



Fachbeirat Glücksspiel

Jahresbericht

01/2021 – 12/2021

Impressum

Gemeinsame Geschäftsstelle des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021

Friedrich-Ebert-Allee 12

65185 Wiesbaden

Telefon: 0611 - 353 1080

Email: ggs@hmdis.hessen.de

Inhalt

1. Aufgaben	
2. Zusammensetzung der Mitglieder	
3. Sitzungen und Videokonferenzen	
4. Beschlüsse 2021	
4.1. Beschluss nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021	
4.2. Fachbeiratsverfahren gemäß § 9 Abs. 5 GlüStV 2021	
4.2.1 Einführung von KENO easy und plus 5 easy.....	
5. Empfehlungen.....	
5.1. Spielsuchtfrüherkennung	
6. Evaluierung	
6.1. Glücksspielstaatsvertrag 2021	
6.2. Spielverordnung.....	
7. Länderumfragen	
8. Zusammenarbeit.....	
8.1. Fachbeirat.....	
8.2. Gemeinsame Geschäftsstelle	
8.3. Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder	
8.4 Arbeitsgruppe „Evaluierung“	
8.4. Geschäfts- und Verfahrensordnung	

Stand: 15. Februar 2022

Redaktion: Prof. Dr. Rüdiger Wulf, wulf@jura.uni-tuebingen.de

1. Aufgaben

Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) sieht in § 10 Abs. 1 S. 2 die Einrichtung eines Fachbeirates vor, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt. Konkretisiert wird dies in §§ 7 - 14 der Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag 2021 (VwVGlüStV 2021) vom 18. Juli 2021.

Der Fachbeirat führt seine Geschäfte nach Maßgabe der Vorschriften des GlüStV sowie der VwVGlüStV 2021. Er

- untersucht und bewertet im Rahmen von Erlaubnisverfahren die Einführung neuer Glücksspielangebote durch die in § 10 Abs. 2 und 3 GlüStV 2021 genannten Veranstalter und die Einführung neuer oder die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege nach § 9 Abs. 5 GlüStV 2021,
- berät die Länder nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 bei der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes und
- wirkt mit bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 nach § 32 Satz 1 GlüStV 2021.

Darüber hinaus ist der Fachbeirat berechtigt, den Ländern Vorschläge für wissenschaftliche Untersuchungen zur Glücksspielsucht und Empfehlungen zu Spielerschutz- und Spielsuchtpräventionsmaßnahmen zu unterbreiten (§ 7 Abs. 4 VwVGlüStV 2021).

Der Fachbeirat ist an den durch den GlüStV begründeten Auftrag gebunden und im Rahmen der ihm übertragenden Aufgaben nicht weisungsgebunden (§ 7 Abs. 2 VwVGlüStV 2021).

2. Ernennung und Zusammensetzung der Mitglieder

§ 8 Abs. 1 S. 1 VwVGlüStV 2021 legt die Zahl der Fachbeiratsmitglieder auf sieben fest. § 8 Abs. 1 S. 2 stellt Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Mitglieder. Der Fachbeirat ist so zusammengesetzt, dass „Persönlichkeiten mit ausgewiesener Erfahrung und Fachwissen in den Bereichen

1. nationale und internationale Glücksspielsucht- und Wettsuchtforschung, Suchtprävention, Suchthilfe sowie Suchtbekämpfung,
2. Jugend- und Spielerschutz sowie Jugendhilfe,
3. Bekämpfung der Kriminalität im Zusammenhang mit Glücksspielen einschließlich der Gewährleistung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten

angemessen vertreten sind und juristischer Sachverstand, insbesondere in den Fragen des Glücksspielrechts und des Jugendschutzes, genutzt werden kann.

Dem Fachbeirat gehören folgende Mitglieder an (in alphabetischer Reihenfolge):

- **Füchtenschnieder-Petry, Ilona:** Vorsitzende des Fachverbands Glücksspielsucht (fags) e.V., Leiterin der Landeskoordinierungsstelle Glücksspielsucht NRW - auf Vorschlag der Fags;
- **Hardeling, Andrea:** Geschäftsführerin der Brandenburgischen Landesstelle für Suchtfragen e. V. - auf Vorschlag der AOLG;
- **Hayer, Diplom-Psychologe Dr. Tobias:** Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Studiengang Psychologie der Universität Bremen - auf Vorschlag der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) e.V.;
- **Landgraf, Konrad;** Geschäftsführer der Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern - auf Vorschlag der AOLG;
- **Rehbein, Prof. Dr. habil. Florian:** Professor für Suchthilfe und Suchtprävention im Fachbereich Sozialwesen an der Fachhochschule Münster/Westfalen - auf Vorschlag des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V.;
- **Rumpf, Prof. Dr. Hans-Jürgen:** Forschungsgruppenleiter Sucht an der Universität zu Lübeck, Past President der Deutschen Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie (DG-Sucht) - auf Vorschlag der DG Sucht;
- **Wulf, Prof. Dr. Rüdiger:** Ministerialrat a.D. im Ministerium der Justiz und für Europa Baden-Württemberg, Honorarprofessor der Universität Tübingen, Mitglied der Forschungsstelle Glücksspiel, Universität Hohenheim - auf Vorschlag des Instituts für Kriminologie der Universität Tübingen.

Die Amtszeiten enden am 31. August 2026.

In der konstituierenden Sitzung am 8. Oktober 2019 in Wiesbaden wählten die Mitglieder des Fachbeirats Herrn Prof. Dr. Rumpf zum Vorsitzenden und Herrn Landgraf zum Stellvertretenden Vorsitzenden.

3. Sitzungen und Videokonferenzen

Corona-bedingt führte der Fachbeirat im Berichtsjahr ausschließlich Videokonferenzen durch:

1. 14. Januar 2021 (mit der Gemeinsamen Geschäftsstelle, GGS);
2. 12. Februar 2021;
3. 26. Februar 2021;
4. 29. März 2021;
5. 09. April 2021;
6. 14. April 2021 (mit GGS und Glücksspielkollegium);
7. 27. Mai 2021;
8. 05. August 2021 (mit GGS);
9. 09. September 2021;
10. 17. September 2021 (mit GGS und Glücksspielkollegium);
11. 04. November 2021.

4. Beschlüsse 2021

4.1. Beschluss nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021

Im Berichtsjahr wurde kein entsprechender Beschluss gefasst.

4.2. Fachbeiratsverfahren gemäß. § 9 Abs. 5 GlüStV 2021

4.2.1 Einführung von KENO easy und plus 5 easy¹

Der Fachbeirat Glücksspielsucht bedankt sich für die Möglichkeit, dieses neue Angebot von LOTTO Hessen im Hinblick auf den Spielerschutz zu evaluieren. KENO easy und die daran hängende Zusatzlotterie Plus 5 easy basieren auf den bereits bestehenden Glücksspielprodukten KENO und Plus 5. Im Gegensatz zu der etablierten Vollversion mit einer täglichen Ausspielung wird die Ereignisfrequenz bei dieser neuen „Light-Variante“ auf zwei Ziehungen pro Woche am Montag und Donnerstag beschränkt. Alle weiteren Veranstaltungsmerkmale, so auch die Spielformel und der Gewinnplan, bleiben unverändert. Bewertungsgrundlage Folgende Aspekte zur Einführung von Keno easy bzw. Plus 5 easy sind aus Sicht des Fachbeirats Glücksspielsucht zur Gesamteinordnung in diesem Zusammenhang von Relevanz:

1. Bei isolierter Produktbetrachtung ist davon auszugehen, dass mit KENO easy bzw. Plus 5 easy bestenfalls geringe Suchtgefahren assoziiert sind. Sowohl die theoretische Analyse des Game Designs unter Hinzuziehung des Bewertungsinstruments von Meyer et al. (2010) als auch empirische Daten aus Repräsentativerhebungen (z. B. Banz, 2019) lassen unter dieser Prämisse auf ein sehr niedriges Suchtpotenzial rückschließen. Die Einschätzung deckt sich mit den Erkenntnissen aus zahlreichen weiteren nationalen wie internationalen Forschungsstudien, nach denen von verschiedenartigen Lotterieangeboten gegenüber anderen Glücksspielprodukten wie den Automatenspielen oder Sportwetten in der Regel kein erhöhtes Risiko für die Entwicklung einer Glücksspielstörung ausgehen (vgl. Meyer & Bachmann, 2017). Dies liegt im Wesentlichen an dem lang gestreckten Spielablauf aufgrund von niederfrequenten Ausspielungen an einzelnen Wochentagen.

