



Frau Barbara Cremer
Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und
Kommunen Baden-Württemberg
Pf. 10 34 65
70029 Stuttgart

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

Dr. Steffen Otterbach
Geschäftsführender Leiter

T +49 711 459 23425
F +49 711 459 23941
E steffen.otterbach@uni-hohenheim.de

24. Mai 2024

Stellungnahme der Forschungsstelle Glücksspiel zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Landesglücksspielgesetzes (Aktenzeichen IM2-1114-348/5)

Sehr geehrter Frau Cremer,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 08.04.2024 und die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Landesglücksspielgesetzes. Nachfolgend wird ausführlich auf jene Punkte eingegangen, die als Schlüsselemente des Entwurfs identifiziert wurden.

Veranstaltung von Online-Casinospielen (§ 22c Absatz 1 GlüStV 2021)

Das Land Baden-Württemberg macht von § 22c Absatz 1 GlüStV 2021 Gebrauch und wird Online-Casinospiele in Form eines staatlichen Monopols anbieten. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Reinerträge des vorgesehenen staatlichen Glücksspielanbieters u.a. für die Förderung von Sport, Kultur, Soziales und Denkmalpflege verwendet werden, ist dieses Vorgehen positiv zu bewerten. Darüber hinaus ist bei einem Angebot in Form des staatlichen Monopols eine gute Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure (Anbieter, Regulierung, Aufsicht, Präventionseinrichtungen, etc.) im Sinne einer sorgfältigen Umsetzung von Spielerschutzmaßnahmen zu erwarten.

Im Vergleich zu anderen Glücksspielarten (e.g. Gewinnsparen) bergen Online-Casinospiele ein erhöhtes Suchtrisiko, weshalb ein effektiver Spielerschutz von zentraler Bedeutung ist. § 6i Absatz

117

2 GlüStV 2021 verpflichtet die Anbieter zur Anbindung an ein „technisches System, welches sämtliche für die Durchführung der Glücksspielaufsicht erforderlichen Daten zutreffend erfasst, digital nichtveränderlich ablegt sowie eine jederzeitige elektronische Kontrolle einschließlich unmittelbarem Zugriff durch die zuständige Aufsichtsbehörde ermöglicht“. Um diese Richtlinie umzusetzen, soll auf das bereits vorhandene Safe-Server System der GGL zurückgegriffen werden was. Dies ist zu begrüßen, da es eine kohärente Aufsicht von zentraler Stelle (GGL) ermöglicht und auf eine bestehende Infrastruktur zurückgreift. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass es einer individuellen Anpassung der vorgesehenen Datenstruktur an das jeweilige Online-Casinospiel bedarf, die eine zuverlässige Aufsicht und eine nachträgliche wissenschaftliche Auswertung ermöglicht. Insbesondere bei der Neueinführung von Glücksspielformaten ist eine wissenschaftliche Untersuchung zentral, um mögliche Risiken frühzeitig zu identifizieren und geeignete Maßnahmen zu deren Minimierung zu ergreifen.

Das Auswertungssystem des Safe-Server dient dabei der Überwachung der Einhaltung der Regulierungsvorgaben, der Verhinderung von Manipulationen, dem Gewinn einer Datengrundlage zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages und der Überprüfung der Spielsuchtfrüherkennungssysteme der Veranstalter.

§ 6i Absatz 1 GlüStV 2021 verpflichtet Online-Casinospielanbieter ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einzusetzen. Für die Überprüfung der Spielsuchtfrüherkennungssysteme der Veranstalter anhand des Safe-Server-Auswertesystems bedarf es einer regelmäßigen Evaluierung, um die Effektivität und Zuverlässigkeit der Maßnahmen zu gewährleisten. Es wäre zu prüfen, ob die vorgesehenen finanziellen Mittel (17.500 EUR im ersten Jahr und 10.000 EUR in den Folgejahren) für die Überwachung von Online-Casinospielen ausreichend sind, um insbesondere eine umfassende und effektive Kontrolle der automatisierten Systeme zur Früherkennung sicherzustellen.

