Stellungnahme des Fachbeirats (nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV) Glücksspielsucht zum Fachbeiratsverfahren gem. § 9 Abs. 5 GlüStV 2021 zum Antrag der Toto-Lotto Niedersachsen GmbH auf Einführung von interaktiven Rubbellosen im Bundesland Niedersachsen

Die Toto-Lotto Niedersachsen GmbH beantragt die Erlaubnis zur Abänderung der bisherigen Begrenzung der im Internet vertriebenen Rubbellose sowie zur Einführung von interaktiven Rubbellosen für den alleinigen Eigenvertrieb im Internet. Der Antrag fußt im Kern auf der vorliegenden Erlaubnis für die Veranstaltung, Durchführung und den Vertrieb von Sofortlotterien sowohl im terrestrischen Bereich über Annahmestellen als auch als Eigenvertrieb über das Internet. Hierauf aufbauend wird zum einen beantragt, die Vorgabe einer spezifischen Begrenzung der im Internet vertriebenen Rubbellose aufzuheben. Danach darf bisher die Anzahl der im Internet vertriebenen Rubbellose einer Losserie die Anzahl der terrestrisch vertriebenen Lose derselben Losserie nicht überschreiten (Punkt 1). Zum anderen wird die Erlaubnis für eine vertriebswegspezifische Durchführung von Sofortlotterien in Form interaktiver Rubbellose für den Eigenvertrieb im Internet beantragt (Punkt 2). Beide Aspekte zielen auf eine bedeutsame Angebotserweiterung ab und begründen das Einholen einer Stellungnahme durch den Fachbeirat Glücksspielsucht (im Folgenden: Fachbeirat) mit einer Bewertung des Antrags unter suchtfachlichen Gesichtspunkten.

Beschluss

Grundsätzlich sieht der Fachbeirat jegliche Form der Angebotserweiterung kritisch. Hintergrund ist die Annahme des „Total Consumption Models“ (Gesamtkonsummodell), nach der ein enger Zusammenhang zwischen der Nachfrage nach gesundheitsgefährdenden Produkten – in der Regel über Umsatzzahlen oder Konsumprävalenzen bestimmt – und dem jeweiligen produktbezogenen Ausmaß von Schäden auf Bevölkerungsebene besteht. Erste empirische Hinweise bestätigen die Gültigkeit dieses Modells für den Glücksspielbereich (Kesaite et al., 2024), wenngleich spezifische Befunde für Lotterieprodukte noch ausstehen. Darüber hinaus fehlen belastbare wissenschaftliche Erkenntnisse zum Gefährdungspotenzial von Rubbellosen[1] im Allgemeinen bzw. Online-Rubbellosen im Speziellen aus Deutschland. Auf lange Sicht warnt der Fachbeirat davor, interaktive Rubbellose über stetige Produktveränderungen sukzessive zu einem Angebot mutieren zu lassen, das mit hohen Suchtgefahren, ähnlich wie bei virtuellen Automatenspielen (vgl. Buth et al., 2026), einhergeht. Gleichwohl sieht der Fachbereit die Notwendigkeit einer maßvollen Produktanpassung zur Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit im Markt auch bei den Lotterien. Primärer Leitgedanke sollte hier allerdings immer der Jugend- und Spielerschutz und nicht ein auf Umsatzmaximierung ausgerichtetes privatwirtschaftliches Geschäftsmodell sein. Eine Genehmigung insbesondere

[1] Bisher liegen – neben quantitativen Daten aus Klientendokumentationen – ausschließlich Erfahrungsberichte von Suchtberater*innen vor, die Klient*innen betreuen, die exzessiv Rubbellose gekauft haben.