2. LOTTO Hessen begründet die geplante Produktneueinführung allerdings mit positiven Auswirkungen auf sämtliche Ziele des neuen Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV 2021), und hier insbesondere auf die Kanalisierung des sogenannten Spieltriebs in geordnete und regulierte Bahnen. Dieser Anspruch steht im Widerspruch zu einer Pressemitteilung von LOTTO Hessen vom 02.02.2021, wie folgendes Zitat von der Geschäftsführung belegt: „Wir erhoffen uns dadurch für diese von der Spielformel her wohl spannendste Lotterie neue Spieler, denn mit nur zwei geplanten Ziehungen pro Woche wird ‚KENO easy‘ nicht dem gesetzlich vorgeschriebenen Kundenkartenzwang unterliegen.“ Offenbar geht es bei der vorliegenden Produktmodifikation primär um die Ansprache, Gewinnung und Bindung von Neukund*innen und damit folglich um eine Markterweiterung, was eben explizit nicht den Zielen des Staatsvertrags entspricht. Außerdem finden sich keine differenzierten Hinweise darauf, warum überhaupt die Notwendigkeit besteht, bestimmte Spielbedürfnisse bei bestimmten Personengruppen mit einem weiteren „Light-Angebot“ kanalisieren zu müssen.

3. Grundsätzlich kann die Wahrscheinlichkeit einer problematischen Nutzung mit der Anzahl der Ausspielungen ansteigen. Vor diesem Hintergrund sind Lotterien nach § 8 Abs. 2 GlüStV 2021, welche häufiger als zwei Mal pro Woche stattfinden, folgerichtig ins Spielersperrsystem aufzunehmen. Durch die Einführung von KENO easy bzw. Plus 5 easy wird ein neues, nicht vom Sperrsystem erfasstes Angebot am Montag und Donnerstag bereitgehalten und damit die Frequenz der Lottospielangebote erhöht – zusätzlich zu den Ausspielungen von LOTTO „6aus49“ am Mittwoch sowie am Samstag und dem EURO-JACKPOT am Dienstag (in Planung; vgl. mit der Stellungnahme vom Fachbeirat Glücksspielsucht vom

¹ Stellungnahme vom 23. Juni 2021.

30.09.2020) sowie am Freitag. Dadurch entsteht in der Gesamtschau ein fast tägliches Lotterieangebot mit entsprechend hohen Gewinnoptionen. Die Suchtgefahren, die mit einem täglichen Lotterieangebot assoziiert sind, deuten auch die empirischen Befunde der aktuellsten Repräsentativerhebung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung auf der Basis kleiner Fallzahlen an: Hiernach sticht die Lotterie KENO „mit für eine Lotterie überdurchschnittlichen Anteil an mindestens problematisch Glücksspielenden“ (Banz, 2019; S. 90) heraus. Für vulnerable Personen, die im Sperrsystem eingetragen sind und damit auch nicht mehr an der täglichen Lotterie KENO teilnehmen dürfen, ergibt sich hierdurch die Möglichkeit, am Sperrsystem vorbei nahezu täglich an Lotteriespielen teilzunehmen.

4. Der Gesetzentwurf zur Neuregelung des Hessischen Glücksspielgesetzes (HGlüG)² sieht eine signifikante Erweiterung der Vertriebswege für Lotterieprodukte vor: So sollen Annahmestellen zukünftig auch in Wettvermittlungsstellen (§ 8, Abs. 5, Satz 1) sowie in Spielhallen und Gaststätten (§ 9, Abs. 4, Begründung) erlaubt werden. Diese Ausweitung steht im Zeichen der Verfügbarkeitserhöhung von Lotterieprodukten im Allgemeinen und dürfte das produktübergreifende Spielinteresse einer bestimmten (vulnerablen) Klientel befeuern. Erneut liegt es nahe, dass gesperrte Spieler*innen auf Lotterieprodukte ausweichen (z. B. in Gaststätten) oder durch die zusätzlichen Spielanreize mehr Geld als [1https://www.lotto-hessen.de/imperia/md/content/pfe3rd/presse/jahrespressekonferenz_2020.pdf](https://www.lotto-hessen.de/imperia/md/content/pfe3rd/presse/jahrespressekonferenz_2020.pdf) (Zugriff am 20.06.2021), [2http://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/0/05240.pdf](http://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/0/05240.pdf) (Zugriff am 17.06.2021). eigentlich beabsichtigt für Glücksspiele ausgeben bzw. Verlusten hinterherjagen (z. B. in Wettvermittlungsstellen nach Verlust einer Sportwette mit der Abgabe von Lottoscheinen). Hier erhöhen KENO easy bzw. Plus 5 easy mit zwei zusätzlichen Spieltagen in der Woche das Risiko des Auftretens derartiger Verhaltensweisen. Aufgrund der Niedrigschwelligkeit des Produktangebotes und der leichten Griffnähe dürften darüber hinaus neue Kundenkreise erschlossen und damit gleich an eine breite Palette an Glücksspielangeboten herangeführt werden. Fazit Auf der einen Seite werden Lottospielangebote vom Fachbeirat Glücksspielsucht generell als weniger gefährlich angesehen. Auf der anderen Seite gilt die Erhöhung der Ereignisfrequenz – unter Berücksichtigung der strukturell ähnlichen Produkte LOTTO „6aus49“ und EUROJACKPOT – mit zusätzlichen Ausspielungen am Montag und Donnerstag als potentiell risikobehaftet für spezielle vulnerable Spielergruppen. Dieses Gefährdungspotenzial bezieht sich unter anderem auf die Subgruppe der gesperrten Spieler*innen, die nunmehr nahezu täglich Lotterien mit hohen Gewinnmöglichkeiten nachfragen können.

Unter Berücksichtigung der angeführten Gründe fasst der Fachbeirat Glücksspielsucht den nachfolgenden Beschluss (5:0:1). Er stimmt der geplanten Produkteinführung nur unter der Bedingung zu, dass die beiden Ausspielungen von KENO easy bzw. der Zusatzlotterie Plus 5 zukünftig auf die beiden Wochentage fallen, an denen bereits die Gewinnermittlungen von LOTTO „6aus 49“ erfolgen (d.h. am Mittwoch und am Sonnabend). Diese Maßnahme dient dem Schutzzweck, eine Erhöhung der Ereignisfrequenz über strukturell ähnliche Angebote bei gleichzeitiger Umgehung von Spielerschutzmaßnahmen (u. a. Spielersperre) zu verhindern. Darüber hinaus wird empfohlen, den Namenszusatz „easy“ bei der Produkteinführung zu vermeiden, da dieses Adjektiv im Kontext eines Glücksspielprodukts verharmlosend wirkt.²

² Vom Abdruck des Literaturverzeichnisses wird aus Raumgründen abgesehen. Es kann bei Bedarf angefragt werden.

5. Empfehlungen

Der Fachbeirat kann den Bundesländern Empfehlungen zu Maßnahmen der Spielsuchtprävention geben. Daher hat sich der Fachbeirat mit folgenden Themen befasst.

5.1. Spielsuchtfrüherkennung³

Ein umfassendes Konzept zur Bekämpfung und Abwehr glücksspielsüchtigen Verhaltens fußt in Anlehnung an den bewährten Policy-Mix-Ansatz immer auf einem breiten Bündel an Einzelmaßnahmen. Innerhalb dieses Spektrums nehmen Strategien der Früherkennung eine zentrale Rolle ein. Hinter diesem Konzept steckt die Grundannahme, auf Basis von Verhaltensmerkmalen bzw. -markern bestmöglich auf ein Ereignis schließen zu können, das mit individuell oder sozial schädlichen Folgen einhergeht (vgl. Hayer, Kalke, Buth & Meyer, 2013). Entsprechend umfasst der Begriff der Früherkennung im Kontext von Glücksspielen diejenigen Maßnahmen, die darauf abzielen, glücksspielsuchtgefährdete Personen möglichst frühzeitig zu identifizieren. In einem nachgelagerten, damit aber unmittelbar zusammenhängenden Schritt ist für diese Risikogruppe der Zugang zum professionellen Hilfesystem oder anderen evidenzbasierten Hilfen zu ebnet (= Frühintervention).

Aktuelle Übersichtsarbeiten zum präventiven Nutzen der Früherkennung bezeichnen diese Maßnahme zwar generell als wichtige Säule des Spielerschutzes, verweisen zugleich aber auch auf erhebliche Defizite in Bezug auf die bislang vorliegende wissenschaftliche Evidenz zu ihrer Wirksamkeit in der Praxis (Kalke & Hayer, 2019; Škařupová, Vlach & Mravčík, 2020). Früherkennung kann Selbstaussagen von Glücksspielenden im Sinne eines Screenings nutzen, um gefährdeten Personen eine Intervention zukommen zu lassen (z. B. Petry, Weinstock, Morasco & Ledgerwood, 2009). Daneben besteht die Möglichkeit, Beobachtungen zu riskanten Verhaltens- bzw. mSpielmustern zur Frühentdeckung heranzuziehen. Im Allgemeinen lassen sich dabei zwei Vorgehensweisen in Abhängigkeit von dem jeweiligen Spielort unterscheiden (Delfabbro, King & Griffiths, 2012; Meyer & Hayer, 2008). Zum einen greifen Prozesse der Früherkennung in terrestrischen Spielstätten (z. B. in Spielhallen, Spielbanken oder Wettbüros) auf Checklisten mit potentiell problematischen Verhaltensmustern zurück, die Kraft der (potentiell subjektiv gefärbten) Beobachtung durch geschultes Personal zur Anwendung kommen. Zum anderen bietet das Internet die besondere Chance, auf Grundlage von ausgewählten (objektiven) Parametern des Online-Glücksspielverhaltens valide und reliable Aussagen zum Glücksspielbezogenen Problemstatus der Spielteilnehmer*innen zu treffen.