Um den hohen Anforderungen an eine moderne und wirksame Glücksspielaufsicht gerecht zu werden, sollte eine signifikante Erhöhung der finanziellen Mittel in Erwägung gezogen werden. Um sicherzustellen, dass alle relevanten Daten sorgfältig überwacht und analysiert werden und die entsprechenden Früherkennungssysteme effektiv kontrolliert werden können, braucht es fachliche Expertise, die speziell auf die Überwachung und Analyse der Früherkennungssysteme ausgerichtet ist.

Darüber hinaus sollte zu diesem Zweck externe Expertise einbezogen werden. Die Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen und unabhängigen externen Fachleuten würde dazu beitragen, die Wirksamkeit und Zuverlässigkeit der Überwachungssysteme zu erhöhen. Wissenschaftliche Erkenntnisse sollten bei der Weiterentwicklung und Verbesserung der Früherkennungssysteme sowie deren Kontrolle einbezogen werden.

Angleichung der Vorschriften zur Sperrung von Spielern und zur Sperrdatei an das neu eingeführte spielformübergreifende zentrale Spielersperrsystem (§ 4 Spielersperr)

Die geplante Anpassung der Vorschriften ist ein wichtiger Schritt in Richtung eines effektiveren Spielerschutzes und einer kohärenteren Regulierung des Glücksspielsektors. Die Erweiterung des Verpflichtetenkreises auf Spielhallen und Gaststätten, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, ist ausdrücklich zu begrüßen. Diese Maßnahme kann als Anerkennung dafür verstanden werden, dass der Zugang zu Glücksspielen auch in lokal verankerten (terrestrischen) Einrichtungen wie Spielhallen und Gaststätten effektiver und kohärenter reguliert werden muss.

Die Vorteile der Erweiterung des Verpflichtetenkreises umfassen verbesserte Präventionsarbeit, da durch die Einbeziehung von Spielhallen und Gaststätten in das zentrale Spielersperrsystem sichergestellt wird, dass präventive Maßnahmen zur Spielsucht breiter und effektiver angewandt werden. Personen, die sich selbst sperren lassen möchten, erhalten somit unabhängig vom Ort des Spielangebots Schutz. Zudem wird eine einheitliche Handhabung zur Spieleridentifikation und -sperre in allen Arten von Spielstätten gefördert, was die Transparenz und Rechtssicherheit für Betreiber und Spieler gleichermaßen stärkt. Ferner wird durch das zentrale Spielersperrsystem der administrative Aufwand für die Betreiber potenziell reduziert, da Sperren zentral erfasst und verarbeitet werden.

Auch die Neufassung der Regelungen bezüglich der Eintragung von Sperranträgen in das zentrale Spielersperrsystem stellt einen Fortschritt im Rahmen des Spielerschutzes dar. Nach den neuen Bestimmungen müssen alle Vermittler und Veranstalter Sperren direkt selbst in die Sperrdatei eintragen. Diese Anpassung macht die bisherige Regelung obsolet, nach der Vermittler Sperranträge zunächst an die mit der Durchführung des staatlichen Glücksspiels beauftragte juristische Person übermitteln mussten, was zu zeitlichen Verzögerungen und Lücken im Spielerschutz führen kann. Die direkte Eintragung in das zentrale System durch die Vermittler und Veranstalter ermöglicht eine schnellere Umsetzung der Sperranträge. Dies erhöht die Reaktionsgeschwindigkeit und stellt sicher, dass der Spielerschutz zeitnah und effektiv gewährleistet wird. Darüber hinaus verspricht die Einführung von kurzfristigen Sperren eine sinnvolle Verbesserung, da sie weniger Hürden für Spielende bedeutet, die eigeninitiativ eine Spielpause einlegen möchten. Dieser Ansatz fördert einen verantwortungsbewussteren Umgang

mit Glücksspiel und stärkt die Autonomie der Spieler, schnell und unkompliziert auf ihr eigenes Spielverhalten zu reagieren.

Es sollte jedoch auch überprüft werden (z.B. im Rahmen von Kontrollen und Testspielen), ob die Eintragung von Sperranträgen korrekt und zeitnah erfolgt. Es muss in jedem Fall sichergestellt werden, dass die Vorschriften zur Spielersperre nicht nur theoretisch bestehen, sondern auch in der Praxis konsequent umgesetzt werden. Durch regelmäßige Kontrollen sollte die Einhaltung der Sperrregelungen effektiv überwacht und sichergestellt werden, dass gesperrte Spieler keinen Zugang zu Glücksspielangeboten erhalten. Dies erhöht die Zuverlässigkeit und Integrität des zentralen Spielersperrsystems und stärkt das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Maßnahmen zum Spielerschutz.

