffnet wird. Die Gesamtsumme der Belastungen hat allein im Bundesland Hessen das Potential, den Lotterieumsatz von LOTTO Hessen in einer Größenordnung von 50 Mio. € jährlich abzusenkten – ohne dass für die vorgesehenen Verschärfungen eine sachliche Rechtfertigung oder Notwendigkeit ersichtlich wäre – im Gegenteil: es gibt – wie die seit über 10 Jahren vorliegenden Untersuchungen der BZgA bestätigen – keinerlei Hinweise auf besondere Gefährdungen der Spieler durch die Lotteriewerke.

6. Veranstalter von Soziallotterien nach dem 3. Abschnitt

6.1 § 10 Abs. 6 GlüStV

§ 10 Abs. 6 GlüStV wird folgender Satz 2 angefügt: *„Auf Lotterien mit geringem Gefährdungspotential sind die für die in Absatz 2 und 3 Genannten geltenden Vorschriften anwendbar.“*

Der Glücksspielstaatsvertrag hält am staatlichen Veranstaltungsmonopol für Lotterien fest. Hierdurch soll den besonderen Gefahren im Bereich der Lotterien wirksamer begegnet werden, um die Ziele des § 1 GlüStV effektiv zu verfolgen.

Eine Ausnahme gilt nur für Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential, die ihre gesetzliche Ausformung im Dritten Abschnitt des Glücksspielstaatsvertrages gefunden haben. Diese Regelungen beruhen auf der Einschätzung, dass von den dort geregelten Lotterien nur ein sehr geringes Suchtgefährdungspotential ausgeht.

Folglich gibt § 12 Abs. 1 GlüStV i.V.m. § 10 Abs. 6 GlüStV Privaten die Möglichkeit, Lotterien zu veranstalten, wenn die Erlaubnisvoraussetzungen erfüllt sind und keine Versagungsgründe entgegenstehen. Wenn eine Lotterie nach dem Dritten Abschnitt erlaubt ist, spricht angesichts der aufgezeigten geringeren Gefährlichkeit nichts dagegen, diese den in § 10 Abs. 2 und 3 GlüStV Genannten gleich zu behandeln. Ein anderes Verständnis wäre vor dem Hintergrund des Unions- und Verfassungsrechts auch bedenklich.

Dies soll mit der vorgeschlagenen Aufnahme des § 10 Abs. 6 Satz 2 GlüStV klargestellt werden. Damit wird die gesetzgeberische Zielsetzung, die mit der Klarstellung des § 12 Abs. 1 4.GlüÄndStV-E verfolgt wird, aufgegriffen. Alternativ könnte ein entsprechender Hinweis zur Klarstellung in die Gesetzesmaterialien aufgenommen werden.

6.2 § 15 Abs. 1 Satz 3 GlüStV

Nach § 15 Abs. 1 Satz 3 GlüStV wird folgender Satz 4 eingefügt: *„Von den Anforderungen des Satzes 3 kann im Falle des Vorliegens besonderer Umstände, insbesondere in der Anlaufphase einer neuen Lotterie, abgewichen werden.“*

Die Einfügung des § 15 Abs. 1 Satz 4 GlüStV dient der Klarstellung. Sie entspricht überwiegender Genehmigungspraxis und greift die Gesetzesbegründung zum Lotteriestaatsvertrag auf, in dem eine entsprechende Vorgabe enthalten war.

Alternativ könnte die Formulierung in die Erläuterungen aufgenommen werden. Dort könnte der Begriff der „Anlaufphase“ durch genauere zeitliche Regelvorgaben konkretisiert werden. Es würde sich aus Gründen der Rechtssicherheit anbieten, darauf hinzuweisen, dass § 15 so auszulegen ist, dass der Reinertrag nicht zwingend allein aus dem

Geschäftsbetrieb erwirtschaftet werden muss, sondern dessen Abführung auch durch entsprechende Sicherheiten von dritter Seite, bspw. dem Finanzgeber, gewährleistet werden kann.

7. Verbot von Zweitlotterien

Der aktuelle Gesetzentwurf sieht darüber hinaus auch weiterhin keine ausdrückliche gesetzliche Regelung zum Verbot von Zweitlotterien im Gesetzentwurf vor. Wir regen an, dass eine entsprechende Regelung aufgenommen wird. Dies könnte durch eine Konkretisierung des Erlaubnisvorbehalts bei den Lotterien erfolgen.

Den Erlaubnisvorbehalt durch ein materiell-rechtliches Verbot zu stärken, ist gerade angesichts der Erfahrungen mit dem Erlaubnisvorbehalt im Glücksspielrecht angezeigt. Bisher konnte er meist ohne eine klare gesetzliche Formulierung nicht durchgesetzt werden.

