

Stellungnahme des Fachbeirats Glücksspiel zum Fachbeiratsverfahren gemäß § 9 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV 2021:

Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung des Aufreißloses „MEGA GEHALT“ und des Rubbelloses „RUBBEL die 100“ durch die Staatliche Lotterie- und Spielbankverwaltung Bayern

1. Gegenstand

Die Staatliche Lotterie- und Spielbankverwaltung hat am 30.08.2023 einen Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung des Aufreißloses „MEGA GEHALT“ und des Rubbelloses „RUBBEL die 100“ gestellt. Bei den Losen handelt es sich um ein klassisches Aufreiß- bzw. Rubbellos. Der Vertrieb findet ausschließlich terrestrisch statt. Die Spielteilnahme ist anonym möglich. Ein Abgleich mit der Sperrdatei erfolgt nicht. Begründet wird die Notwendigkeit der beiden neuen Angebote mit folgenden Argumenten:

- a) Beobachtung von Unternehmen ohne Wettbewerber-Stellung zum Lotteriesektor, die für Werbezwecke das Sofortlotterie-Prinzip nutzen
- b) Konkurrenzdruck durch Online-Anbieter schwarzer Lotterien bzw. Zweitlotterien. Daher bestünde ein hoher Kanalisierungsbedarf vom illegalen Spielangebot hin zu den legalen Losen der Staatlichen Lotterie- und Spielbankverwaltung. Bei den beantragten Losen handele sich um eine zielführende Maßnahme zur Verbesserung der Kanalisierung der Spielteilnahme hin zu einem legalen Angebot
- c) Verweis auf andere Lotteriegesellschaften, die in den vergangenen Jahren das Angebot an Sofortlotterien ausgeweitet und dadurch den Kanalisierungseffekt deutlich gesteigert haben
- d) Annahme, dass durch die neuen Produkte mit keiner Erhöhung der Suchtgefährdung für die Spielteilnehmenden zu rechnen sei

1.1 „MEGA GEHALT“

Das Aufreißlos „MEGA GEHALT“ unterscheidet sich von bisher in Bayern angebotenen Aufreißlosen dadurch, dass erstmals ein Los zum Preis von zehn Euro angeboten wird. Das Los soll mit dem bereits etablierten Aufreißlos „EXTRA GEHALT“, das für drei Euro angeboten wird, eine „Losfamilie“ bilden. Der Hauptgewinn beim „MEGA GEHALT“ in Höhe von 700.000 Euro (ausgezahlt in sieben jährlichen Raten) ist zirka 77% höher als der Hauptgewinn beim „EXTRA GEHALT“ in Höhe von 396.000 Euro (ausgezahlt in 66 monatlichen Raten). Es handelt sich damit um den höchsten Hauptgewinn aller Lose der Staatlichen Lotterie- und Spielbankverwaltung. Die Ausschüttungsquote beträgt 53%.

1.2 „RUBBEL die 100“

„RUBBEL die 100“ unterscheidet sich insbesondere dadurch von den bisher von der Staatlichen Lotterie- und Spielbankverwaltung angebotenen Rubbellosen, dass es lediglich zwei Gewinnklassen gibt. In der ersten Klasse können 10.000 mal 100 Euro gewonnen werden. In Klasse 2 gibt es 196.667

mal drei Euro bzw. ein Freilos. Laut der Staatlichen Lotterie- und Spielbankverwaltung dient nicht die Höhe des Hauptgewinns als Verkaufsargument, sondern die Vielzahl an kleinen Hauptgewinnen. Die Ausschüttungsquote wird nicht angegeben. Nach eigener Berechnung beträgt diese 53%.

2. Beschluss

Der Fachbeirat hat die von der verfahrensausführenden Behörde in Bayern (Regierung der Oberpfalz) vorgelegten Unterlagen sorgfältig geprüft. Dabei ist festzustellen, dass die Unterlagen stark lückenhaft sind und der Antrag erhebliche fachliche Mängel aufweist.

Im Vergleich mit anderen Lotterierprodukten (Lotto 6aus49, Eurojackpot) wird bei den beiden Sofortlotterien ein höheres Risiko für die Entwicklung einer Glücksspielstörung erwartet.