Stärkung des Vollzugs und zur Durchführung von Testkäufen (§ 3 Aufgaben der Aufsicht)

Zunächst ist die Einführung einer erweiterten Zuständigkeit für die Durchführung von Kontrollen sowohl durch kommunale Behörden als auch direkt durch das Land Baden-Württemberg zu begrüßen. Diese Maßnahmen versprechen eine verbesserte Kontrolldichte und eine einheitlichere Überwachung der Einhaltung des Glücksspielrechts.

Ebenso positiv zu sehen ist die Implementierung von Testkäufen und Testspielen gemäß § 9 Absatz 2a des Glücksspielstaatsvertrags 2021. Diese Maßnahmen ermöglichen es den Aufsichtsbehörden, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben effektiv zu überprüfen. Beispielsweise lassen sich so Maßnahmen zum Jugendschutz prüfen, indem verdeckte Testkäufe durch Minderjährige oder deren Simulation durchgeführt werden, um zu verifizieren, ob Altersverifikationssysteme tatsächlich zuverlässig funktionieren.

Jedoch sind Bedenken bezüglich der ausreichenden Finanzierung dieser Kontrollen angebracht. Der bisher für Testspiele vorgesehene Betrag von jährlich rund 3.000 Euro scheint unzureichend, um alle gesetzlichen Vorgaben umfassend zu prüfen. Während Testkäufe mit geringeren Beträgen eine effektive Methode sind, um Maßnahmen für den Jugendschutz oder hinsichtlich unerlaubten Glücksspiels zu überprüfen, ist es mit dem aktuellen Budget nur in begrenztem Umfang möglich, komplexere Regelungen wie das Einzahlungslimit umfassend zu kontrollieren. Solche Tests erfordern anspruchsvollere Überprüfungen, die zusätzliche Ressourcen benötigen. Es ist daher zu empfehlen, die finanziellen Mittel für die Durchführung dieser Kontrollen kritisch zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen. Nur mit einer angemessenen Finanzierung können die Aufsichtsbehörden ihre Aufgaben effektiv erfüllen und den gesetzlichen Anforderungen in vollem Umfang gerecht werden.

Fachstelle Glücksspielsucht Baden-Württemberg (§ 7a)

Das geänderte Landesglücksspielgesetz sieht vor, in Baden-Württemberg eine Fachstelle Glücksspielsucht einzurichten, die bei der Landesstelle für Suchtfragen der Liga der freien Wohlfahrtspflege Baden-Württemberg angesiedelt ist. Damit soll dem „gestiegenen Bedarf an rechtlicher und suchtfachlicher Expertise“ Rechnung getragen werden.

Die Einrichtung einer solchen Fachstelle ist uneingeschränkt zu begrüßen. In vielen anderen Bundesländern, insbesondere Bayern und Nordrhein-Westfalen, sind derartige Fachstellen schon seit vielen Jahren etabliert und gelebte Praxis. Nun ergibt sich die Chance, eine schon länger wahrnehmbare Lücke endlich zu schließen.

In Anbetracht der Fülle an Aufgaben, mit denen die baden-württembergische Fachstelle betraut sein wird („unterschiedliche Akteure bündeln und vernetzen, rechtliche und suchtfachliche Positionen und Hilfestellungen erarbeiten, wissenschaftliche Erkenntnisse aufarbeiten, Informationen vorhalten und Öffentlichkeitsarbeit betreiben“) stellt sich allerdings die Frage, inwieweit dies über die aktuell geplante Besetzung mit *einer* Vollzeitstelle gewährleistet werden kann. Auch die Fachstellen in den oben genannten Bundesländern sind personell stärker aufgestellt und daher bspw. auch in der Lage, überregional Präsenz zu zeigen. Als Beispiel wäre hier die Organisation des „Arbeitskreises Glücksspielsucht Süddeutschland“ zu nennen. Derartige Aktivitäten sind mit einer positiven Außenwirkung verbunden, die über die jeweiligen Bundesländer hinausreichen.