Grund ist der Umstand, dass nach dem Unionsrecht der Erlaubnisvorbehalt nur dann schützt, wenn ein transparentes, diskriminierungsfreies Erlaubnisverfahren eingerichtet ist, das die Erlaubniserteilung auf der Grundlage von im Voraus bekanntgemachten Kriterien ermöglicht. Wird dagegen verstoßen, kann der Erlaubnisvorbehalt den Anbietern nicht entgegengehalten werden (EuGH, Urteil vom 04.02.2016 - Ince -; Urteil vom 08.09.2010 – Carmen Media; BVerwG, Urteil vom 13.05.2013). Dieses Einfallstor hat den Ländern im Kampf gegen die privaten Sportwettangebote, Online-Casinoangebote und Zweitlotterien zu schaffen gemacht und selbst die Einführung behördlicher Duldungsverfahren vereitelt (Hess. VGH, Beschluss vom 29.05.2017). Es ist nach der mit dem GlüStV 2021 gewollten Regulierung der Bereiche „Sportwettangebote“ und „Online Casinospiele“ weiter ausdrücklicher Wille des Gesetzgebers, „Zweitlotterien“ zu verbieten. Nur eine ausdrückliche Formulierung gibt diese Klarheit.



Postsendungen bitte an die Postanschrift des TLfDI, Postfach 900455, 99107 Erfurt!

Thüringer Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (TLfDI), PF 900455, 99107 Erfurt

AZ: 861-1/2020.31

(Aktenzeichen bei Antwort angeben)

Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

per Mail:
e.jager@ltg.hessen.de
c.lingelbach@ltg.hessen.de

Ihre Nachricht vom :
Ihr Zeichen :
Bearbeiter/in :
Telefon : +49 (361) 57-3112900
Erfurt, den : 15. Januar 2021

**Einladung zur schriftl. Anhörung im Innenausschuss zu dem Gesetzentwurf,
Drucks. 20/3989, Glücksspielstaatsvertrag 2021**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Thüringer Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (TLfDI) bedankt sich für die Einladung zur schriftlichen Anhörung zum oben genannten Gesetzentwurf. Mit dem Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 soll eine Anschlussregelung für den am 30. Juni 2021 auslaufenden Glücksspielstaatsvertrag geschaffen werden.

Die Anmerkungen für den dem Gesetzentwurf zugrundeliegenden Staatsvertrag beziehen sich insbesondere auf die beabsichtigte Einführung der zentralen Dateien sowie den Einsatz eines auf Algorithmen basierenden automatisierten Systems zur Früherkennung von spielsuchtgefährdeten Personen und Glücksspielsucht.

Im Einzelnen:

Zu § 1 Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 und dem zugrundeliegenden Staatsvertrag

Postanschrift: Postfach 900455 Dienstgebäude: Häßlerstraße 8
99107 Erfurt 99096 Erfurt

Telefon: 0361 57-3112900
Telefax: 0361 57-3112904
E-Mail*: poststelle@datenschutz.thueringen.de
Internet: www.tlfdi.de

1. Zu § 6c GlüStV - Selbstlimitierung; Limitdatei für Glücksspiele im Internet

Die obligatorische Registrierung eines jeden Spielers mit seinen personenbezogenen Daten (Name, Geburtsdatum, Geburtsort, Anschrift), plus die zusätzlichen Angaben zur Höhe des festgelegten Einzahlungslimits, Höhe und Datum der getätigten Einzahlungen und des Gesamtbetrags der getätigten Einzahlungen, erfolgt unabhängig davon, ob der Spieler suchtgefährdet oder süchtig ist **oder eben keine Suchtgefährdung vorliegt und somit grundsätzlich anlasslos**. Insbesondere in Verbindung mit der Sperrdatei und der Datei i.S.v. § 6h GlüStV könnte dies ein Spielerprofil ergeben und damit einen Eingriff in sein informationelles Selbstbestimmungsrecht darstellen, dessen Verhältnismäßigkeit gegeben sein muss. Auch wenn in der Limitdatei nur die Einzahlungen und nicht die Einsätze auf das Spielerkonto erfasst werden, könnte dies unter Umständen dazu führen, dass (beispielsweise, wenn viele kleinere Beträge eingezahlt werden), das Spielverhalten nachvollzogen werden könnte.

Gem. § 6c Abs. 4 S. 5 GlüStV kann die für die Führung der Limitdatei zuständige Behörde bestimmen, dass die in S. 3 Nr. 1 - 4 genannten personenbezogenen Daten durch ein Pseudonym ersetzt werden dürfen, soweit hierdurch die ordnungsgemäße Funktion der Limitdatei nicht beeinträchtigt wird. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob und in welchen Fällen die Behörde in der Praxis hiervon überhaupt Gebrauch machen wird.

Gem. § 6c Abs. 4 S. 6 GlüStV darf zusätzlich eine anbieterbezogene Kennung des Spielers verarbeitet werden, jedoch nicht im Zusammenhang mit den in S. 3 Nr. 1 - 4 genannten personenbezogenen Daten gespeichert werden. Hier stellt sich die Frage, aus welchem Grund eine zusätzliche Kennung verarbeitet wird und in welcher Datei diese Kennung gespeichert werden soll.

Fraglich ist auch die nach § 6c Abs. 8 GlüStV festgelegte Speicherdauer von einem Jahr seit der letzten Aktivität. Bezogen auf den Grundsatz der Speicherbegrenzung gem. Art. 5 Abs. 1 Buchst. e) DS-GVO erscheint diese sehr lang. Zweck der in § 6c Abs. 4 S. 3 Nr. 1 - 6 genannten Daten ist die Überwachung des anbieterübergreifenden Einzahlungslimits.