Dieser Sachverhalt findet im zukünftigen Glücksspielstaatsvertrag in § 6i, Abs. 1, ebenfalls Beachtung. Hiernach sind die Veranstalter von Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automaten spielen im Internet sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet verpflichtet, „ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht“ zu implementieren. Während diese gesetzliche Forderung aus der Perspektive der Suchtprävention zweifelsohne zu begrüßen und als deutlicher Fortschritt zu werten ist (s. Fachbeirat, 2020), bestehen gravierende Mängel in der praxistauglichen Ausgestaltung dieses Vorhabens. Hierzu zählen im Kern die folgenden vier Bereiche:

(1) Fehlende Konkretisierung der Früherkennungsmerkmale: Grundsätzlich erweist sich die Forderung nach „Spielsuchtfrüherkennung“ an dieser Stelle als zu abstrakt. Dieser Umstand betrifft in erster Linie die nicht näher dargelegten Inhalte des Früherkennungssystems, die „auf wissenschaftlichen Erkenntnissen“ beruhen sollen sowie einer „regelmäßigen Aktualisierung“ bedürfen. Dabei geht es ausschließlich um die Berücksichtigung von den „auf dem Spielkonto zu erfassenden Daten“. Zwar dürften die dort

³ Stellungnahme vom 21. Juni 2021.

hinterlegten Spielverhaltensdaten tatsächlich zentrale Anhaltspunkte einer Problementwicklung bzw. -manifestation beinhalten. Weitere Komponenten, wie etwa bestimmte soziale Interaktionsmuster im Internet (z. B. die Kommunikation via E-Mail mit den Kundenservicecentern der Anbieter; vgl. Häfeli, Lischer & Schwarz, 2011) oder ausgewählte Variablen rund um die Bezahlvorgänge (vgl. für potentielle Prädiktoren z. B. mit Hauesler, 2016), bleiben hier jedoch außen vor. Zudem wird nicht erläutert, in welchen Abständen das geforderte Update des Früherkennungssystems zu erfolgen hat.

(2) Beschränkung des Beobachtungsraums auf einzelne Plattformen: Eine weitere wesentliche Limitation bezieht sich auf den Einsatzbereich des Früherkennungssystems, der sich anbieterbezogen auf jeweils nur eine Plattform beschränkt. Damit kommt es zu einer erheblichen Minimierung des suchtpreventiven Mehrwerts der Früherkennungsmechanismen, da in der Regel nur ein gewisser Ausschnitt des gesamten Online-Glücksspielverhaltens einer Person abgebildet und ausgewertet werden kann (= Validitätsproblem). Außerdem liegt es nahe, dass die verschiedenen Anbieter in Zukunft voneinander abweichende Softwarepakete zur Früherkennung heranziehen. Infolgedessen ist nicht auszuschließen, dass dieselben Verhaltensmuster einer Person bei unterschiedlichen Anbietern zu divergierenden Einschätzungen im Hinblick auf die individuelle Glücksspielsuchtgefährdung führen (= Reliabilitätsproblem).

(3) Entstehung von Interessenkonflikten zu Lasten des Spielerschutzes: Um umsatzstarke Kund*innen auf der eigenen Plattform nicht zu verlieren, besteht die Gefahr, dass die Anbieter prioritär auf Früherkennungssysteme zurückgreifen, die erst relativ spät anschlagen bzw. eine eher suboptimale Sensitivität (Trefferquote) aufweisen. Erfahrungen aus der Vergangenheit belegen nicht nur eine geringe Anbieter-Compliance in Sachen Spielerschutz, sondern darüber hinaus auch immer wiederkehrende Versuche der Glücksspielindustrie, effektive Regulationsansätze gezielt zu umgehen und damit ihre intendierte Wirkung abzuschwächen (vgl. ausführlich hierzu mit Meyer, 2020). Hinzu kommt, dass die Verreiber von Früherkennungssystemen ebenfalls kommerzielle Interessen verfolgen. Vor diesem Hintergrund könnten sich Business-to-Business-Geschäftsbeziehungen als Win-Win-Situationen etablieren, die die Belange des Spielerschutzes in den Hintergrund rücken lassen.

(4) Verzicht auf Ausdifferenzierung des Bausteins der Frühintervention: Prozesse der Früherkennung und Frühintervention sind immer als Gesamtpaket zu verstehen. So verpufft der Nutzen des besten Früherkennungssystems, wenn die Identifikation von auffälligen Verhaltensmustern keine unmittelbaren Interventionsmaßnahmen nach sich zieht. Insgesamt existiert daher die Notwendigkeit, ein standardisiertes Ablaufschema zu entwickeln, das verschiedenartige Interventionen – in Abhängigkeit vom Ausprägungsgrad der individuellen Glücksspielsuchtgefährdung – vorgibt. Diese können von einem verstärkten Monitoring der Zielperson (bei milden Ausprägungen) bis hin zur Fremdsperre (bei starken Ausprägungen) reichen. Zwar legt der Glücksspielstaatsvertrag fest, dass entsprechende Maßnahmen im Rahmen eines Sozialkonzeptes einzufordern sind. Eine Vorgabe verbindlicher (Mindest)Standards oder eine Standardisierung der Ablaufprozesse finden sich an dieser Stelle jedoch nicht.

Um diesen Defiziten zu begegnen und das Wirksamkeitspotential eines Früherkennungssystems bestmöglich auszuschöpfen, ist die Umsetzung einer Reihe von Arbeitsschritten vonnöten. Der Fachbeirat Glücksspielsucht empfiehlt daher in diesem Zusammenhang Folgendes:

(1) Durchführung eines systematischen Reviews der wissenschaftlichen Literatur zur Früherkennung problematischen Online-Glücksspielverhaltens inklusive seiner regelmäßigen Aktualisierung: Dieser Schritt dient in erster Linie als verbindliche Handlungsanweisung für die inhaltliche Ausgestaltung des gesetzlich eingeforderten Früherkennungssystems. Erste Anleihen hierfür können den aktuellen Überblicksarbeiten von Chagas und Gomes (2017) sowie von Deng, Lesch und Clark (2019) entnommen werden.

(2) Einbindung des gesamten Online-Glücksspielverhaltens in den Bewertungsprozess: Die plattformübergreifende umfassende Analyse des Online-Glücksspielverhaltens erlaubt – im Vergleich zu der bislang vorgesehenen singulären Betrachtungsweise – einen valideren Rückschluss auf die individuelle Glücksspielsuchtgefährdung. Gleichzeitig impliziert diese Forderung den Einsatz eines einzigen Früherkennungsinstruments, um eine missbräuchliche Nutzung durch die Anbieter (Stichwort Interessenkonflikte) so weit wie möglich methodisch zu verhindern.

(3) Erarbeitung eines ausdifferenzierten Maßnahmenkatalogs im Sinne der Frühintervention: Dieser Maßnahmenkatalog ist nicht erst in den jeweiligen Sozialkonzepten vorzulegen, sondern bereits im Vorfeld der Lizenzvergabe standardisiert auszuarbeiten. Dieser Maßnahmenkatalog soll für alle Anbieter in gleicher Weise präzise definieren, welche suchtpreventiven Handlungsschritte bei welcher Ausprägung einer individuellen Fehlanpassung zu erfolgen haben.

(4) Wissenschaftliche Evaluation der Wirksamkeit von Früherkennung und Frühintervention: Es bedarf einer unabhängigen empirischen Begleitforschung, die der übergeordneten Frage nachgeht, welcher Nutzen von diesem Früherkennungssystem ausgeht und die mögliche Optimierungsbedarfe benennt. Methodisch bieten sich in erster Linie die Umsetzung von Testspielen sowie die Befragung von Spielteilnehmer*innen im Längsschnitt an (d. h. die Erhebung und Analyse von Selbstberichtsdaten im Zeitverlauf).⁴

5.2. Hinweise auf das Hilfesystem bei (Online-)Glücksspielangeboten und Glücksspiel-Werbung⁵

Hintergrund

Nach § 6e Abs. 5 GlüStV 2021 müssen Anbieter von Online-Glücksspielen den direkten Aufruf der Internetdomain von unabhängigen Beratungsinstitutionen ermöglichen. Nach § 5 Abs. 1 Satz 3 GlüStV 2021 sind in der Erlaubnis in Bezug auf die Werbung Inhalts- und Nebenbestimmungen zu Pflichthinweisen festzulegen.

