

An die Mitglieder  
des Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtags  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Per E-Mail: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

15. Februar 2021

## Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung

### Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)

- Drs. 19/2593 -

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Übersendung des oben benannten Gesetzentwurfs sowie für die Berücksichtigung im Rahmen der Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags bedanken wir uns. Die Gelegenheit zur vorherigen Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme ergreifen wir nachfolgend gerne:

#### **I. Zum Gesetzentwurf**

Aus Sicht des DSWV ist der GlüStV 2021 ein erster Schritt in Richtung einer modernen, marktkonformen Glücksspielregulierung in Deutschland. Das Vertragswerk lockert die bisherige strikte Verbotspolitik im Glücksspielwesen teilweise auf, die sich nicht nur als unionsrechtswidrig, sondern im digitalen Zeitalter auch als ineffektiv erwiesen hat. Die Märkte für Sportwetten und Online-Glücksspiele sollen mit der Vergabe von Erlaubnissen für private Veranstalter dauerhaft geöffnet werden – jedoch mit teils erheblichen Beschränkungen zulasten EU-ausländischer Anbieter. Die Schaffung einer zentralen und professionellen „Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder“, sofern diese flexibel auf Marktentwicklungen reagieren kann, wird vom DSWV sehr begrüßt.

Der Erfolg des mit dem GlüStV 2021 verbundene Paradigmenwechsels in der deutschen Glücksspielregulierung geht nicht zuletzt auf das Land Schleswig-Holstein zurück: Das schleswig-holsteinische „Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels“ (Glücksspielgesetz)

vom 20. Oktober 2011 hat bundesweit Maßstäbe hinsichtlich einer funktionierenden Regulierung von Wetten und Online-Glücksspielen gesetzt. Es waren die Koalitionsfraktionen und die Landesregierung, die auch in den jüngsten Verhandlungen im Länderkreis beharrlich, aber erfolgreich auf eine Grundsatzreform gedrungen und hierfür weitere Unterstützer unter den Bundesländern gewonnen haben. Ohne Schleswig-Holstein würde es den GlüStV 2021 in seiner jetzigen Form nicht geben.

Die Reform der deutschen Glücksspielregulierung hat damit jedoch erst begonnen, denn im Zuge der politischen Kompromissfindung haben sich im GlüStV 2021 mehrere strukturelle und unionsrechtlich bedenkliche Fehlentwicklungen verfestigt, die den Erfolg der deutschen Glücksspielregulierung in Frage stellen und weitere Novellierungsschritte erforderlich machen werden. Hier appellieren wir abermals an die sachlich begründete Beharrlichkeit Schleswig-Holsteins, den Reformdruck hinsichtlich der folgenden grundsätzlichen Problemfelder des GlüStV 2021 hoch zu halten:

- **Datenschutzrechtlich höchst bedenkliche Überwachungssysteme:** Zeitgleich mit dem Aufbau der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder sieht der GlüStV die Entwicklung und Implementierung von gleich drei komplexen und systemkritischen Datenbanken (Limitdatei gemäß § 6c, Aktivitätsdatei gemäß § 6h, neue Sperrdatei gemäß § 23) vor. Der fachliche, koordinative und somit finanzielle Aufwand ist in jeglicher Hinsicht immens, das Ausfall- und Haftungsrisiko hoch. Insbesondere gegenüber der Limitdatei gemäß § 6c und der Aktivitätsdatei gemäß § 6h bestehen zudem umfassende datenschutzrechtliche Bedenken: Der Vorsitzende der Datenschutzkonferenz der Bundesländer rät in einem Gutachten für die federführende Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen vom 10. März 2020 ausdrücklich von ihrer Schaffung (sowie vom Einsatz vermeintlich spielsuchterkennender Algorithmen gemäß § 6i) ab; der DSWV schließt sich den Ausführungen der Datenschutzkonferenz uneingeschränkt an. Darüber hinaus sind die Limit- und die Aktivitätsdateien auch regulatorisch unverhältnismäßig, weil nicht erforderlich; sie leisten neben der Sperrdatei, der Selbstlimitierung, dem Safe-Server und den Monitoringsystemen der Veranstalter keinen zusätzlichen Beitrag zum Spielerschutz.
- **Inkohärenz und Unionsrechtswidrigkeit der Regulierung:** Der GlüStV 2021 verschärft die bestehende Inkohärenzproblematik der deutschen Glücksspielregulierung weiter: Die Koexistenz erstens eines strikten staatlichen Veranstaltungsmonopols bei Lotterien mit geringem Gefährdungspotenzial, zweitens unterschiedlich ausgestalteter Erlaubnissysteme bei Sportwetten, Pferdewetten, beim virtuellen Automatenspiel im Internet und beim Online-Poker sowie drittens eines zahlenmäßig begrenzten Konzessionsmodells (regionale Oligopole) bei anderen Online-Casinospielen wirft erhebliche Fragen auf, inwieweit diese regulatorischen Unterschiede unter Gesichtspunkten der Sucht- und Betrugsprävention, des Spieler- und Jugendschutzes tatsächlich gerechtfertigt sind. Vielmehr scheint die unterschiedliche Regulierung verschiedener Spielformen wie bereits in der Vergangenheit primär fiskalpolitisch motiviert zu sein, werden die nominellen Ziele des Staatsvertrags dem Erhalt und der Ausweitung der Einnahmen aus staatlich veranstalteten Glücksspielen faktisch untergeordnet. Zudem werden die staatlichen deutschen Veranstalter von Glücksspielen gegenüber privaten Anbietern aus dem EU-Ausland europarechtswidrig deutlich privilegiert:
  - kein Anschluss von staatlichen Lotterien an die Limitdatei (vgl. § 6c),
  - kein Anschluss von staatlichen Lotterien an das Spielersperrsystem (vgl. § 8),
  - Abgleich mit der Sperrdatenbank bei Zutritt zu privatwirtschaftlichen Wettvermittlungsstellen (und damit verbundene Nachrüstung aller Wettvermittlungs-

- stellen mit Zutrittskontrollsystemen), nicht jedoch bei staatlichen Wettannahmestellen (vgl. § 8 Abs. 3),
- Ermäßigung der Verwaltungsgebühren ausschließlich für staatliche Lotterieveranstalter um die Hälfte (vgl. § 9a Abs. 4),
- Wettannahmestellenprivileg für den staatlichen Sportwettenanbieter bis zum 30. Juni 2024 mit deutlich geringeren Produktrestriktionen (vgl. § 29 Abs. 6).