interaktiver Rubbellose ist daher zwingend an die gleichzeitige Implementierung wirksamer (technischer) Schutzmaßnahmen zur Gefahrenabwehr sowie an eine fortlaufende wissenschaftliche Evaluation zur Bestimmung der positiven wie negativen Folgen einer Angebotserweiterung in dieser Form zu knüpfen. Dem vorliegenden zweiteiligen Antrag der Toto-Lotto Niedersachsen GmbH stimmt der Fachbeirat unter Berücksichtigung weiterführender Empfehlungen zu (5:1:0). Eine inhaltliche Begründung findet sich nachfolgend. Aufgrund ähnlich gelagerter Fachbeiratsverfahren in den letzten Jahren[2], die sich auf online-gestützte Lotterien bzw. Rubbellose generell beziehen, spricht sich der Fachbeirat für Maßnahmen des Spielerschutzes aus, die zum Teil grundlegender Art sind. Eine gemeinsame Umsetzung jener Maßnahmen durch alle 16 Lotteriegesellschaften würde der Fachbeirat für die Zukunft ausdrücklich begrüßen und fachlich unterstützen.

Begründung zu Punkt 1

Der Fachbeirat bestätigt, dass sich die Glücksspielaktivitäten auf Bevölkerungsebene zunehmend ins Internet verlagern bzw. digital erfolgen. Auch wenn der Bruttospielertrag durch legale Glücksspielangebote in Deutschland mehrheitlich noch immer in terrestrischen Segmenten generiert wird, verweisen die jährlichen Marktbeobachtungen der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) auf eine kontinuierliche Verschiebung der Umsatzentwicklung in Richtung Online-Glücksspiel. So entfielen im Kalenderjahr 2025 insgesamt 25 % des Bruttospielertrags auf den Online-Vertrieb (nach 19 % in 2022, 22 % in 2023 und 24 % in 2024[3]). Diese Größenordnung passt zu der Quote von 25 % (unter Einbeziehung der gewerblichen Spielevermittler), die die Toto-Lotto Niedersachsen GmbH derzeit über den Vertrieb von Rubbellosen im Internet am Gesamt-Rubbellos-Spieleinsatz erwirtschaftet. Es ist in Zukunft, wie von der Antragstellerin ausgeführt, mit einer weiter steigenden Anzahl an Online-Spielteilnahmen zu rechnen, die aller Wahrscheinlichkeit nach die gesamte Produktpalette an Lotterien betrifft. Das Anliegen, auf die gesamtgesellschaftlich wahrnehmbare Veränderung von Konsummustern und der zunehmenden Bedeutung digitaler Räume reagieren zu wollen, indem die derzeitige Begrenzung des Verkaufs von Rubbellosen im Internet, nach der die Anzahl der im Internet vertriebenen Rubbellose die Anzahl terrestrisch vertriebener Rubbellose nicht übersteigen darf (50 %-Regel), gestrichen wird, erscheint insofern nachvollziehbar. Allerdings gibt der Fachbeirat erneut zu bedenken, dass mit verschiedenartigen Formen des Online-Glücksspiels besondere Suchtgefahren einhergehen, die bei klassischen terrestrischen Lotterieangeboten nicht gegeben sind und die das Risiko für die Entwicklung und Manifestation eines problematischen Glücksspielverhaltens erhöhen. Hierzu zählen im Wesentlichen ihre permanente Verfügbarkeit und leichte Zugänglichkeit sowie weitere Veranstaltungsmerkmale wie der bargeldlose Zahlungsverkehr, die fehlende soziale Kontrolle und eine hohe Ereignisdichte mit kurzen Zeitintervallen zwischen Spieleinsatz und Gewinnentscheidung (vgl. ausführlich hierzu mit Hayer, Bachmann & Meyer, 2005, sowie Fußnote 2 und den dort gelisteten Fachbeiratsverfahren). Zwar benennt bislang nur eine sehr geringe Anzahl an ambulant hilfesuchenden Glücksspielenden im Bundesland Niedersachsen speziell Rubbellose bzw. Sofortlotterien im Internet als problembehaftete Glücksspielform (Brosowski & Hayer, 2026). Dieser Anteil dürfte sich jedoch bei einer deutlichen Angebotserweiterung in Verbindung

[2] Für Beschlüsse und Empfehlungen des Fachbeirats s. https://www.fachbeirat-gluecksspielsucht.de (letztmaliger Zugriff am 07.10.2026).