Personen mit Glücksspielproblemen suchen in der Regel erst nach einem langen Krankheitsverlauf von fünf bis zehn Jahren Hilfe. Meist liegt bereits eine schwere Störung durch Glücksspielen vor. Zudem sind die Betroffenen nicht selten suizidgefährdet. Daher ist es wichtig, dass Hilfe möglichst einfach und schnell gefunden werden kann und durch die Art und Weise der Hinweise auf das Hilfesystem keine unnötigen bzw. zusätzlichen Hürden geschaffen werden. Ebenso sind Angehörige der betroffenen Personen oftmals schwer belastet und befinden sich teilweise in krisenhaften Situationen. Der erste Schritt zum Kontakt ins Hilfesystem erfolgt häufig von den Angehörigen, weswegen auch für diese ein schneller Zugang wichtig ist.

Die aktuelle Situation ist in diesem Zusammenhang häufig jedoch unbefriedigend. Exemplarisch sei dabei der seit Jahren sehr häufig genutzte Hinweis auf www.bzga.de genannt. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) leistet mit ihren Angeboten einen wichtigen Baustein im Hilfesystem für Menschen mit Glücksspielproblemen sowie deren Angehörige. Der Hinweis auf die Homepage www.bzga.de ist für einen unkomplizierten und niedrighschwelligeren Zugang zum Hilfesystem jedoch ungeeignet. Eine detaillierte Erläuterung hierzu finden Sie in Anlage 2.

Die Bereitstellung qualifizierter Hilfe bei Glücksspielproblemen ist in weiten Teilen Aufgabe der Bundesländer. Dementsprechend existieren bundesweit viele unterschiedliche Hilfeangebote, die zu einem Großteil nur für einzelne Bundesländer oder Regionen zur Verfügung stehen. Zusätzlich gibt es einzelne

⁴ Vom Abdruck des Literaturverzeichnisses wird aus Raumgründen abgesehen.

⁵ Stellungnahme vom 4. August 2021.

bundesweite Angebote, die aber nicht das gesamte Spektrum der Hilfemöglichkeiten abbilden. Grundsätzlich bietet die Vielfalt der Hilfeangebote den Vorteil, dass Betroffene und Angehörige die Möglichkeit haben, sich Hilfeangebote zu suchen, die in passgenauer Weise ihrer aktuellen Situation und ihrem persönlichen Hilfesuchverhalten entsprechen. Die Angebote reichen von der klassischen Vor-Ort-Beratung und Selbsthilfegruppen über Telefon, E-Mail oder Beratung per Messenger bis hin zu Selbsthilfeangeboten in Form von Apps. Es ist faktisch nicht möglich, dass Anbieter von Online-Glücksspielen das gesamte Hilfespektrum auf ihren Internetseiten verlinken. Darüber hinaus verweisen Anbieter von Online-Glücksspielen immer wieder auf Hilfeangebote, die nur bedingt unabhängig sind, da diese direkt oder indirekt von Glücksspielanbietern betrieben werden.

Empfehlungen zur Umsetzung

Hinweise nach § 6e Abs. 5 GlüStV 2021

Unabhängigkeit der Hilfeangebote

Die Hinweise müssen den Zugang zu unabhängigen Beratungsinstitutionen gewähren. Einzelne Beratungsinstitutionen wurden direkt von Glücksspielanbietern gegründet oder haben Glücksspielanbieter als Gesellschafter. Dies ist aus zwei Gründen als problematisch anzusehen. Zum einen ist bei diesen Hilfeeinrichtungen nicht gewährleistet, dass sie die Beratung unabhängig von den wirtschaftlichen Interessen ihrer Gesellschafter durchführen. Zum anderen könnte die enge Verbindung zu Glücksspielanbietern Vorbehalte bei Menschen auslösen, welche mit den Glücksspielangeboten eben dieser Anbieter ein problematisches Glücksspielverhalten entwickelt haben. Unabhängige Beratungsinstitutionen liegen in der Regel vor, wenn es sich um Institutionen der freien Wohlfahrtspflege, staatliche Institutionen oder privatwirtschaftliche Institutionen handelt, bei welchen keine Gesellschafter aus der Glücksspielindustrie bzw. keine wirtschaftliche Abhängigkeit von diesen besteht.

Direkter Zugang zu Hilfeangeboten

Die Hinweise müssen den direkten Aufruf der Internetdomain von unabhängigen Beratungsinstitutionen ermöglichen. Aufgrund der starken Ausdifferenzierung der Hilfelandschaft ist diese Forderung nur schwer umsetzbar (s.o.). Erschwerend kommt hinzu, dass eine Glücksspielproblematik häufig stark schamhaft ist und es für die Betroffenen eine sehr hohe Hürde darstellt, über ihre Problematik zu sprechen und sich einer fremden Person anzuvertrauen. Muss diese Hürde mehrmals überwunden werden, bis Hilfesuchende bei dem entsprechenden Angebot landen, erhöht sich die Gefahr eines Beratungsabbruchs. Daher ist es von Vorteil, wenn Betroffene, aber auch Angehörige, möglichst wenige Schritte benötigen, um zu dem für sie passenden Hilfeangebot zu kommen.

Überregional und regional zugängliche Hilfeangebote

Aufgrund der oben beschriebenen stark ausdifferenzierten und häufig auf Bundeslandebene organisierten Hilfeangebote ist es mitunter schwer, auf überregionale Hilfeangebote zu verlinken. Gleichwohl sind solche Angebote vorhanden, stellen aber nur einen Ausschnitt an möglichen Hilfen dar. Vor allem, wenn es um Selbsthilfegruppen oder aber die Vor-Ort-Beratung geht, kann nicht auf überregionale Angebote zurückgegriffen werden. Demgegenüber ergeben Verlinkungen auf einzelne Beratungsstellen bei überregional zugänglichen Online-Angeboten keinen Sinn. Die verlinkten Angebote sollten sich somit am Verbreitungsgebiet des Glücksspielangebots orientieren und trotzdem auch den Zugang zu regional begrenzten Hilfeangeboten berücksichtigen.

Glücksspielspezifische und konkrete Hilfeangebote

Die Hilfeangebote sollten für die Hilfesuchenden schnell auffindbar sein und sich konkret auf Betroffene und Angehörige in Zusammenhang mit einer Glücksspielproblematik beziehen. Links auf übergeordnete Internetseiten von Verbänden oder Organisationen, aus denen kein direkter Bezug zu einer Glücksspielproblematik hervorgeht, sind zu vermeiden. Wie oben bereits beschrieben befinden sich Hilfesuchende meist in einer psychisch stark belastenden Situation. Die Notwendigkeit einer langen Recherche, um ein passgenaues Hilfeangebot zu finden, sollte auf jeden Fall vermieden werden.

Keine Hinweise auf Seiten von Glücksspielanbietern

Die Werbung der Glücksspielanbieter zielt naturgemäß auf die Teilnahme am entsprechenden Produkt ab. Hinweise auf Gefahren sollten im Gegensatz dazu genau das Gegenteil dessen erreichen. Daher ist es wirkungslos oder sogar kontraproduktiv, wenn im Rahmen der Werbemaßnahmen auf Informationen und Hilfeangebote, welche auf der Homepage des Glücksspielanbieters zu finden sind, hingewiesen wird (Beispiel: „Infos und Hilfe finden Sie unter www.lotto-bayern.de“). Personen die sich mit dem eigenen (problematischen) Glücksspielverhalten auseinandersetzen, sollten in keinem Fall der Gefahr einer erneuten Spielteilnahme ausgesetzt werden, indem sie, um an die Informationen zu gelangen, die Homepage des Glücksspielanbieters besuchen müssen.

Möglichkeit unterschiedlicher Zugangswege

Für überregionale Glücksspielangebote sind grundsätzlich zwei Möglichkeiten denkbar, wie in der Werbung auf Hilfemöglichkeiten hingewiesen werden kann. Zum einen ist das der Link auf eine Homepage, zum anderen der Hinweis auf ein telefonisches Angebot. Beide Zugangswege können für jeweils unterschiedliche Zielgruppen hilfreich und notwendig sein. In diesem Zusammenhang kann grob nach Altersstruktur unterschieden werden. Vor allem bei älteren Personen mit nur geringer Affinität zu Onlineaktivitäten dürfte die alleinige Angabe einer Internetseite kaum effektiv sein. Ebenso kann es für Personen, welche Online-Glücksspiele präferieren, ein Risiko darstellen, wenn sie für die Hilfesuche onlinefähige Geräte nutzen müssen. Für diese beiden Personengruppen wäre die Nennung einer überregionalen Telefonhotline zu empfehlen. Im Gegensatz dazu könnte vor allem bei sehr jungen Personen die alleinige Nennung einer Telefonnummer eine zusätzliche Hürde darstellen, da sie hauptsächlich andere Kommunikationskanäle nutzen. In diesem Fall wäre die Nennung einer Internetadresse die bessere Alternative. Aus den eben genannten Gründen empfiehlt sich die Nennung von zwei unterschiedlichen Kanälen. Bei überregionalen Werbeanzeigen sollte daher auf eine überregionale Telefonhotline und eine überregionale Hilfeseite hingewiesen werden. Bei regionaler Werbung käme als Alternative ebenso die Nennung einer regional tätigen anbieterunabhängigen Hilfeinstitution in Frage.