Forschung und Abwehr von Suchtgefahren (§ 9 Abs. 7, § 12 Abs. 3, § 36)

Der § 11 des Glücksspielstaatsvertrags legt fest, dass die Länder die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren sicherstellen müssen. Obwohl der Gesetzentwurf in § 9 Abs. 7 bereits auf diese Verpflichtung eingeht, bleibt er in Bezug auf die konkrete Umsetzung vage. Der Paragraph formuliert: „Das Land nimmt die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele, die Suchtprävention und -hilfe sowie die Glücksspielaufsicht als öffentliche Aufgabe wahr. Es stellt hierfür einen angemessenen Anteil aus den Reinerträgen der Glücksspiele zur Verfügung.“ Trotz dieser Vorgabe mangelt es an präzisen Details, die darlegen, wie die Unterstützung für die wissenschaftliche Forschung und Suchtprävention praktisch umgesetzt wird und nach welchen Kriterien der „angemessene Anteil“ der Reinerträge zu bestimmen ist. Es ist essenziell, dass der Gesetzentwurf detaillierte Richtlinien dafür

vorsieht, wie finanzielle Mittel zugewiesen und eingesetzt werden, um die Effektivität der Forschungs- und Präventionsmaßnahmen zu maximieren und langfristig sicherzustellen. Daher wäre es konsequenterweise wünschenswert, dass § 12 Abs. 3 des Landesglücksspielgesetzes so verändert würde, dass die Förderung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung explizit Erwähnung findet. Auch § 36 (LGlüG) konkretisiert die Verwendung der Erträge und sollte dementsprechend die wissenschaftliche Forschung ausdrücklich enthalten.

Betrachtet man den Wettmittelfonds (nach § 12 Abs. 2), welcher 2023 und 2024 jeweils knapp über 132 Millionen Euro beträgt¹, könnte bereits eine Zuwendung von einem bestimmten Anteil dieser Einnahmen (z.B. 1 bis 2 %) erhebliche Mittel für die Forschung und damit für eine wissenschaftlich fundierte Verbesserung des Spielerschutzes freisetzen. Mit einem Betrag von einer halben bis einer Million Euro ließen sich sowohl eine für die Wissenschaft essentiell wichtige langfristige Planung realisieren (z.B. durch die dauerhafte Finanzierung wissenschaftlicher Personalstellen) als auch Forschungsprojekte ausschreiben. Dies zeigt, wie eine konkrete Zuweisung von finanziellen Mitteln strukturiert werden könnte, um die Effektivität der Forschungs- und Präventionsmaßnahmen zu gewährleisten.

Ein dynamischer Ansatz im Umgang mit dem Forschungsbudget könnte es zudem ermöglichen, flexibel auf Marktveränderungen und die mögliche Zunahme gesellschaftlicher Probleme zu reagieren, wie dies durch die Ausweitung des Onlineangebots zu erwarten ist. Die finanziellen Mittel sollten sowohl zur Grundfinanzierung etablierter wissenschaftlicher Einrichtungen im Bereich der Glücksspielforschung als auch für spezifische Projekte bereitgestellt werden. Für die Weiterentwicklung der Glücksspielregulierung wäre ein evidenzbasierter und lernender Ansatz vorteilhaft, der eine gezielte Unterstützung der Glücksspielforschung am Standort Baden-Württemberg einschließt.

Auch in Anbetracht der Tatsache, dass eine anbieternahe Stiftung wie die Deutsche Stiftung Glücksspielforschung gGmbH Preise in Höhe von 600.000 Euro jährlich ausschreibt, sollte die Chance genutzt werden, die Forschungslandschaft wenigstens zu einem Teil richtungsweisend mitzugestalten. Es ist entscheidend, unabhängige Forschung zu Glücksspiel sowie dessen Folgen für Gesellschaft und Individuum zu stärken und diese als öffentliche Aufgabe fest zu verankern, was nur mit entsprechender finanzieller Unterstützung möglich ist.

Mit freundlichen Grüßen

Steffen Otterbach

(Leiter der Forschungsstelle Glücksspiel an der Universität Hohenheim)

ⁱ Vergleiche: https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Bilder/Haushalt_Financen_Steuern/Haushalt_23_24/00_Vorheft_Gesamtplan_23-24.pdf