[3] Die einzelnen Berichte sind hier einsehbar: https://www.gluecksspiel-behoerde.de/de/forschung-und-publikationen/publikationen-der-ggl/jaehrliche-berichte-der-ggl (letztmaliger Zugriff am 07.10.2026).

mit einer signifikanten Steigerung der Produktattraktivität im Zeitverlauf verändern. Entsprechend bedarf es zur Zielerfüllung des Glücksspielstaatsvertrags 2021, hier vor allem bei der Verhinderung des Entstehens von Glücksspielsucht sowie der Schaffung von Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung (§ 1 GlüStV 2021; Ziel 1) einer gleichzeitigen Stärkung suchtpräventiver Maßnahmen. Unter der Voraussetzung der Implementierung der unten angeführten Schutzmaßnahmen (v. a. die verpflichtende Einbindung von allen Online-Rubbellosen unter die im GlüStV vorgesehenen Maßnahmen des Spielerschutzes wie das anbieterübergreifende Einzahlungslimit von 1.000 EUR im Monat für alle Online-Glücksspiele nach § 6c GlüStV 2021 sowie das zentrale, spielformübergreifende Sperrsystem OASIS nach § 8 GlüStV 2021) ist die geplante Abänderung der bisherigen Begrenzung der online vertriebenen Rubbellose aus Sicht des Fachbeirats nicht zu beanstanden.

Begründung zu Punkt 2

In Ergänzung zu Punkt 1 geht es bei diesem Bestandteil des Antrags um die Einführung gänzlich neuer Sofortlotterien im Internet. Beantragt wird die Erlaubnis für die Durchführung und den Vertrieb von Sofortlotterien in Form von interaktiven Rubbellosen für den Eigenvertrieb im Internet im Rahmen der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots (§ 10 GlüStV 2021). Wesentliche Veranstaltungsmerkmale umfassen den gleichzeitigen Vertrieb von bis zu 25 verschiedenen interaktiven Rubbellosen mit Preispunkten von 0,50 EUR bis 10 EUR, einen Höchstgewinn einer Serie von 100.000 EUR, die Begrenzung des Loserwebs und Losspiels jeweils auf 10 Lose pro Stunde und 20 Lose pro Tag sowie die Limitierung des Tageseinsatzes pro Spieler*in auf 100 EUR. Zwar ist die Argumentation der Toto-Lotto Niedersachsen GmbH nachvollziehbar, dass es sich bei diesen Produkten im rechtlichen Verständnis nicht um die Veranstaltung einer Lotterie im Internet handelt und sie infolgedessen prinzipiell nach § 4 GlüStV 2021 im Eigenvertrieb als erlaubnisfähig gelten. Gleichwohl deuten die zur Verfügung gestellten Demovideos eine strukturelle Nähe zu virtuellen Automatenspielen und damit einer Glücksspielform mit hohen Suchtgefahren an (vgl. Buth et al., 2026). Das zunehmende Verschwimmen der Grenzen zwischen traditionell vergleichsweise weniger riskanten Glücksspielangeboten (z. B. verschiedene Zahlenlotterien) und Glücksspielangeboten mit einem hohen Gefährdungspotenzial (z. B. verschiedene Formen des Automatenspiels) sieht der Fachbeirat – auch losgelöst von diesem spezifischen Verfahren – äußerst kritisch. Gerade die Einbindung der Kund*innen in ein interaktives, animiertes Spielgeschehen mit dem eigenständigen Auslösen des Spielbeginns (wie im vorliegenden Fall) steht im Zusammenhang mit der Förderung von Kontrollillusionen und dem Trugschluss, über eigene Fähigkeiten und Fertigkeiten maßgeblichen Einfluss auf den Spielausgang ausüben zu können (Meyer & Bachmann, 2017). Darüber hinaus könnten sich durch eine derartige Vermischung klassischer Sofortlotterien mit Elementen von Computerspielen generell auch andere Zielgruppen angesprochen fühlen. Folglich sind an diese Produkte immer hohe Standards des Jugend- und Spielerschutzes anzulegen. Es ist daher zu begrüßen, dass die Antragstellerin explizit auf geplante Spielerschutzmaßnahmen wie die Begrenzung der Dauer einer Spielteilnahme, Einsatzlimits, Altersverifikation oder die verpflichtende Anbindung an OASIS (Sperrsystem) bzw. LUGAS (Einzahlungslimit) hinweist. Allerdings hält der Fachbeirat diesen Präventionsansatz aufgrund der Neuartigkeit der Spielanreize bzw. der markanten Erweiterung des Angebotsportfolios im Bereich Lotterien zur Gefahrenabwehr für nicht hinreichend. Folgende Schutzmaßnahmen sollten daher zusätzlich umgesetzt werden:

Ausweitung der Informationen zum Spielgeschehen um Aufklärungs- und Warnhinweise. In Ergänzung zu dem geplanten Hinweis zur Begegnung von Kontrollillusionen stellen Aufklärungs- und Warnhinweise zu den mit Glücksspielen einhergehenden Risken und Gefahren ein zentrales präventives Element dar (vgl. Hayer et al., 2026). Bei Online-Glücksspielen ist es zielführend, derartige Botschaften in dynamischer Weise via Pop-Up-Nachrichten direkt vor oder während der Spielaktivitäten zu schalten. Zur Vermeidung von Gewöhnungseffekten sollten die Inhalte variieren und an prominenter Stelle am Bildschirm in regelmäßigen Abständen angezeigt werden. Zusätzlich ist auf regionale und überregionale Hilfeangebote, die auf die Beratung und Behandlung von Personen mit einer Glücksspielsucht (inkl. deren Angehörige) spezialisiert sind, hinzuweisen. Diese Kernforderung gilt plattformübergreifend für alle interaktiven Angebote des Deutschen Lotto- und Totoblockes.

Verlangsamung der Ereignisfrequenz. Eine schnelle Spielabfolge und damit eine kurze Zeiteinheit zwischen Geldeinsatz, Spielausgang und nächster Spielmöglichkeit steht unmittelbar im Zusammenhang mit dem Gefährdungspotenzial einer Glücksspielform (Meyer & Bachmann, 2017). Grundsätzlich gilt, dass Entscheidungen im Sekundentakt, begleitet von den entsprechenden positiven wie negativen Emotionen in der Gewinn- bzw. Verlustsituation, die Wahrscheinlichkeit einer Realitätsflucht erhöhen (vgl. mit dem Konstrukt „Going into the Zone“ von Dow Schüll, 2012). Gewinne können hier sofort reinvestiert, Verluste durch sofortiges Weiterspielen mutmaßlich wieder ausgeglichen werden. Eine empirische Bestätigung liefert der Glücksspiel-Survey, nach dem der Anteil von Personen mit einer glücksspielbezogenen Störung bei der täglich stattfindenden Lotterie KENO deutlich höher ausfällt als bei anderen Lotterieprodukten (für die aktuellste Erhebung s. Buth et al., 2026). Die Angaben zur Ereignisfrequenz in den Antragsunterlagen erweisen sich als uneindeutig. Einerseits ist davon die Rede, dass die Mindestdauer zwischen zwei Ereignissen 10 Sekunden betragen soll (nicht muss!) und damit höchstens 6 Spiele pro Minute möglich seien. Andererseits wird als Kriterium abschließend die „Festlegung einer durchschnittlichen Spieldauer von mehr als fünf Sekunden […] zwischen zwei Spielteilnahmen“ genannt. Die Antragstellerin führt als Vergleich das virtuelle Automatenspiel mit einer doppelt so schnellen Spielabfolge (durchschnittlich 5 Sekunden) an. Betrachtet man hingegen als Referenzpunkt zum Beispiel KENO mit „nur“ einer Ausspielung pro Tag, wird deutlich, dass die geplanten Sofortlotterien in diesem Punkt den virtuellen Automatenspielen strukturell deutlich näher stehen als den klassischen bzw. bereits verfügbaren Lotterieangeboten. Aus Sicht des Fachbeirats ist eine klare Mindestlaufzeit eines Spiels zu definieren und nicht mit Durchschnittswerten zu operieren. Für den ersten Einstieg bietet sich aus Gründen des Vorsorgeprinzips eine Ereignisfrequenz von 20 Sekunden an. Bei einer Kaufbegrenzung von 20 Losen pro Tag wäre dies gleichbedeutend mit einer kontinuierlichen Spielteilnahme von etwas weniger als 7 Minuten. Belegt eine begleitende unabhängige wissenschaftliche Evaluation die Unbedenklichkeit dieser 20-sekündigen Taktfolge, lässt sich daran anknüpfend eine Korrektur auf 10 Sekunden vornehmen.