Hilfeangebote

Online

Um Menschen mit Glücksspielproblemen und deren Angehörigen ein umfassendes und ihren persönlich präferierten Zugangsweg entsprechendes Angebot unterbreiten zu können, wird eine Verlinkung auf die Seite www.bundesweit-gegen-gluecksspielsucht.de empfohlen. Die Seite repräsentiert einen breiten Überblick der meisten bundesweit und länderspezifisch verfügbaren, unabhängigen Hilfeangebote. Zwar stellt sie keinen direkten Aufruf der Internetdomain einer Beratungsinstitution dar, wie oben ausführlich beschrieben, ist dies aber auch kaum möglich und sinnvoll. Um Hilfesuchenden den Zugang weiter zu erleichtern, wird die Homepage zeitnah umgebaut (siehe Anlage 1).

Telefon

Aktuell gibt es bundesweit zwei auf Glücksspielprobleme spezialisierte Telefonhotlines. Zum einen die Hotline der BZgA (0800-1372700) und zum anderen die Hotline der Landesfachstelle Glücksspielsucht NRW (0800-0776611). Der Fachbeirat empfiehlt die Nutzung einer der beiden Experten-Hotlines.

Fazit

Der Fachbeirat empfiehlt für die Hinweise nach § 6e Abs. 5 GlüStV 2021 die verpflichtende Nennung der Homepage <https://www.bundesweit-gegen-gluecksspielsucht.de/>.

Der Fachbeirat empfiehlt für die Hinweise nach § 5 Abs. 1 Satz 3 GlüStV 2021 die verpflichtende Nennung der Homepage <https://www.bundesweit-gegen-gluecksspielsucht.de/> und zusätzlich die Nennung einer der genannten Telefonhotlines.⁶

6. Evaluierung

6.1 Glücksspielstaatsvertrag 2021

Bei der Sitzung des Fachbeirats am 14. April 2021 mit dem Glücksspielkollegium und der Gemeinsamen Geschäftsstelle haben Dr. Hayer und Prof. Dr. Wulf für den Fachbeirat die folgende Ausarbeitung „Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages. Empfehlungen zur Umsetzung“ anhand einer Präsentation vorgestellt. Das Glücksspielkollegium hat das Dokument und die darauf abgestimmte Präsentation am selben Tag erhalten.

Vorgeschichte und bisherige „Evaluationen“

Alle Glücksspielstaatsverträge vor dem GlüStV 2021 sahen eine Evaluation der jeweils gültigen Fassung vor.

Langjährige Mitglieder des Fachbeirats Glücksspiel erinnern sich, dass das Glücksspielkollegium immer wieder die Bedeutung einer fachgerechten Evaluation betont hat. Aus personellen Gründen wurden die Arbeiten an der Evaluation aber ebenso regelmäßig wieder verschoben. Zum Teil konnten sich die Länder nicht auf eine auskömmliche Finanzierung und auf die Kostenteilung einigen.

So kam es stets dazu, dass am Ende jeden Jahres in Eile und mit unzureichenden Methoden vorwiegend ökonomische Aspekte in knapper Berichtsform zusammengefasst wurden.⁷ In diesem Zusammenhang und mit diesen Einschränkungen ist auf die Jahresberichte der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder 2014 bis 2019 hinzuweisen.⁸ Der nur 31 Seiten umfassende Jahresreport 2019, in dem keine Fachliteratur verwendet wurde, beschreibt sich als der sechste Teilbericht zur ökonomischen Analyse des deutschen Glücksspielmarktes. Er gibt lediglich einen Überblick über das Angebot und die Größenordnung der Segmente im erlaubten und unerlaubten deutschen Glücksspielmarkt.⁹ Es ist bedrückend, dass die

⁶ Vom Abdruck der Anlagen 1 und 2 wird aus Raumgründen abgesehen.

⁷ Nichtssagend insoweit die Homepage der Gemeinsamen Geschäftsstelle der Länder unter <https://innen.hessen.de/buergerer-staat/gemeinsame-geschaefsstelle-gluecksspiel/evaluierung-ggs>.

⁸ Die Jahresberichte des Fachbeirats Glücksspiel sind keine Evaluation des jeweiligen Glücksspielstaatsvertrages aus suchtfachlicher Sicht.

⁹ Unabhängig davon Haucap, J.; Nolte, M.; Stöver, H. (Hg.:.): Faktenbasierte Evaluation des Glücksspielstaatsvertrages. Köln: Institut für Sportrecht 2017, 318 S. Die Untersuchung wurde von der Glücksspielbranche in Auftrag gegeben und kann eine unabhängige Evaluation nicht ersetzen.

Aufsichtsbehörden ein Jahrzehnt nicht in der Lage waren, eine echte Evaluation auf den Weg zu bringen. Ein ähnliches Schicksal droht der Evaluation des Glücksspielstaatsvertrag 2021.

Auftrag laut GlüStV 2021

§ 32 GlüStV 2021 lautet:

Die Auswirkungen dieses Staatsvertrages, insbesondere der §§ 4a bis 4d,¹⁰ 9, 9a und 10,¹¹ auf die Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten, sind von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung des Fachbeirats zu evaluieren. Ein zusammenfassender Bericht ist fünf Jahre nach Inkrafttreten des Staatsvertrages vorzulegen.

In den Erläuterungen zum GlüStV heißt es:

Um die Erreichung der Ziele des § 1 durch die Regelungsmechanismen des Staatsvertrages zu überprüfen, etwaige Fehlentwicklungen zu benennen und möglichen Änderungsbedarf zur besseren Erreichung der mit diesem Staatsvertrag verfolgten Ziele zu erkennen, soll eine regelmäßige Evaluierung dieses Staatsvertrags erfolgen. ...

Ein zusammenfassender Bericht soll erstmals bis zum 31. Dezember 2026 vorgelegt werden. Der Zeitraum von fünfeinhalb Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Staatsvertrags berücksichtigt, dass insbesondere mögliche Auswirkungen auf den Anteil pathologischer Spieler und die Glücksspielprävalenzen in der Bevölkerung erst mit einigem zeitlichen Abstand sichtbar werden. Die Evaluierung erfolgt weiterhin federführend durch die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Eine Mitwirkung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder, insbesondere für den Beitrag von Erkenntnissen und Daten aus ihrem Tätigkeitsbereich, sowie des Fachbeirats ist vorgesehen.

Durch den vorliegenden Beitrag unterstreicht der Fachbeirat, dass er maßgeblich zur Evaluation beitragen möchte und mit der wissenschaftlichen und praktischen Expertise seiner Mitglieder dazu auch in der Lage ist. Er weist aber zugleich darauf hin, dass der Fachbeirat über keinerlei Sach- und Forschungsmitteln verfügt und somit außerstande ist, um selbst eine Evaluation durchzuführen oder diese in Auftrag zu geben. Daher muss sich der Fachbeirat auf Empfehlungen an die obersten Glücksspielbehörden der Länder und zu einem späteren Zeitpunkt auf Empfehlungen an die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder oder ein anderes zuständiges Gremium beschränken. Dem dient diese Ausarbeitung.

Vergabe

Der Fachbeirat wünscht eine möglichst umfassende und qualitativ anspruchsvolle Implementations- und Evaluationsforschung zum GlüStV 2021.

Ihm ist klar, dass insoweit nicht alle Wünsche erfüllt werden können. Er sieht voraus, dass aus Gründen der Forschungsökonomik Priorisierungen erfolgen müssen.

Auch wenn der GlüStV 2021 noch nicht in Kraft ist und es bis zum Ende der Berichtsfrist Juni 2026 noch viel Zeit zu sein scheint, sollte mit den Arbeiten rasch begonnen werden. Es ist voraussehbar, dass das

¹⁰ Diese Normen betreffen besondere Erlaubnisvoraussetzungen/Erlaubnisverfahren/Erlaubniserteilung/aufsichtsrechtliche Maßnahmen für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automaten Spiele.

¹¹ Diese Normen betreffen die Glücksspielaufsicht, ländereinheitliche Verfahren und den sog. Sicherstellungsauftrag.