2. Zu § 6h GlüStV - Verhinderung parallelen Spiels bei mehreren Anbietern im Internet; Wartezeit vor Anbieterwechsel im Internet

Gem. § 6h Abs. 2 GlüStV wird eine weitere Datei vorgeschrieben, die die zuständige Behörde unterhalten soll. Diese enthält u.a. die Information, ob der Spieler aktiv geschaltet ist.

Auch hier könnte eine Spielnachverfolgung des Spielers ggfs. nicht gänzlich ausgeschlossen werden (z.B. wie oft ein Spieler dem Spiel nachgeht).

Die Pseudonymisierung der in Abs. 2 Nr. 1 - 4 GlüStV genannten personenbezogenen Daten ist grundsätzlich zu begrüßen, aber die Entscheidung wird der Behörde überlassen und liegt in ihrem Ermessen, da eine Pseudonymisierung nur vorgenommen werden soll, wenn die ordnungsgemäße Funktion der Limitdatei (durch den Verweis ist in diesem Fall wohl die Parallelspielverhinderungsdatei gemeint) nicht beeinträchtigt wird. Es ist fraglich, ob und welchen Fällen in der Praxis dann von der Pseudonymisierung überhaupt Gebrauch gemacht werden wird.

3. Zu § 6i GlüStV – Spielsuchtfrüherkennung; Safe-Server, kurzfristige Sperre

Es ist fraglich, ob die Früherkennung von Glückspielgefährdeten Spielern mit Hilfe von Algorithmen in dieser Form zulässig und verhältnismäßig ist. Es kann wiederum dazu führen, dass der Spieler „gläsern“ wird und einer Überwachung und Beurteilung hinsichtlich seiner Suchtgefährdung unterliegen kann. Es bleibt zudem dem Anbieter überlassen, welche Maßnahmen gegenüber einem Spieler, der aufgrund eines Algorithmus als suchtgefährdet identifiziert würde, getroffen werden könnten. Hinzuweisen ist auch, dass die Verarbeitung von „Suchtdaten“ auch eine Verarbeitung von Gesundheitsdaten (Art. 4 Nr. 15 DS-GVO) darstellt, die gem. Art. 9 Abs. 1 DS-GVO grundsätzlich verboten und nur unter den Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 DS-GVO ausnahmsweise erlaubt ist. Fraglich ist, ob § 6i GlüStV die grundsätzlich eng auszulegende Ausnahme gem. Art. 9 Abs. 2 Buchst. g) DS-GVO erfüllen kann. Es handelt sich zudem um ein System, welches eine automatisierte Entscheidung nach Art. 22 DS-GVO trifft. Daher müssten an dieser Stelle evtl. alle Bedingungen, welche durch die DS-GVO gestellt werden, mitberücksichtigt werden (Transparenzpflicht, Interventionsmöglichkeit).

Weiterhin stellt sich die Frage ob § 6i Abs. 1 GlüStV die Kriterien des Art. 22 Abs. 2 Buchst. b) DS-GVO erfüllen kann.

Schließlich stellt sich die Frage, wie dieses System überhaupt sämtliche Spielerdaten auswerten kann und auf welche konkreten Daten dieses System Zugriff hat. In § 6i GlüStV wird in Satz 2 von „jedenfalls“ gesprochen. Welche Daten darüber hinaus auch noch ausgewertet werden, erscheint unklar.

Generell ist, bezogen auf die Dateien, zu erwähnen, dass gem. Art. 35, 36 DS-GVO eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchzuführen wäre.

Fazit:

Die Regelungen in dem dem Gesetzentwurf zu Grunde liegenden Staatsvertrag zu der Verarbeitung personenbezogener Daten von Personen, die an Glücksspielen und Wetten teilnehmen (möchten), sind sorgfältig mit dem Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht abzuwägen. Es ist unbestritten, dass den Gefahren einer Spielsucht vorzubeugen ist! Es darf jedoch nicht zu einer anlasslosen und so weitreichenden Datenverarbeitung und Überwachung kommen, deren Ergebnis ein völlig „gläserner“ und bewachter Spieler - unabhängig von einer Gefährdung - ist.

Bitte nehmen Sie beiliegende Informationen des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit nach Art. 13 DS-GVO zur Kenntnis.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Lutz Hasse

Informationen zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch den TLfDI (Stand Februar 2020)

Um seine Aufgaben nach der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) zu erfüllen, verarbeitet der Thüringer Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Ihre Daten. Wir möchten Sie gerne nach Maßgabe der Art. 13 DS-GVO über diese Verarbeitung informieren.