Anbindung an OASIS/LUGAS. Der Fachbeirat begrüßt ausdrücklich die verpflichtende Anbindung der geplanten Sofortlotterien an die bewährten Schutzsysteme OASIS bzw. LUGAS. Er regt darüber hinaus an, alle Rubbellosangebote bundesweit und unabhängig vom Vertriebsweg (terrestrisch bzw. digital) in das zentrale, spielformübergreifende Sperrsystem OASIS (§ 8 GlüStV 2021) zu integrieren und somit im Vorfeld einer Spielteilnahme auch bei diesen Produkten einen Abgleich mit dem Sperrsystem zu gewährleisten. Dieser Schritt würde den Gedanken des Jugend- und Spielerschutzes festigen, Ausweichmöglichkeiten minimieren und eine Maßnahme mit hoher sozialer Akzeptanz weiter fördern.

Bezogen auf den vorliegenden Antrag ist daneben kritisch zu hinterfragen, warum § 6h GlüStV 2021 (Verhinderung parallelen Spiels) und § 6i GlüStV 2021 (Safe-Server) für die beantragten interaktiven Rubbellose nicht einschlägig sein sollen. Aus Gründen des Spielerschutzes wäre vor allem die gleichzeitige Nutzung von Glücksspielangeboten bestmöglich zu unterbinden. Der Fachbeirat setzt sich daher dafür ein, die in § 6h GlüStV 2021 definierten Vorgaben zur Verhinderung des parallelen Spielens bei mehreren Anbietern einschließlich der Wartezeit vor einem Anbieterwechsel auf alle Formen von Sofortlotterien im Internet zu übertragen. Ebenfalls zu begrüßen wäre bei diesen Produkten sowohl der Einsatz eines datenbasierten Systems zur Früherkennung auffälligen Spielverhaltens als auch die Option eines Panic Buttons nach § 6i GlüStV 2021.

Verzicht auf Demospiele. Aus der Perspektive des Spielerschutzes erschließt sich die Funktion bzw. der Zweck von Demospielen nicht. Auch wenn eine kostenlose Teilnahme nur für registrierte Kund*innen im eingeloggten Spielkonto möglich sein soll, sind keine zwingenden Gründe für die ergänzende Schaltung dieses kostenfreien Angebots erkennbar. Demgegenüber zeigen Forschungsstudien generell, dass Punktespiele oder andere Formen des simulierten Glücksspiels im Internet die Verlockungen monetärer Glücksspielangebote auf eine vordergründig harmlose Weise vermitteln und Lust auf Glücksspielbeteiligungen um echtes Geld hervorrufen (vgl. Hayer et al., 2025). Entsprechend wiederholt der Fachbeirat an dieser Stelle seine Empfehlung aus dem vorausgegangenen Fachbeiratsverfahren zur kritischen Überprüfung der Notwendigkeit von Demospielen[4] und spricht sich noch einmal ausdrücklich dagegen aus.