Glücksspielkollegium und die neue Gemeinsame Geschäftsstelle nicht in der Lage ist, eine echte Implementation und Evaluation des GlüStV 2021 selbst vorzunehmen, zumal die unmittelbare Umsetzung des GlüStV alle Kräfte beansprucht. Die Formulierung der Ausschreibung und die Mittelbeschaffung sind angesichts des länderübergreifenden Auftrags Arbeit genug.

Man sollte sich daher darauf konzentrieren, eine gute – wohl europaweit erforderliche – Ausschreibung zur Vergabe der Evaluation zu erstellen. Eine europaweite Ausschreibung ist geboten, weil das Volumen der Vergabe deutlich über 200.000 € liegen dürfte. Außerdem empfiehlt sich eine europaweite Ausschreibung, weil es im Ausland leistungsfähige wissenschaftliche Einrichtungen geben dürfte, die zu einer solchen Evaluation in der Lage sind. Eine vorzeitige Beschränkung auf wissenschaftliche Einrichtungen in Deutschland greift zu kurz.

Als Auftragsnehmer kommen aus Sicht des Beirats Glücksspiel nur unabhängige und erfahrene Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an anerkannten Forschungsinstituten in Betracht.

Zu einer solchen Ausschreibung bedarf es der Beschaffung entsprechender Forschungsmittel, die deutlich über der Grenze für europaweite Ausschreibungen liegen dürfte.¹²

Bei der unmittelbaren Arbeit an der Ausschreibung sollte überlegt werden, ob die Ausschreibung nicht aufgeteilt werden sollte, weil eine wissenschaftliche Einrichtung möglicherweise nicht alle Aspekte der Vergabeanforderungen erfüllen kann. Notfalls kann eine wissenschaftliche Einrichtung sich aber mit anderen zusammenschließen, so dass man gemeinsam als Bieter auftritt.

Empfehlungen für Evaluationen

An dieser Stelle soll noch einmal eindrücklich abgeraten werden, die Evaluation von Länderseite selbst durchzuführen. Angesichts der gewaltigen Aufgaben bei der unmittelbaren Umsetzung des GlüStV 2021 wären der Fachbeirat Glücksspiel, das Glücksspielkollegium, die Gemeinsame Geschäftsstelle in Hessen und die neue Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder in Sachsen-Anhalt mit dieser zusätzlichen Aufgabe überfordert. Die folgenden Empfehlungen sind als Hinweise zu verstehen, die in die Ausschreibung einfließen sollten.

Ziele des GlüStV und Evaluation

Nach § 1 GlüStV sind folgende Ziele des Staatsvertrages gleichrangig:¹³

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wertsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden, und

¹² 200.000,00 €.

¹³ Dass der Jugend- und Spielerschutz eindeutig vorrangig ist, soll hier nur angemahnt und nicht vertieft werden.

5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstellen und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

In den Erläuterungen zum GlüStV wird gefordert, dass der Bericht möglichen Änderungsbedarf zur besseren Erreichung der mit diesem Staatsvertrag verfolgten verschiedenen Ziele erkennen lassen soll. Daraus folgt zum einen, dass sich die Evaluation auf jedes der einzelnen Ziele beziehen muss, und zum anderen, dass der GlüStV nicht im Gesamten evaluiert werden kann. Somit liegen den einseitig ökonomisch ausgerichteten Jahresreporten der Glückspielaufsichten offenbar fundamentale Fehlannahmen zu Grunde.

Ähnlich unterschiedliche Ziele wie der GlüStV weisen die Strafvollzugsgesetze der Länder auf, die alle Evaluationsklauseln vorsehen. Auch dort mussten Politik und Verwaltung lernen, dass diese Gesetze nicht in ihrer Gesamtheit evaluiert werden können. Vielmehr bedarf es einer spezifischen Evaluation der Ziele, soweit sie überhaupt einer Evaluation zugänglich sind.¹⁴ Diese Frage stellt sich auch bei einzelnen Zielen des GlüStV 2021.

Die verschiedenen Ziele des GlüStV 2021 erfordern unterschiedliche Fragestellungen, Ziele und Methoden der Evaluation.

Zu berücksichtigen sind positive und negative Auswirkungen sowie Nebenwirkungen des GlüStV 2021.

Die vorgegebenen Erfolgskriterien, d.h. Verhinderung von Glücksspielsucht, Lenkung des „natürlichen Spieltriebs“ (besser der Glücksspielnachfrage) in geordnete Bahnen, Sicherstellung eines effektiven Jugend- und Spielerschutzes etc., müssen operationalisiert werden. Zum Beispiel ist zu beantworten, was Begriffe wie Kanalisierung bzw. Re-Kanalisierung bedeuten und wie sie sich methodisch adäquat abbilden lassen? Welche Kriterien repräsentieren die Zielparameter „erfolgreiche“ bzw. „mislungene“ Kanalisierung?

Implementation und Evaluation

Im Rahmen der Implementation wird untersucht, ob und wie eine Maßnahme umgesetzt wird, hier z.B.:

- Besondere Erlaubnisvoraussetzungen für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automaten-spiele,
- Ablauf der Erlaubnisverfahren und der Erlaubniserteilung,
- Aufsichtsrechtliche Maßnahmen, etwa Untersagungsverfügungen,
- Ländereinheitliche Verfahren,
- Erfüllung des Sicherstellungsauftrags,
- (pünktlicher) Aufbau der GGL,
- Erteilung von Konzessionen,
- Erlass von Untersagungsverfügungen,
- Einleitung von Straf- und Bußgeldverfahren.

Mit einer Evaluation im engeren Sinne untersucht man, ob und wie eine Maßnahme wirkt. Im vorliegenden Zusammenhang sind von zum Beispiel von Bedeutung:

- Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutz,
- „Ausreichendes“ (besser: „angemessenes“) Glücksspielangebot,

¹⁴ Dazu Obergfell/Wulf: Evaluation des Justizvollzuges. Forum Strafvollzug 2008, S. 231-236; Thomas/Stelly/Obergfell-Fuchs/Wulf: Evaluationskonzept für den baden-württembergischen Jugendstrafvollzug; Forum Strafvollzug 2010, S. 164-168.

- Erreichung der Kanalisierungswirkung.

Stufen und Ebenen der Evaluation

Bei der Evaluation sind verschiedene Stufen der Umsetzung des GlüStV 2021 zu unterscheiden:

- Präventive Maßnahmen: Werbeverbote, Abstandsgebote,
- Interventionen: Erteilung von Konzessionen, aufsichtsrechtliche Maßnahmen,
- Repressive Maßnahmen: Untersagungsverfügungen, Bußgeldverfahren, Ermittlungs- und Strafverfahren, Spielsperren, insgesamt effektives Vorgehen gegen illegale Angebote.

Außerdem dürfte es sich bewähren, bei der Evaluation des GlüStV 2021 verschiedene Ebenen zu unterscheiden und diese zu untersuchen:

- Makroebene: der Glücksspielmarkt insgesamt,
- Mesoebene: einzelne Marktsegmente, Gruppen von Glücksspielerinnen und -spielern, Gruppen von Anbietern,
- Mikroebene: einzelne Glücksspielerinnen und -spieler, einzelne Glücksspiele, einzelne Anbieter.

Wissenschaftliche Anforderung an Evaluation

Evaluation soll systematisch empirische Zusammenhänge, (bestmöglich kausale) Wirkmechanismen und die Auswirkungen bestimmter Maßnahmen transparent aufzeigen. Persönliche Meinungen, Haltung und Interessen müssen außen vor bleiben.

Die Gütekriterien sozialwissenschaftlicher Forschungen¹⁵ sind selbstverständlich auch bei der Evaluation des GlüStV 2021 zu wahren:

- Hauptkriterien: Relevanz, Objektivität, Validität, Reliabilität, Repräsentativität,
- Nebenkriterien: Datenschutz, Ökonomie, ethische Verantwortbarkeit.

Multidisziplinarität ist geboten, weil das Glücksspielwesen eine Querschnittmaterie ist. Berührt sind die insbesondere die Disziplinen Psychologie, Psychiatrie, Public Health, Rechtswissenschaften, Soziologie und Wirtschaftswissenschaften.¹⁶

Die Forschungsmethoden müssen entsprechend der Forschungsfragen ausgewählt werden und auf diese zugeschnitten sein. Nur ein hoher methodischer Standard ermöglicht die Ableitung von wissenschaftlich belastbaren Aussagen. Je nach Forschungsfragestellung können beispielsweise die Realisierung mehrerer Messzeitpunkte in Form von Längsschnittstudien, die Verwendung standardisierter und anerkannter Messinstrumente und eine repräsentative hinreichend große Stichprobe zu einer erhöhten methodischer Güte beitragen.

Die Evaluation ist öffentlich und in Forschungsberichten, Fachpublikationen, Tagungen zu kommunizieren.