1. **Verantwortlich** für die Datenverarbeitung ist der Thüringer Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (TLfDI). Sie erreichen uns unter folgenden **Kontaktdaten**:
 TLfDI
 Häßlerstraße 8
 99096 Erfurt
 Tel.: +49 (361) 57-3112900
 Fax: +49 (361) 57-3112904
 Mail: poststelle@datenschutz.thueringen.de¹
2. Der TLfDI nimmt die Aufgaben und Befugnisse nach Art. 51, Art. 57 Abs. 1, Art. 58 DS-GVO i. V. m. § 40 Abs. 1 BDSG² i. V. m. § 4 Abs. 1 ThürDSG wahr. Zu **Zwecken** der Durchführung dieser Aufgaben und der hierzu notwendigen Ausübung von Befugnissen werden Ihre Daten verarbeitet. **Rechtsgrundlage** dieser Verarbeitung ist Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. e) DS-GVO i. V. m. § 16 Abs. 1 ThürDSG.
3. Dabei werden folgende **Datenkategorien** verarbeitet: Angaben zu Ihrer Person sowie dazugehörige Kontaktdaten, Sachverhaltsinformationen und Beweismittel. Grundsätzlich werden diese Daten nur durch den TLfDI verarbeitet. Diese Daten können jedoch, soweit es für die Aufgabenerfüllung erforderlich und zulässig ist, an folgende **Empfängerkategorien** weitergegeben werden: an Gerichte und andere Behörden in Deutschland oder innerhalb der Europäischen Union bzw. des Europäischen Wirtschaftsraumes, an Beschwerdeführer/ Beschwerdegegner sowie an Archive.
 Entstehen im Rahmen der Tätigkeit des TLfDI Kosten, die dieser erhebt oder Zahlungsansprüche gegenüber dem TLfDI, die dieser begleicht, so werden die hierfür notwendigen Daten an den Thüringer Landtag als Haushaltsstelle übermittelt. Zugriff auf die Daten haben alle mit der Abrechnung betrauten Behörden und das Thüringer Landesrechenzentrum als Dienstleister.
 Bei telefonischem Kontakt werden durch die TK-Anlage personenbezogene Daten, die ausschließlich zu Zwecken der technischen Sicherstellung des ordnungsgemäßen Betriebes gespeichert werden, verarbeitet. Gleiches gilt für IT-Dienstleister, die vom Thüringer Finanzministerium für die Sicherstellung der zentralen TK-Anlage beauftragt wurden.
4. Die regelmäßige **Speicherfrist** nach Abschluss eines Vorgangs beträgt fünf Jahre. Sind spezielle Aufbewahrungsfristen zu beachten, verlängert sich die Aufbewahrung entsprechend. Akten mit vollstreckbaren Titeln werden jedoch mindestens bis zum Eintritt der Vollstreckungsverjährung aufbewahrt.
5. Aufgrund der Verarbeitung Ihrer personenbezogenen Daten haben Sie das **Recht auf Auskunft** (Art. 15 DS-GVO), das **Recht auf Berichtigung** (Art. 16 DS-GVO), das **Recht auf Löschung** (Art. 17 DS-GVO), das **Recht auf Einschränkung der Verarbeitung** (Art. 18 DS-GVO) und das **Recht auf Widerspruch*** (Art. 21 DS-GVO). Darüber hinaus können Sie sich mit einer Beschwerde an den/die behördliche Datenschutzbeauftragte/n wenden, wenn Sie der Auffassung sind, dass der TLfDI bei der Verarbeitung Ihrer Daten datenschutzrechtliche Vorschriften nicht beachtet hat. Ebenso steht Ihnen ein Beschwerderecht bei einer Datenschutzaufsichtsbehörde zu. Für Thüringen ist das der TLfDI.
6. Die/ den **behördliche/n Datenschutzbeauftragte/n** erreichen Sie unter der Adresse des TLfDI³ bzw. telefonisch oder per E-Mail unter:
 Tel.: +49 (361) 57-3112980 oder E-Mail: datenschutzbeauftragter@datenschutz.thueringen.de
7. Wenden Sie sich an den TLfDI mit einer Beschwerde oder Anfrage, sind Ihre Angaben freiwillig. Unterbleiben diese, kann Ihnen allerdings kein Ergebnis mitgeteilt werden. Die Nichtbereitstellung von personenbezogenen Daten kann in diesen Fällen unter Umständen dazu führen, dass eine Bearbeitung Ihres Anliegens mangels vollständigen Sachverhaltes und keiner Möglichkeit einer Rückfrage nicht vorgenommen werden kann. Wendet sich der TLfDI an Sie als Verantwortlicher/Auftragsverarbeiter im Rahmen eines Auskunftersuchens, ist die Bereitstellung der dort erfragten personenbezogenen Daten verpflichtend. Eine Nichtbereitstellung kann in solchen Fällen zu einem Sanktionsverfahren führen.²

***Hinweis:** Sie haben das Recht gegenüber dem TLfDI aus Gründen die sich *aus Ihrer besonderen Situation* ergeben, gegen die Verarbeitung Ihrer personenbezogenen Daten zu widersprechen.

¹ verschlüsselte Nachrichten per PGP sind möglich

² Nur für den nichtöffentlichen Bereich

³ Siehe Nr. 1.



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. • Luisenstraße 26 • 65185 Wiesbaden

An den Vorsitzenden
des Innenausschusses des Hessischen Landtags
Herr Christian Heinz, MdL

Per Mail:

c.lingelbach@ltg.hessen.de

e.jager@ltg.hessen.de

14. Januar 2021

Stellungnahme

**Schriftliche Anhörung
des Innenausschusses zum Gesetzentwurf
Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021)
– Drucks. 20/3989 –**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Heinz,

gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, um zum oben genannten Gesetzentwurf schriftlich Stellung zu nehmen und danken Ihnen für die Beteiligung der Liga Hessen in dem Anhörungsverfahren. Eine mündliche Anhörung halten wir zudem für sehr wichtig, auch wenn die parlamentarische Beratungszeit kurz ist.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Yasmin Alinaghi
Vorstandsvorsitzende der Liga der
Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Stellungnahme