Der Fachbeirat Glücksspiel fasst den Beschluss (7:0:0), dass der Genehmigung der beiden Lose unter folgenden Auflagen zugestimmt wird:

- a. Die Kanalisierungswirkung (siehe auch unter 1 b) der beiden Produkte wird evaluiert und ein entsprechendes Ergebnis spätestens zwei Jahre nach Einführung vorgelegt
- b. Mögliche negative Auswirkungen (finanzielle Schäden oder Suchtgefährdung) auf die Spielteilnehmenden und insbesondere vulnerable Subgruppen werden untersucht und ein entsprechendes Ergebnis spätestens zwei Jahre nach Einführung vorgelegt
- c. Die Studien sind von Forschungseinrichtungen durchzuführen, die keine aktuellen Arbeitsbezüge zu Glücksspielanbietern aufweisen
- d. Sollten dabei erhöhte Risiken für die Spielteilnehmenden festgestellt werden, sind zusätzliche Spielerschutzmaßnahmen einzuführen

3. Begründung und Kritik

Bei den beiden beantragten Losen handelt es sich jeweils um Glücksspiel mit einer hohen möglichen Ereignisfrequenz und einer hohen Verfügbarkeit (rund 3.300 Annahmestellen in Bayern (<https://www.lotto-bayern.de/service/vor-ort>, abgerufen am 26.01.2024). Nach dem Glücksspielsurvey 2021 (Buth, S., Meyer, G., Kalke, J. 2022) liegt der Anteil der Personen mit einer Glücksspielstörung, die unter anderem an Rubbellosen teilnehmen, bei 10,1% und damit über denen bei Lotto 6aus49 (6,3%) und Eurojackpot (7,8%), aber deutlich unter denen von Keno (18%). Zu beachten ist allerdings, dass diese Zahlen keine kausalen Schlüsse zulassen. Auch Stange und Kollegen fanden einen Zusammenhang zwischen dem Schweregrad des problematischen Glücksspielens und der Häufigkeit des Rubbellosspiels (Stange et al. 2018). Booth und Kollegen stellten unter den Nutzenden von Lotterierprodukten ebenfalls einen Zusammenhang zwischen der Häufigkeit der Nutzung von Rubbellosen und der Nennung eines problematischen Glücksspielverhaltens fest (Booth et al. 2020). Auch nach der PAGE Studie (Meyer, C. et al. 2011) geht die Teilnahme an Sofortlotterien bzw. Rubbellosen mit einem erhöhten Risiko des Vorliegens der Diagnose Pathologisches Glücksspielen einher. Nach einer Überblicksarbeit von Delfabbro und Parke (2021) scheinen Rubbellose hingegen nur mit geringen Suchtgefahren assoziiert zu sein. Maurício und Rodrigues-Silva (2023) fanden im Rahmen einer aktuellen portugiesischen Studie wiederum ein erhöhtes Risiko für die Entwicklung einer Glücksspielstörung für Nutzende von Sofortlotterien.

Auch wenn die Studienlage insgesamt nicht einheitlich ist, geht von Rubbellosen offensichtlich ein höheres Risiko für die Entwicklung einer Glücksspielstörung aus als von Lotto 6aus49 und Eurojackpot.

Hinzu kommt, dass der hohe Lospreis von zehn Euro beim „MEGA GEHALT“ womöglich zu einer Eskalation des Glücksspiels beitragen und in kurzer Zeit hohe Summen verspielt werden könnten. Der Hauptgewinn in Höhe von 700.000 Euro beim Los „MEGA GEHALT“ übt unzweifelhaft einen starken Spielanreiz aus. Darüber hinaus könnte die hohe Anzahl an Kleinstgewinnen (Gewinne in Höhe des Einsatzes) bzw. Freilos (diese machen beim Los „RUBBEL die 100“ rund 95% aller Gewinne aus) dazu führen, dass die Spielenden häufiger eine Annahmestelle aufsuchen und somit zu einer erneuten Glücksspielteilnahme verleitet werden.