¹⁵ Statt aller Baur/Blasius (Hg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 2. Aufl. Springer 2019.

¹⁶ Reihenfolge chronologisch, keine Rangfolge.

Einzelne Maßnahmen

Implementation auf Makroebene

Im Rahmen der Implementation ist auf der Makroebene zu überprüfen, ob der Jugend- und Spielerschutz gewährleistet ist, insbesondere

- Sozialkonzepte der Glücksspielanbieter¹⁷ (§ 6)
- Limitdatei für Glücksspiele im Internet (§ 6 c) und Wirkung der Ausnahmeregelungen,
- Spielsuchtfrüherkennung und kurzfristige Sperre (§ 6i),
- Spielersperrsystem (§ 8);
- Einschränkung der Verfügbarkeit bezogen auf die Spielhallen (§ 25)

Evaluation auf Makroebene

Im Rahmen der Evaluation auf Makroebene ist zu überprüfen:

- Entwicklung, Erprobung und Evaluierung von primärpräventiven Maßnahmen unterschiedlicher Art und Ausgestaltung, einschließlich multimedialer Kampagnen,
- Definition der Zielgruppe bzw. des Settings (Allgemeinbevölkerung, Schule, Sportverein, Migrant*innen, betriebliche Suchtprävention usw.),
- Kontrollgruppendesign und Follow-Up-Messungen, mindestens ein Jahr,
- Relevanz der Ergebnisse: Praxistauglichkeit, Reichweite, Akzeptanz, Einstellungsänderung, Wissenszuwachs, Verhaltensintention, Verhaltensmodifikation etc.

Big-Data-Analysen

Folgende Big-Data-Analysen bieten sich an:

- Analyse von „objektiven“ Spielverhaltensdaten im Zeitverlauf (ad personam; inkl. ausgewählten sozialen Interaktionen); Grundlage: Daten des „Safe Servers“,
- Erfassung von charakteristischen Entwicklungsverläufen und Problemindikatoren,
- Darstellung der Inanspruchnahme bestimmter Spielerschutzmaßnahmen,
- Weiterentwicklung von Früherkennung und Frühintervention beim Online-Glücksspiel,
- Best Practices: Koppelung von Spielverhaltens- und Selbstberichtsdaten.
- Anteil der Einnahmen verschiedener Glücksspiele von Problem Spielern in Relation zu ihrer Prävalenzrate

Epidemiologische Forschung

Als epidemiologische Forschung kommt in Betracht:

- Regelmäßige Erhebungen zum Glücksspielverhalten in der Bevölkerung (Prävalenz, Inzidenz) einschließlich einer Bestimmung des Ausmaßes glücksspielbezogener Probleme.
- Wünschenswert wäre ein echter Längsschnitt mit Messzeitpunkten alle drei Jahre.
- Entwicklungsverläufe unter Berücksichtigung von veränderten regulatorischen Rahmenbedingungen sollten abgebildet werden.
- Risikogruppen und Risikofaktoren sollten identifiziert werden.

¹⁷z.B. der Vortrag von Quack: Evaluation von Spielerschutzmaßnahmen in der Praxis. Ergebnisse einer Befragung von Spielbankgästen. Hohenheim 2018.

Das sozialwissenschaftliche Gütekriterium „Repräsentativität“ sollte mit hinreichend großen Zufallsstichproben für gültige Populationsschlüsse gewährleistet sein.

Eine kombinierte Erhebungsmethodik (Computer-Assisted Telephone Interviews: Festnetz- und Mobil-Teilsamples) bietet sich an.

Werbewirkung

Das Werbevolumen und die Werbekanäle, vor allem unter Berücksichtigung von „social media“, sollten erfasst werden, ebenso die Auswirkung von Werbung auf verschiedene Zielgruppen, vor allem Jugendliche und andere vulnerable Personengruppen. Kriterien wären Wahrnehmung, Exposition, Erinnerung, Aufforderungscharakter, anreizende Wirkung, Einstellungsveränderung, Konsumabsicht, Verhaltensänderung usw. Die zentrale Frage ist dabei, welche Rolle die Glücksspielwerbung im Rahmen einer Problementwicklung spielt.

Beim Forschungsvorgehen empfiehlt sich hier eine Methodenpluralität.

Konsument*innenforschung

Grundsätzliches Ziel der Konsument*Innenforschung ist die Abbildung von Erfahrungswerten aus Konsumentinnen- und Konsumentensicht.

Ihre Einstellung zur Marktregulation, zum Glücksspielangebot, zum Jugend- und Spielerschutz, zur Werbung usw. interessiert ebenso wie ihr Wissen in Bezug auf die rechtliche Situation, die mit Glücksspielen assoziierten Risiken, das professionelle Hilfesystem, Wahrnehmung und Wünsche im Hinblick auf das Glücksspielangebot, Spielanreize, Spielmöglichkeiten usw.

Bei der Datenanalyse sind Moderatorenvariablen, z.B. Geschlecht, Alter, Migrationshintergrund, zu berücksichtigen.

Testkäufe/Testspiele

Mit Testkäufen und Testspielen ist der Jugend- und Spielerschutz im Feld systematisch zu überprüfen.

Zentrale Forschungsfrage ist, unter welchen Bedingungen der Jugend- und Spielerschutz besser bzw. schlechter funktioniert. Das setzt einen überlegten Stichprobenplan unter Berücksichtigung einer Vielzahl an möglicherweise relevanten Drittvariablen voraus.

Sinnvolle und ethisch verantwortbare Forschungsmethoden sind Testspiele im Internet, Testkäufe mit Minderjährigen in Spielstätten und die Simulation ausgewählter Problemindikatoren, einschließlich der Erfassung von Reaktionen des Personals darauf, Feldbegehungen im Sinne teilnehmend-verdeckter Beobachtungen. Allerdings sollte das methodische Vorgehen durch das positive Votum einer Ethikkommission abgesichert werden.

Klinische Forschung

Klinische Forschung betrifft die Entwicklung der Beratungs- und Behandlungsnachfrage im Zeitverlauf. Dazu bedarf es eines Monitorings von Quantitäts- und Qualitätsaspekten.

Interessant sind Verschiebungen von Klientinnen- und Klientenmerkmalen, z.B. bei Glücksspielformen, die besonders häufig zur Inanspruchnahme von Hilfen führen.

Flankierend empfehlen sich Katamnese-Studien zur Erfassung von Langzeitwirkungen bei Probanden nach bestimmten Hilfeangeboten, etwa ambulante Beratung, ambulante Rehabilitation, stationäre Behandlung, Nachsorge, Psychotherapie, Selbsthilfe, Minimalinterventionen, Hotlines, internetgestützte Hilfen.

Exkurs: Übergreifende Forschungsfelder

Übergreifende und weitere Forschungsfelder betreffen vor allem:

- den Einfluss von Lobbyismus auf die Glücksspielpolitik und -forschung,
- die Bewertung des Gefährdungspotenzials einzelner Glücksspielformen, z.B. Live-Wetten,
- (Soziale) Kosten-Nutzen-Analysen,
- die Implikationen von zentralen Einflüssen auf der Makroebene, z.B. pandemiebedingte Veränderungen des Glücksspielmarktes,
- die Zugangswege zum illegalen Glücksspiel und ihr Ausmaß.

6.2. Spielverordnung

Im Schreiben vom 17. September 2021 an das Bundeswirtschaftsministerium führt der Fachbeirat aus:

Wie bereits in der Besprechung im Februar 2020 von unserer Seite angemerkt, ist eine retrospektive Befragung zu den Veränderungen des Spielverhaltens aus unterschiedlichen Gründen als problematisch anzusehen. Zum einen erfolgte die Umsetzung der Änderungen der SpielV in mehreren Stufen über einen langen Zeitraum hinweg. Aussagekräftige und damit valide Daten zu den Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen der SpielV sind für diese Zeitspanne – die befragten Personen müssten sich an ihr Spielverhalten vor dem Jahr 2014 erinnern – nahezu unmöglich. Zum anderen erweisen sich retrospektive Daten immer als stark fehleranfällig. Um aussagekräftige Daten erhalten zu können, wäre grundsätzlich eine Vorher-Nachher-Untersuchung im Längsschnitt zu den jeweiligen Zeitpunkten der Einführung der unterschiedlichen Maßnahmen der SpielV notwendig. Dies sollte bei zukünftigen Evaluationsmaßnahmen zwingend berücksichtigt werden.

Darüber hinaus ist zu befürchten, dass die Selbstberichte der zu befragenden Personen von weiteren Makrofaktoren sehr stark überlagert sein werden. Die Rückführung von Verhaltensänderungen als unmittelbare Reaktion auf die Novellierung der SpielV erscheint daher noch komplexer. Die drei wichtigsten Einflussfaktoren umfassen die Entwicklung des illegalen Online-Glücksspielmarkts (geschätzte Bruttospielerträge der illegalen Online-Casinospiele im Jahr 2018 von rund einer Milliarde Euro), Veränderungen des Glücksspielmarkts durch den GlüStV 2021 sowie die Auswirkungen der Corona-Pandemie (mit der temporären Schließung u.a. der Spielhallen und Gaststätten).