**Schriftliche Anhörung
des Innenausschusses zum Gesetzentwurf
Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021)
– Drucks. 20/3989 –**

Grundsätzlich hat sich die Liga der freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. in der Vergangenheit der Stellungnahme der Hessischen Landesstelle für Suchtfrage (HLS) angeschlossen. In der HLS sind die hessischen Wohlfahrtsverbände vertreten. In diesem Fall ist es uns allerdings ein besonderes Anliegen, Ihnen ergänzend zu der Stellungnahme der HLS, der wir uns inhaltlich anschließen, auch unsere Sichtweise und Bedenken zur Legalisierung des Online-Glücksspielmarktes mitzuteilen. Auf zwei Aspekte wollen wir uns beschränken.

1. Steigerung Anzahl pathologischen Glücksspiels befürchtet

Mit dem Gesetz zum Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV2021) ist eine sogenannte zeitgemäße Glücksspielregulierung in Deutschland beabsichtigt. Es wird versucht, wirtschaftlich am bisher illegalen Online-Glücksspiel zu partizipieren und gleichzeitig den Spielerschutz zu verbessern. Dies sind nach unserer Auffassung zwei Ziele, die im besten Fall miteinander konkurrieren, im schlechtesten Fall schließen sie sich aus, weil der Online-Glücksspielmarkt nicht in ausreichender Weise regulierbar ist, wie dies für einen wirksamen Spieler*innen- und Jugendschutz notwendig wäre.

Die Online-Angebote sind täglich 24 Stunden verfügbar. Sie können zu jeder Tages- und Nachtzeit über internetfähige Endgeräte gespielt werden. Wissenschaftliche Hochrechnungen zeigen, dass von einer problematischen Steigerung der Anzahl pathologischer Glücksspieler*innen auszugehen ist¹. Anhand einer deutschen Allgemeinbevölkerungsstichprobe wurde errechnet, dass die Verschiebung von 10% des Glücksspielmarktes vom Offline-Bereich in den Online-Bereich die Wahrscheinlichkeit eine problematische Glücksspielerin oder ein problematischer Glücksspieler zu sein um 8,8% bis 12,6% erhöht (Effertz, Bischof, Rumpf, Meyer, & John, 2018).

Die hohe Verfügbarkeit führt zu vermehrten Risiken der Suchtentwicklung, -aufrechterhaltung und der Rückfallgefahr, wie dies der Fachbeirat Glücksspielsucht mit 20 angeschlossenen Organisationen erst im März 2020 beschrieben hat. Die Werbung für die Glücksspielangebote verfängt besonders bei der anfälligen Altersgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen und verstärkt den Eindruck, dass Glücksspiel sozial akzeptiert und risikolos ist. Wir bitten Sie daher dringend, in dem Gesetzentwurf den Spielerschutz weiter zu stärken, wie von der HLS vorgeschlagen.

¹ Pathologisches Glücksspiel: Hauptmerkmal ist häufiges und wiederholtes Glücksspiel, das die Lebensführung des Betroffenen beherrscht und zum Verfall der sozialen, beruflichen, materiellen und familiären Werte und Verpflichtungen führt, Dtsch. Ärztebl. Int. 2012; 109(10).



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

2. Suchtprävention und Beratung weiter ausbauen – Rechtsanwendung durchsetzen

Durch die Öffnung des Glücksspielmarktes erfolgt eine deutliche Zunahme an Spielanreizen und es ist nach wissenschaftlicher Sicht und durch die Erfahrungen aus der fachlichen Praxis mit einer Zunahme an glücksspielsüchtigen Personen zu rechnen.

Dies hat gravierende negative Auswirkungen auf den Alltag und die Gesundheit der pathologischen Glücksspieler*innen, deren soziale Beziehungen und Familien sowie gesellschaftliche Folgekosten. Damit wird sich auch der Bedarf erhöhen, staatlich mehr in Prävention, Suchtberatung und Spielerschutz zu investieren.

Wenn ökonomischen Interessen bei der Öffnung des Glücksspielmarktes ein derart hoher Stellenwert beigemessen wird, dann ist der Gesetzgeber auch gefordert, die negativen Auswirkungen auf die Gesellschaft so weit wie möglich und wirksam zu begrenzen.

Eine wirkungsvolle Glücksspielpolitik bedingt, dass staatliche Regulierungen (Verhältnisprävention) und auf den Einzelnen bezogene Hilfen (Verhaltensprävention) aufeinander abgestimmt und kombiniert werden. Konkret bedeutet dies, das legale Angebot des Online-Glücksspiels mengenmäßig und zeitlich zu limitieren, den Zugang zu reglementieren und zu kontrollieren und den rechtlichen Rahmen konsequent durchzusetzen.

Auch hier bitten wir die suchtfachliche Beratung der HLS, die wir hier nicht 1 zu 1 wiedergeben wollen, nochmals wohlwollend zu prüfen und aufzunehmen.

Liga Hessen
Gez. 14.01.2021

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. ist der Zusammenschluss der sechs hessischen Wohlfahrtsverbände. Sie vertritt die Interessen der hilfebedürftigen und benachteiligten Menschen gegenüber der Politik ebenso, wie die Interessen ihrer Mitgliedsverbände. Mit ca. 7.300 Einrichtungen und Diensten sind die Mitgliedsverbände ein bedeutender Faktor für die Menschen, für eine soziale Infrastruktur und für die Wirtschaft in Hessen.