Auf mögliche Spielerschutzmaßnahmen wird im vorliegenden Antrag an keiner Stelle eingegangen. Dabei stellen der Schutz der Spielenden und die Verhinderung der Entstehung einer Glücksspielstörung ebenso ein gleichrangiges Ziel des § 1 GlüStV dar. Im Antrag wird aber lediglich auf das Ziel der Kanalisierung eingegangen.

In der Begründung für die Einführung der beiden Produkte wird ein starker Konkurrenzdruck durch Anbieter illegaler virtueller Sofortlose aufgeführt und daraus ein hoher Kanalisierungsbedarf vom illegalen Spielangebot zu den legalen Losen der Staatlichen Lotterie- und Spielbankverwaltung konstruiert. Allerdings wird hier ein illegales Produkt, das ausschließlich online verfügbar ist, als Begründung für ein ausschließlich terrestrisch verfügbares Produkt herangezogen. Es finden sich weder Nachweise für die Wirksamkeit einer solchen Maßnahme noch eine empirische Fundierung dieses Konkurrenzdrucks (z. B. Größe des illegalen Marktes im Bereich Rubbellose). Dem Fachbeirat liegen auch sonst keinerlei dementsprechende Erkenntnisse vor.

Hinzu kommt, dass keine Angaben dazu gemacht werden, ob Lotto Bayern bereits wettbewerbsrechtlich gegen die genannten illegalen Angebote vorgeht. Dies wäre aus Sicht des Fachbeirates zielführender als die Verschärfung einer Konkurrenzsituation, die unweigerlich mit einer Markterweiterung verbunden ist. In der Diskussion um die Liberalisierung des Glücksspielmarktes wurde stets betont, dass künftig nicht nur die Behörden gegen illegale Anbieter vorgehen würden, sondern auch die legalen Mitbewerber.

Ebenso werden für die Behauptung, dass viele Lotteriegesellschaften des DLTB den Kanalisierungseffekt der Sofortlotterien durch eine Ausweitung des Angebots an Sofortlotterien deutlich steigern konnten, keine Nachweise erbracht.

Darüber hinaus wird für die Behauptung, angesichts der beabsichtigten Änderungen sei mit keiner Erhöhung der Suchtgefährdung für die Spielteilnehmer zu rechnen, keine wissenschaftliche Grundlage geliefert.

Vollkommen unerklärlich bleibt das Argument, dass es einer Einführung der neuen Produkte bedürfe, da Unternehmen, die nicht im Wettbewerb mit der Staatlichen Lotterie- und Spielbankverwaltung stehen, Rubbellose als Werbemaßnahmen einsetzen.

Literaturverzeichnis

Booth, L.; Thomas, S.; Moodie, R.; Peeters, A.; White, V.; Pierce, H. et al. (2020): Gambling-related harms attributable to lotteries products. In: Addictive Behaviors 109, S. 106472

Buth, S.; Meyer, G.; Kalke, J. (2022): Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2021. Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD), Hamburg.

Delfabbro, P.; Parke, J. (2021): Empirical evidence relating to the relative riskiness of scratch-card gambling. In: Journal of Gambling Studies 37 (3), S. 1007–1024.

Maurício, D.; Rodrigues-Silva, N. (2023): The scratch card gambler: A hidden reality. In: Journal of Gambling Studies 39 (3), S. 1099–1110.

Meyer, C., RUMPF, H., Kreuzer, Anja, de Brito, S., Glorius, S., Jeske, C., Kastirke, N., Porz, S., Schön, D., Westram, A., Klinger, D., Goeze, C., Bischof, G., & John, U. (2011). *Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung*. Universitätsmedizin Greifswald, Universität zu Lübeck.

Stange, M.; Walker, A. C.; Koehler, D. J.; Fugelsang, J. A.; Dixon, M. J. (2018): Exploring relationships between problem gambling, scratch card gambling, and individual differences in thinking style. In: Journal of Behavioral Addictions 7 (4), S. 1022–1029.

Fachbeirat Glücksspiel

12. Februar 2024

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



Prof. Dr. Hans-Jürgen Rumpf

- Vorsitzender des Fachbeirats -