Auch das einzige vorliegende Angebot wird von Seiten des Fachbeirats Glücksspielsucht kritisch gesehen. Es bestehen erhebliche Zweifel an der Unabhängigkeit des Bieters. Er ist seit Jahren Teilnehmer („Mitglied“) des „Düsseldorfer Kreises“, einer Initiative der unter anderem Vertreter der LÖWEN ENTERTAINMENT GmbH, der SCHMIDT Gruppe Service GmbH, der François-Blanc-Spielbank GmbH Bad Homburg v. d. Höhe, der Westdeutschen Lotterie GmbH & Co. OHG und von Tipico Co. Ltd. angehören. Letztere war bis vor kurzem noch Anbieter von in Deutschland illegalen Online-Glücksspielen. Aufgrund der Nähe des Bieters zu Vertreterinnen und Vertretern der Glücksspielindustrie stellt sich die Frage, wie diese sich auf die Ergebnisse einer Untersuchung, die sich mit den Auswirkungen der SpielV auf das Glücksspielverhalten beschäftigt, auswirkt. Aufgrund dieser Konstellation liegt aus Sicht des Fachbeirats Glücksspielsucht ein eindeutiges Risiko für Interessenkonflikte vor, bei denen das professionelle Handeln des Bieters im Rahmen seiner Forschungsarbeit zu der ausgeschriebenen Studie durch ein sekundäres Interesse unangemessen beeinflusst wird.

Darüber hinaus läuft an der Technischen Universität Dresden aktuell die RIGAB-Studie (Laufzeit 04/2020 - 07/2023). Diese wird gefördert durch Zuwendung der Firma Tipico Co. Ltd. Zum Zeitpunkt des Studienbeginns war die Firma Tipico Anbieterin von in Deutschland illegalen Glücksspielen. Die Annahme von Zuwendungen einer Firma, die illegale Glücksspiele anbietet, hält der Fachbeirat für ethisch nicht vertretbar. Nach Meinung des Fachbeirats sollten die o.g. Einschränkungen bei der Bewertung des Angebots beachtet werden.

Zur Vermeidung der Generierung invalider Erkenntnisse empfiehlt der Fachbeirat daher, zum jetzigen Zeitpunkt unter diesen Umständen auf die Evaluation zu verzichten bzw. die zu beforschenden Inhalte neu zu formulieren.

Länderumfragen

Im Berichtszeitraum hat der Fachbeirat zwei Länderumfragen in Gang gesetzt, die von der Gemeinsamen Geschäftsstelle durchgeführt wurden. Die Fragen lauteten:

- Wie hoch ist der Haushaltsansatz Ihres Landes in 2021 für den Bereich Glücksspielsucht (Beratung, Prävention, Forschung)? Ist geplant, den Etat in 2022 zu erhöhen?¹⁸
- Welche zeitlichen Vorgaben (Übergangsregelungen) gelten in den verschiedenen Bundesländern für den Anschluss an das Sperrsystem OASIS? Ab wann müssen die Anbieter (Wettvermittlungsstellen, Spielhallen etc.) jeweils angeschlossen sein?¹⁹

Die Länder haben dazu fristgemäß berichtet.

8. Zusammenarbeit

8.1. Fachbeirat

Im Berichtszeitraum wurde die Zusammenarbeit durch die Corona-Pandemie allerdings ein Stück weit erschwert, weil seit März 2020 nur noch Videokonferenzen möglich sind.

Insbesondere im Hinblick auf die Stellungnahmen zum GlüStV 2021 und wegen des Ausfalls von Sitzungen mit Präsenz waren zahlreiche, lange Videokonferenzen nötig. So hat der Fachbeirat im Jahr 2021 insgesamt elf Videokonferenzen mit jeweils zwei Stunden Dauer und länger durchgeführt.

8.2. Gemeinsamen Geschäftsstelle

Als etwas problematischer erwies sich die Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Geschäftsstelle im Hessischen Innenministerium bis zum Wechsel der Referatsleitung. Unabhängig davon ist die Konstruktion einer Geschäftsstelle, die nicht am Ort des Beirats (Vorsitzenden) eingerichtet ist, per se kritisch. Zusammen mit den vielfach divergierenden Sichtweisen des Fachbeirats und der Gemeinsamen Geschäftsstelle führt dies zu dem dringenden Wunsch des Fachbeirats nach einer eigenen Geschäftsstelle.

8.3. Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Mit Schreiben vom 1. September 2021 hat die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL) den Vorsitzenden des Fachbeirats darüber informiert, dass sie mit sofortiger Wirkung durch die Vorstände Ronald Benter und Benjamin Schwanke vertreten werde. Darüber hinaus informierte die GGL den Fach-

¹⁸ Umfrage vom 31. Mai 2021.

¹⁹ Umfrage vom 21. August 2021.

beirat über ihre Aufgaben und über den vollen Aufgabenbestand zum 1. Januar 2023. Neben der Begleitung dieser Prozesse in den Ländern zur späteren reibungslosen Übernahme der Aufgaben arbeite die GGL bereits heute intensiv an den weiteren Schritten zur Umsetzung des GlüStV 2021 in Zusammenarbeit mit allen Ländern mit. Die GGL werde hier insbesondere die Aufgabe der Marktbeobachtung sicherzustellen haben. Dabei gelte es auch, mehrjährige Prozesse in den Blick zu nehmen und entsprechend zu analysieren. Hierzu wolle man frühzeitig den Austausch mit den entsprechenden Verbänden und mit dem Fachbeirat aufnehmen. Der Fachbeirat wurde nach Halle (Saale) und zu einem zeitnahen ersten Gedankenaustausch eingeladen.

Auf Grund dessen kam es am 21. Oktober 2021 zu einer Videokonferenz zwischen der GGL, vertreten durch die Vorstände, und dem Fachbeirat. Bei dieser Gelegenheit stellten sich die Beteiligten vor und tauschten ihre Vorstellungen von der weiteren Zusammenarbeit aus. Die Videokonferenz verlief in einer fruchtbaren Atmosphäre.

8.4 Arbeitsgruppe „Evaluierung“

Als Beiratsmitglieder nahmen die Herren Dr. Hayer, Landgraf und Prof. Dr. Wulf an der konstituierenden Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 15. Dezember 2021 teil; sie wurde als Videokonferenz durchgeführt. Unter der Leitung von Herrn Pohlmann, Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport (Berlin), nahmen außerdem Vertreter von neun Innenressorts, der AOLG, eines Wirtschaftsressorts, zweier Finanzressorts, der LMS, der GGL und des RP Darmstadt teil. Auf das eingehende Protokoll vom 4. Januar 2022 wird Bezug genommen.

8.5 Geschäfts- und Verfahrensordnung

Der Fachbeirat arbeitet seit seiner Gründung im Jahr 2011 nach einer Geschäfts- und Verfahrensordnung in der aktuellen Fassung vom 1. März 2013. Für die interne Zusammenarbeit hat sich die Geschäfts- und Verfahrensordnung bewährt.

Im Übrigen hatte der Fachbeirat am 7. Oktober 2020 einen Änderungsentwurf vorgeschlagen. Sie betrafen insbesondere die Aufgaben des Fachbeirats (§ 1), die Einrichtung einer eigenen Geschäftsstelle (§ 11), die Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (§ 12) und die Wiedereinführung einer angemessenen Aufwandsentschädigung für die Mitglieder des Fachbeirats (§ 13). Sie wurde durch § 13 VwVGlüStV 2021 wieder eingeführt und beträgt nun pro Sitzung pauschal 125 € sowie Ersatz der Reisekosten. Es sind grundsätzlich maximal sechs Sitzungen pro Jahr abrechnungsfähig. Aus Sicht des Fachbeirats ist die aktuelle Regelung der Aufwandsentschädigung nicht ausreichend. Erstens berücksichtigt die Sitzungspauschale nicht den außerhalb von Sitzungen entstehenden Aufwand für die Abfassung/Abstimmung von Stellungnahmen und Empfehlungen sowie anderweitiger Termine mit Ministeriums- bzw. Behördenvertretern. Zweitens wird durch sie dem Zeitaufwand für die An- und Abreise zu den Sitzungen nicht berücksichtigt. Und drittens bleibt unberücksichtigt, dass bei einer angemessenen Auseinandersetzung mit der umfassenden Thematik mehr als sechs Sitzungen pro Jahr notwendig sind. Berücksichtigt man alle anfallenden Tätigkeiten, war der Fachbeirat im Jahr 2021 faktisch ehrenamtlich tätig.