Nah an den Menschen und ihren Bedürfnissen wissen die rund 113.000 beruflich Beschäftigten und rund 160.000 ehrenamtlichen Mitarbeiter*innen in Pflegeeinrichtungen, Behinderteneinrichtungen, Werkstätten, Tagesstätten, Bildungsstätten, Beratungsstellen, in den Frühförderstellen, ambulanten Diensten und anderen Einrichtungen um die sozialen Belange und die realen Rahmenbedingungen in Hessen. Diese Kenntnisse bringt die Liga in die politischen Gespräche auf Landesebene und mit Verhandlungspartnern und Kostenträgern ein.



Fachverband Glücksspielsucht e.V.
 Meindersstraße 1a, 33615 Bielefeld
www.gluecksspielsucht.de
verwaltung@gluecksspielsucht.de

An den
 Vorsitzenden des Innenausschusses
 des Hessischen Landtags
Herrn Christian Heinz

Bielefeld, den 15.01.2021

Schriftliche Anhörung: Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 -
 Drucks. 20/3989 -

Sehr geehrter Herr Heinz,
 sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einbeziehung des Fachverbandes Glücksspielsucht e.V. in die o.g. Verbändeanhörung.

In dieser Anhörung geht es ja nicht darum, den vorliegenden Gesetzesentwurf inhaltlich zu betrachten und Veränderungsvorschläge zu unterbreiten und zu begründen. Es geht vielmehr um die Ratifizierung bzw. die Ablehnung des vorliegenden Entwurfs durch den Landtag.

Als Verband, der vorrangig die Interessen Glücksspielsüchtiger und ihrer Angehörigen vertritt, können wir nur empfehlen, den Entwurf nicht zu ratifizieren.

Sowohl die konkrete Interessenlage der Suchtkranken und ihrer Familien als auch wichtige Aspekte der Suchtprävention werden aus unserer Sicht nicht ausreichend berücksichtigt.

Der Gesetzesentwurf enthält zwar gute, teilweise sogar sehr gute, Ansätze - genannt seien z.B. das spielformübergreifende Sperrsystem und das Einzahlungslimit -, die bedauerlicherweise in der konkreten Umsetzung wieder verwässert werden. So entfällt bei der Neuregulierung des Sperrsystems z.B. die Prüfung des Antrags auf Entsperrung und damit auch die Anbieterhaftung für leichtfertig aufgehobene Sperrungen. Auch die Sperrdauer ist aus unserer Sicht für chronisch Suchtkranke deutlich zu kurz. Dieser Einwand wurde während der Verbändeanhörung der Länder in Düsseldorf (Februar 2020) auch sehr nachdrücklich von Vertretern des Universitätsklinikums Mainz vorgebracht, deren Mitarbeiter das Personal von Spielbanken schulen.

Das Einzahlungslimit ist aus unserer Sicht deutlich zu hoch bemessen. Es trägt in Ansätzen zur Schadensbegrenzung bei süchtigen

Glücksspielern bei, die oft ein Vielfaches dieser Summe monatlich verspielen, ist aber ein fatales Signal an die (bisher)nicht oder nur moderat glücksspielende Gesellschaft. Gesetze setzen auch soziale Normen. Hier vermittelt der Gesetzgeber, dass es in Ordnung sei, 1.000 € monatlich für Glücksspiele einzusetzen. In Anbetracht eines durchschnittlichen Nettoeinkommens in Deutschland von derzeit ca. 1.950 € kann dies nicht gewollt sein.

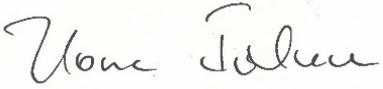
Nicht ansatzweise nachvollziehbar ist die Sonderstellung der virtuellen Automaten Spiele. Es handelt sich hierbei um klassische Onlinecasinospiele (Slot Machines) mit sehr hoher Suchtgefährdung.

Parallel zur Liberalisierung des Glücksspielmarktes sollen die Werbemöglichkeiten für Glücksspiele ausgeweitet werden (im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, die derzeit eher begrenzen). Auch das steht nicht im Einklang mit einer verantwortbaren Suchtprävention. Schon jetzt geben einzelne Unternehmen allein für TV-Werbung ihrer Onlinecasinospiele *monatlich* mehr aus als alle Bundesländer zusammen *im Jahr* in die Beratung, Erforschung und Prävention der Glücksspielsucht investieren.

Zum Abschluss noch eine kurze Bemerkung zu der geplanten gemeinsamen Aufsichtsbehörde, die Anfang 2023 ihre Arbeit aufnehmen und Presseberichten zufolge mit 124 Personen besetzt werden soll. Diese Reihenfolge - zuerst Liberalisierung, dann Inbetriebnahme der Aufsicht - halten wir für nicht vertretbar. Es ist inzwischen hinlänglich bekannt, dass Glücksspielanbieter nicht dazu neigen, Gesetze buchstabengetreu zu befolgen. Vielmehr ist zu erwarten, dass sie sich mit Unterstützung spezialisierter Anwälte gegen jede Form der Beschränkung zur Wehr setzen und (nicht zu vermeidende) Unschärfen oder Lücken in der Gesetzgebung für sich nutzen werden. Aus diesen Gründen ist es von staatlicher Seite unerlässlich, diesen Bestrebungen technisch und personell adäquat entgegenzutreten zu können. Die Aufsicht müsste arbeitsbereit und personell hinreichend ausgestattet sein, bevor der Markt geöffnet wird.

