

Stellungnahme des Fachbeirats Glücksspiel zum Fachbeiratsverfahren

gemäß § 9 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV 2021:

Erlaubnisantrag für die Veranstaltung und den Vertrieb der Lotterie „Doppelte Sieben“ durch die Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG in Nordrhein-Westfalen

Gegenstand

Die Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG hat am 27.07.2023 mit Ergänzungen am 18.08.2023 und 28.09.2023 eine Erlaubnis zur Veranstaltung der Lotterie „Doppelte Sieben“ in Nordrhein-Westfalen beantragt. Die Erlaubnis soll den Produktvertrieb sowohl über das landbasierte Netz an Lottoannahmestellen als auch internetgestützt umfassen. Bei der Doppelten Sieben geht es um eine klassische Zahlenlotterie mit der Vorhersage einer 7-stelligen Gewinnzahl einmal wöchentlich. Insgesamt beläuft sich die Ausschüttungsquote auf 50%; der Höchstgewinn beträgt 1 Mio. Euro. Im Vergleich zu den bereits etablierten 7er Zahlenlotterien weist die Doppelte Sieben die höchste Gewinnwahrscheinlichkeit auf. Aufgrund der geringen Ereignisfrequenz mit einer Ziehung pro Woche ist eine anonyme Spielteilnahme ohne personenbezogene Identifizierung grundsätzlich möglich, weiterführende Spielerschutzmaßnahmen wie eine Anbindung an das zentrale Sperrsystem OASIS oder das Einzahlungslimit von 1.000 Euro (bezogen auf Online-Glücksspiele) greifen entsprechend nicht. Die Doppelte Sieben wird aktuell bereits im Bundesland Hessen über einen gewerblichen Spielevermittler unter dem Namen „Deutsche Sportlotterie“ offeriert. Als Begründung für die Notwendigkeit der Einführung verweist die Antragstellerin im Wesentlichen auf das im GlüStV 2021 verankerte Ziel der Kanalisierung der Glücksspielnachfrage in Richtung erlaubter Glücksspielangebote und damit einhergehend auf die erforderliche Weiterentwicklung staatlicher Lotterierprodukte innerhalb des legalen Rechtsrahmens. Für die Zukunft ist schon jetzt eine weitere Expansion dieses Angebots – über eine Verdopplung der Ereignisfrequenz auf zwei Ziehungen pro Woche, als Zusatzlotterie auf Eurojackpot-Scheinen sowie über seine Einführung in allen anderen Bundesländern – angedacht.

Beschluss

Der Fachbeirat Glücksspielsucht fasst folgenden Beschluss (7:0:0): Der Fachbeirat hat die von der verfahrensausführenden Behörde in Nordrhein-Westfalen (Ministerium des Inneren NRW) vorgelegten Unterlagen sorgfältig geprüft. Insbesondere aufgrund der geringen Ereignisfrequenz ist bei der Doppelten Sieben in der jetzigen Ausgestaltung von überschaubaren Suchtgefahren auszugehen. Zwar dürfte vor allem die symbolische Maximalgewinnhöhe von 1 Mio. Euro eine gewisse Anreizfunktion mit sich bringen. Ein aus der Perspektive des Spielerschutzes bedenkliches Suchtpotenzial lässt sich dennoch – auch

unter Berücksichtigung des Vertriebswegs „Internet“ – nicht erkennen. Hingegen weist der Antrag deutliche fachliche Mängel in der Begründung auf, warum die Etablierung dieser neuen Lotterievvariante überhaupt notwendig sei. Unabhängig davon stimmt der Fachbeirat der geplanten Produktneueinführung einstimmig zu. Der Fachbeirat verweist bereits an dieser Stelle darauf, dass etwaige Veränderungen am Produktdesign der Doppelten Sieben weitere Erlaubnisanträge einschließlich empiriegestützter Argumente bedürfen.