Evaluation von Sofortlotterien. Über dieses Verfahren hinausgehend mangelt es in Deutschland im Allgemeinen an belastbaren wissenschaftlichen Befunden zum Gefährdungspotenzial von Sofortlotterien. Dieses Erkenntnisdefizit betrifft sowohl terrestrische als auch online-gestützte Rubbellosserien. Vor diesem Hintergrund regt der Fachbeirat zu diesem Forschungsgegenstand eine größer angelegte, mehrmodular konzipierte Forschungsstudie an. Methodisch könnte sich diese Untersuchung an dem Vorgehen von Meyer und Hayer (2005) zum Gefährdungspotenzial von Lotterien bzw. Sportwetten und ihrem Mixed-Method-Ansatz orientieren. Neben der Erhebung eigener quantitativer und qualitativer Daten wäre ein systematisches Literaturstudium sowie die Sekundäranalyse bereits vorliegender (epidemiologischer) Daten zielführend. Jedoch wäre eine Direktfinanzierung dieses Forschungsprojekts durch den Deutschen Lotto- und Totoblock zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Einflussnahmen auf den Forschungsprozess auf jeden Fall zu vermeiden. Vorschläge für eine geeignete Vergabepraxis von Forschungsprojekten sind von Mitgliedern des Fachbeirats an anderer Stelle publiziert worden (Hayer et al., 2022). Der Fachbeirat würde die Durchführung einer derartigen wissenschaftlichen Studie sehr begrüßen und bietet für Fragen zur Planung, inhaltlichen Ausgestaltung und Umsetzung seine Expertise an.

[4] Vgl. die Stellungnahme des Fachbeirats zum Fachbeiratsverfahren gem. § 9 Abs. 5 GlüStV vom 12.05.2026 zum Antrag der Staatlichen Lotterie- und Spielbankverwaltung Bayern auf Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung der Online-Lose „HEIßE 7“, „GOLDENE 7“ und „PLATIN 7“: „Sollte hieran festgehalten werden, sind dessen Ausgestaltung und mögliche Auswirkungen auf das Spielverhalten wissenschaftlich zu evaluieren. Sofern die Vermittlung der Spielmechanik auch durch statische Darstellungen, Animationen oder Screenshots erfolgen kann, sollte diesen Formen der Information aus Gründen des Spielerschutzes der Vorzug gegeben werden“ (https://www.fachbeirat-gluecksspielsucht.de/images/pdf/2026/260713_Fachbeiratsverfahren_BY%20Online-Lose.pdf; letztmaliger Zugriff am 08.10.2026).

Fachbeirat Glücksspielsucht

14.10.2026

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



Konrad Landgraf
- Vorsitzender des Fachbeirats -

Literatur

Brosowski, T. & Hayer, T. (2026). Klienten*innendokumentation der ambulanten Glücksspielsuchtberatungen in Niedersachsen 2024-2025. Bremen: Universität Bremen. doi: 10.26092/elib/6457

Buth, S., Meyer, G., Rosenkranz, M. & Kalke, J. (2026). Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2025. Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD), Hamburg.

Dow Schüll, N. (2012). Addiction by design: Machine gambling in Las Vegas. Princeton University Press, 2012.

Hayer, T., Bachmann, M. & Meyer, G. (2005). Pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen im Internet. Wiener Zeitschrift für Suchtforschung, 28(1-2), 29-41.

Hayer, T., Buth, S. & Brosowski, T. (2025). Online-Glücksspielverhalten vor Einführung des Glücksspielstaatsvertrages 2021: Analysen von Paneldaten im Querschnitt. Sucht, 71, 141-156.

Hayer, T., Füchtenschnieder, I., Hardeling, A., Landgraf, K., Rehbein, F., Rumpf, H.-J. & Wulf, R. (2022). Handlungsempfehlungen zur Evaluation des Glücksspielstaatsvertrags. Sucht, 68, 237-245.

Hayer, T., Jacobsen, B. & Kalke, J. (2026). Policy Paper - Update 2025: Effekte von Maßnahmen des Spielerschutzes beim Online-Glücksspiel – Ein systematischer Review. Berlin: Bundesministerium für Gesundheit.

Kesaite, V., Wardle, H. & Rossow, I. (2024). Gambling consumption and harm: A systematic review of the evidence. Addiction Research & Theory, 32, 194-203.

Meyer, G. & Bachmann, M. (2017). Spielsucht: Ursachen, Therapie und Prävention von glücksspielbezogenem Suchtverhalten (4. Aufl.). Berlin: Springer.

Meyer, G. & Hayer, T. (2005). Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten – Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.