Aus all diesen Gründen wiederholen wir den bereits in der Anhörung vorgetragenen Vorschlag und empfehlen, den noch gültigen 3. Staatsvertrag zu verlängern, die gemeinsame Glücksspielbehörde aufzubauen und parallel einen aus der Perspektive des Spielerschutzes verbesserten GlüStV in Zusammenarbeit mit Suchtfachleuten und Betroffenen zu entwickeln.

Mit freundlichen Grüßen



Ilona Führtenschnieder-Petry
-Vorsitzende-

Erklärung von Interessenkonflikten: Der Fachverband Glücksspielsucht ist unabhängig. Zu Anbietern von Glücksspielen unterhält er keinerlei geschäftliche Beziehungen. Er bestreitet seine suchtpolitische Arbeit ausschließlich aus Spenden, Mitgliedsbeiträgen und Bußgeldern. Für die jährlich stattfindende Fachtagung und einzelne Projekte erhält er jeweils Zuschüsse des Bundesministeriums für Gesundheit. Seit 2017 finanziert die Rentenversicherung (DRV Bund) zudem eine Suchtreferentenstelle zur Förderung der Selbsthilfe und einige Krankenkassen fördern Projekte, die der Unterstützung der Selbsthilfe dienen.

Jäger, Elisa (HLT)

Von: Brandhorst, Jutta <jutta.brandhorst@diakonie-hessen.de>
Gesendet: Freitag, 15. Januar 2021 16:01
An: Lingelbach, Claudia (HLT); Jäger, Elisa (HLT)
Betreff: Stellungnahme zum GlüSTV f. Innenausschuss Hess. Landtag des Referats für Suchtfragen der Diakonie Hessen
Anlagen: HLS-Stellungnahme_GlüSTV-2021 final.pdf
Priorität: Hoch

Sehr geehrte Damen und Herren,
 wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Gesetzentwurf, Drucks. 20/3989, Glücksspielstaatsvertrag, schriftlich angehört zu werden. Für das Referat Suchtfragen der Diakonie Hessen teilen wir Ihnen mit, dass wir uns der nochmals angehängten Stellungnahme der Hessischen Landesstelle für Suchtfragen e.V. unter allen in Betracht kommenden Gesichtspunkten anschließen.
 Wir würden uns mit unseren Mitgliedseinrichtungen darüber freuen, wenn die in der Stellungnahme angesprochenen Punkte weitreichend berücksichtigt werden, um einerseits die Gefahren der Glücksspielsucht zu verringern und andererseits das bestehende Unterstützungssystem der entsprechenden sozialen Dienste zu stärken.

Mit freundlichen Grüßen

Jutta Brandhorst
 Abteilung Behindertenhilfe, Sozialpsychiatrie und Suchtfragen
 Referentin Suchtfragen
 T +49 561 1095 3104
 F +49 561 1095 3295
Jutta.Brandhorst@diakonie-hessen.de

**Diakonie Hessen -
 Diakonisches Werk in Hessen und Nassau und Kurhessen-Waldeck e. V.**

Kölnische Straße 136, 34119 Kassel
 T +49 561 1095 0
 F +49 561 1095 3295
www.diakonie-hessen.de



Diakonie Hessen –Diakonisches Werk in Hessen und Nassau und Kurhessen-Waldeck e.V., Ederstraße 12, 60486 Frankfurt am Main

Vorstand: Carsten Tag (Vorstandsvorsitzender), Dr. Harald Clausen

Vereinsregister Nr. 45 95, Amtsgericht Frankfurt/M., Steuer Nr. 045 250 67318, USt.ID. DE 114235519

Diese E-Mail könnte vertraulich und/oder rechtlich geschützte Informationen enthalten. Wenn Sie nicht der richtige Adressat sind oder diese E-Mail irrtümlich erhalten haben, informieren Sie bitte sofort den Absender und vernichten diese Mail. Das unerlaubte Kopieren sowie die unbefugte Weitergabe dieser Mail ist nicht gestattet. This e-mail may contain confidential and/or privileged information. If you are not the intended recipient (or have received this e-mail in error) please notify the sender immediately and destroy this e-mail. Any unauthorised copying, disclosure or distribution of the material in this e-mail is strictly forbidden.

Diakonie 
Hessen

An den Innenausschuss des
Hessischen Landtages
Schlossplatz 1–3
65183 Wiesbaden

Anschrift

Deutscher Online
Casinoverband e.V.
Hopfenstraße 1d
24114 Kiel

Telefon

+49 157 52 45 20 37

E-Mail

info@casinoverband.de

Internet

www.casinoverband.de

Präsidium

Dr. Dirk Quermann (Präsident)
Martin Lycka
Georg Gubo
Andreas Pfeiffer

Vereinsregister

VR 6609 KI
Amtsgericht Kiel

Datum

15. Januar 2021

Schriftliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021

– Drucks. 20/3989 –

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Online Casinoverband e.V. (DOCV) ist ein Zusammenschluss der führenden, in der EU lizenzierten Unternehmen, die in den Bereichen der Entwicklung und des Betriebs von Online-Casinos tätig sind. Wir bedanken uns für die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf.