Begründung und Kritik

Für sich genommen implizieren die Veranstaltungsmerkmale der Doppelten Sieben ein wenig ausgeprägtes Suchtpotenzial. Gerade in der Gegenüberstellung mit anderen Glücksspielangeboten und möglichen Entscheidungen über monetäre Gewinne und Verluste im Sekundentakt (wie etwa beim Automatenpiel oder bei ausgewählten Formen des Online-Glücksspiels) gehen von einer derartigen Zahlenlotterie deutlich geringere Suchtgefahren aus. An dieser Einschätzung ändern auch einzelne spielanreizsteigernden Charakteristika des Gewinnplans mit einem Maximalgewinn in Höhe von 1 Mio. Euro sowie den relativ kundenfreundlichen und eher verhaltensverstärkenden Gewinnwahrscheinlichkeiten im Kern nichts. Vor diesem Hintergrund ist ein Produkterlaubnis ohne größere Bedenken zuzustimmen. Der Fachbeirat kritisiert indessen zwei andere Aspekte: Zum einen wird als einziges Ziel des Erlaubnisantrags der Kanalisierungsgedanke genannt, weitere gleichrangige Ziele des GlStV 2021, wie beispielsweise die Verhinderung glücksspielsüchtigen Verhaltens oder die Sicherstellung des Spielerschutzes, bleiben außen vor. Infolgedessen verwundert es nicht, dass sinnvolle, an eine Produktneueinführung zu koppelnde Maßnahmen der Suchtprävention im Sinne des Vorsorgeprinzips kein Bestandteil des Antrages sind. Mit anderen Worten: Marktexpansion und Optimierung des Spielerschutzes gehen hier nicht Hand in Hand. Ohnehin ist die Begründung mit der intendierten Kanalisierungswirkung nicht schlagkräftig, da mit diesem pauschalen Argument prinzipiell jegliche Art der Marktausweitung theoretisch zu begründen wäre. Daran anknüpfend beanstandet der Fachbeirat das Fehlen einer evidenzgestützten differenzierten Bedarfsanalyse im Vorfeld der Einführung eines neuen Produktes als empirische Legitimationsbasis. Die in diesem Zusammenhang mitgelieferten Informationen sind zum Teil irrelevant und punktuell sogar unsachgemäß. In erster Linie sind diesbezüglich die folgenden Punkte kritisch zu nennen:

- Aufgrund der Existenz der Deutschen Sportlotterie in Hessen, angeboten durch den gewerblichen Spielevermittler Lotto24 AG, dürften Daten zur Kundenstruktur bezogen auf eine internetgestützte Teilnahme vorliegen. Es wurde die Chance verpasst, derartige Informationen analytisch aufzubereiten, um dem Kanalisierungsargument deutlich mehr (empirische) Substanz zu verleihen.
- Die unter Punkt 4.1 erwähnte Grafik und die Begründung eines Verlustes an Spielteilnehmenden im Zeitverlauf insbesondere bei den unter 30-Jährigen überzeugt nicht. Erstens fällt diese Kennziffer im Vergleich zu 2012 unter allen Altersgruppen sogar am geringsten aus. Zweitens ist die Datenquelle veraltet: So stellt sich die Frage, warum keine entsprechenden Daten aus den Jahren 2020, 2021 und 2022 präsentiert wurden. Drittens

bezieht sich die Darstellung ganz allgemein auf alle legalen Lotterien und nicht spezifisch auf Produkte, die strukturell ähnlich wie die Doppelte Sieben ausgestaltet sind.

- Das mit der geplanten Neueinführung der Doppelten Sieben verfolgte „Kanalierungsziel“ erweist sich im Antrag als widersprüchlich: Während unter Punkt 4.1 explizit die Absicht geäußert wird, über dieses innovative Produkt unter anderem „neue Spielergruppen anzusprechen“ (was im Übrigen nicht dem Kanalierungsziel des GlüStV 2021 entspricht), findet an anderer Stelle lediglich Erwähnung, „bestehende Lotteriekunden“ sowie spielaffine Personen (d.h. Personen mit einem „Spielwunsch“) anzusprechen (Punkt 4.2).

- Die Heranziehung eines wissenschaftlich evaluierten Tools („gamgard“) zur Bestimmung des Gefährdungspotenzials der Doppelten Sieben erscheint im Grundsatz sinnvoll, wirft aber bei genauer Betrachtung Fragen auf. So wird bei der Online-Variante zum Beispiel angenommen, dass von den Spielteilnehmenden im Vorfeld verbindliche Limitierungen bestimmter Spielparameter festzulegen sind. Der Erlaubnis Antrag enthält derartige Hinweise zu einzelnen Spielerschutzmaßnahmen jedoch nicht.

Weiterführende Empfehlung

Der Fachbeirat empfiehlt außerdem, die Auswirkungen der Neueinführung der Doppelten Sieben spätestens nach einem Zeitraum von zwei Jahren wissenschaftlich evaluieren zu lassen. Primär wäre zu überprüfen, ob die vorgegebenen Ziele tatsächlich auch erreicht wurden und ob mit dieser Zahlenlotterie negative Auswirkungen (finanzielle Schäden oder Suchtgefährdung) für die Spielteilnehmenden und insbesondere vulnerable Subgruppen assoziiert sind. Eine derartige Studie ist von Forschungseinrichtungen durchzuführen, die keine aktuellen Arbeitsbezüge zu Glücksspielanbietern aufweisen. Schließlich sollte der Fachbeirat in Zukunft bei jeglicher Modifikation der Doppelten Sieben, die auf eine Produkterweiterung abzielt, konsultiert und die oben genannten Kritikpunkte in Bezug auf die Begründung der Notwendigkeit einer Produktweiterentwicklung berücksichtigt werden.

Fachbeirat Glücksspiel

09. Januar 2024

Ilona Füchtenschnieder, Benedikt Iberl, Andrea Hardenberg, Tobias Hayer, Konrad Landgraf, Florian Rehbein, Hans-Jürgen Rumpf


Prof. Dr. Hans-Jürgen Rumpf
- Vorsitzender des Fachbeirats -