Die Digitalisierung hat den deutschen Glücksspielmarkt grundlegend verändert. Digitale Glücksspiele sind neben den stationären Angeboten in Spielhallen, Spielbanken und Lottokiosken nicht mehr aus der Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger wegzudenken. Der DOCV begrüßt daher ausdrücklich die Neuregulierung des Glücksspiels unter der Maßgabe, ein verantwortungsvolles und sichereres Glücksspiel im Internet zuzulassen.

Maßgabe für eine effektive und erfolgreiche Regulierung des digitalen Glücksspielmarktes ist die Kanalisierung des Marktes hin zu den erlaubten Anbietern. Nur im legalen Markt können Verbraucherinnen und Verbraucher adäquat geschützt werden. Die Kanalisierung kann jedoch nur gelingen, wenn das legale Angebot für die Verbraucher trotz berechtigter Schutzvorkehrungen und Einschränkungen hinreichend attraktiv ist.

Der Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens sieht allerdings eine Vielzahl von Restriktionen des legalen Angebots vor, die in ihrer Gesamtschau die Gefahr bergen, dass sich die Verbraucherinnen und Verbraucher dem illegalen Markt zuwenden.

Der Staatsvertrag in seiner jetzigen Fassung ist kein regulatorisches Rahmenwerk mehr, sondern determiniert vielfach und sehr detailliert die zukünftigen Rahmenbedingungen der Spielteilnahme bzw. das Spiel selbst. Das ist in einem höchst dynamischen Markt wie dem Online-Glücksspiel äußerst problematisch. Zudem wird durch die Detailregelungen der Handlungsspielraum der Gemeinsamen Glücksspielaufsichtsbehörde der Länder in Sachsen-Anhalt wesentlich eingeschränkt. Aufgrund dessen wird die Behörde den Markt kaum in Richtung der Ziele des Staatsvertrages beeinflussen und lenken können: eine höhere Kanalisierungsquote und ein effektiver Jugend-, Spieler- und Verbraucherschutz.

Besonders möchten wir hervorheben, dass in Abweichung von einem gemeinsamen bundesweiten Regelungskonzept der § 22c des Staatsvertrages für die sogenannten Bankhalterspiele (Black-Jack, Roulette und Baccara) ein Monopol oder Konzessionsmodell vorsieht. Somit kann jedes Bundesland für sein Hoheitsgebiet entscheiden, in welcher Form Online-Casinospiele angeboten werden sollen, was zu

einem regulatorischen Flickenteppich führt: In einigen Ländern werden ausschließlich staatliche Betreiber Online-Casinospiele anbieten, während dasselbe Glücksspielangebot in anderen Ländern durch private Konzessionsnehmer angeboten wird. Dass jedoch digitale Angebote an Landesgrenzen Halt machen müssen, entspricht nicht der Lebenswirklichkeit der Menschen und ist aus Sicht des DOCV sachlich nicht zu rechtfertigen. Darüber hinaus ist § 22c des Staatsvertrages nach unserer Einschätzung mit dem unionsrechtlichen Kohärenzerfordernis unvereinbar. Im Sinne einer erfolgreichen – d.h. dem Kanalisierungsziel zuträglichen und zeitgemäßen – Neuregulierung des Online-Glücksspielmarktes hätte es eines bundesweiten Erlaubnismodells auch für Online-Casinospiele bedurft.

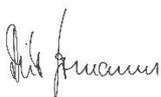
Ogleich das Land Hessen diese grundsätzlichen Mängel des Glücksspielstaatsvertrages 2021 nicht heilen kann, begrüßen wir ausdrücklich, dass das Land Hessen Online-Casinospiele Lizenzen an private Unternehmen vergeben möchte. Diese Unternehmen verfügen über umfassende Kenntnisse und Erfahrungen im Bereich der Veranstaltung von Online-Casinospielen und insbesondere auch der Online-Vermarktung derartiger Angebote. So ist ein attraktives Angebot von Online-Glücksspielen sichergestellt, was dem Kanalisierungsziel zuträglich ist.

Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert, wenn rasch mit einem Lizenzvergabeprozess gestartet wird, um eine Abwanderung der Verbraucherinnen und Verbraucher in den Schwarzmarkt zu verhindern.

Des Weiteren möchten wir anregen, dass Hessen die durch § 22c Absatz 2 des Staatsvertrages gegebene Möglichkeit nutzt, Kooperationen mit anderen Bundesländern einzugehen. Denn eine erfolgreiche und internetgerechte Neuregulierung des Glücksspielmarktes erfordert ein attraktives und länderübergreifendes Angebot. Nur ein solches stellt die Kanalisierung hin zu legalen Anbietern sicher und verhindert eine Abwanderung zu unlicenzierten Anbietern.

Wir möchten uns nochmals für die Möglichkeit der Stellungnahme bedanken und stehen für die weitere Diskussion jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Dirk Quermann
Präsident des Deutschen Online Casinoverbands e. V.