Der Überakzentuierung der Suchtprävention bei privaten, vermeintlich gefährlicheren Glücksspielen zur Rechtfertigung zahlreicher Marktrestriktionen steht die starke Betonung des Kanalisierungsziels sowie der Betrugsprävention und darauf fußend die Einräumung von manifesten Vorteilen für die staatlichen Lotteriegesellschaften gegenüber. Entgegen der abgestuften Bewertung der suchtbezogenen Gefährlichkeit einzelner Glücksspiele werden aber gerade vermeintlich ungefährliche Glücksspiele (Lotterien) mit der schärfsten Form des regulatorischen Eingriffs – einem staatlichen Monopol – belegt, während die aus Sicht der Länder gefährlicheren Glücksspiele entweder in Erlaubnissystemen (z.B. Sportwetten, virtuelles Automatenpiel) oder gewerblich, also ohne jegliches Erfordernis, eine glücksspielrechtliche Erlaubnis oder Konzession zu beantragen (z.B. Automatenpiele in Gaststätten), reguliert werden. Der DSWV kommt daher zu der rechtlichen Einschätzung, dass § 4 Abs. 4 GlüStV sowie die besonderen Voraussetzungen für Sportwetten und das virtuelle Automatenpiel gemäß §§ 4a ff. GlüStV unionsrechtswidrig gegen das Kohärenzgebot verstoßen. Auch das Regulierungskonzept für Online-Casinospiele gemäß § 22c GlüStV ist mit dem unionsrechtlichen Kohärenzerfordernis unvereinbar.

- **Überkomplexer und starrer Regulierungsrahmen:** Der Detaillierungsgrad der staatsvertraglichen Regulierung verschiedener Glücksspielarten unterscheidet sich erheblich und ist insbesondere bei der Sportwette gemäß § 21 und bei den virtuellen Automatenpielen gemäß § 22a besonders hoch ausgeprägt. Durch die lange Laufzeit des Staatsvertrags erstarrt der Rechtsrahmen für diese hochgradig innovations- und technologiebasierten Glücksspieldienstleistungen über Jahre und der Gesetzgeber beraubt sich der Möglichkeit, die Regulierung mit Blick auf die erfolgreiche Umsetzung der staatsvertraglichen Ziele künftig – mittels entsprechenden Ermessensspielraums der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder – einfach und flexibel an neue Marktbedingungen anzupassen.

Neben diesen strukturellen rechtlichen Fehlkonzeptionen des GlüStV 2021 stellen die zahlreichen restriktiven Regelungen des Vertragswerks für privatwirtschaftliche (Online-) Glücksspielangebote in ihrer Gesamtheit die erfolgreiche Überführung der Kundennachfrage in den regulierten Markt in Frage. Insbesondere bei den folgenden Punkten sieht der DSWV in Zukunft dringenden Änderungsbedarf:

1. Um kurzfristig auf Entwicklungen des dynamischen und innovationsoffenen Sportwettenmarktes reagieren und die bestehende Kundennachfrage aktiv in regulierte Angebote kanalisieren zu können, ist ein weiter Ermessensspielraum für die zuständige Behörde in Fragen des **zulässigen Wettprogramms** essenziell. Restriktive und starre Vorgaben zur Zulässigkeit von Wetten auf Einzelsportarten (§ 21 Abs. 1a) und von Live-Wetten auf „High-Score-Games“ wie Handball oder Basketball (Abs. 4) werden weder der gesellschaftlichen Bedeutung dieser Sportarten noch den Kundengewohnheiten gerecht und sollten analog zum regulativen Ansatz des Abs. 5 flexibilisiert werden.
2. Die Pflicht zum Abgleich jedes Kunden mit dem Spielersperrsystem bereits beim Betreten einer Wettvermittlungsstelle (§ 8 Abs. 3 Satz 5), welche die kostenintensive Nachrüstung von bundesweit rund 5.000 bis 6.000 Wettvermittlungsstellen mit

- Zutrittskontrollen** erfordern würde, stellt eine unverhältnismäßige Härte dar: Der Sperrdatei-Abgleich erfolgt in der Wettvermittlungsstelle ohnehin vor der Wettabgabe, wodurch die Spielteilnahme gesperrter Spieler durch ein milderes regulatorisches Mittel wirksam und lückenlos ausgeschlossen wird. Das spezifische innere Erscheinungsbild von Wettbüros im Unterschied zu Spielhallen und Spielbanken – zu sehen sind keine Glücksspiele, sondern Sportübertragungen – rechtfertigt eine differenzierte Zutrittsregulierung.
- Die technisch hochkomplexe und datenschutzrechtlich bedenkliche **anbieterübergreifende Limitdatei** (§ 6c) ist nicht erforderlich, da sie neben der Sperrdatei, der Selbstlimitierung, dem Safe-Server und den Monitoringsystemen der Veranstalter keinen zusätzlichen Beitrag zum Spielerschutz leistet. Dem pauschalen anbieter- und spielformübergreifenden Einzahlungslimit, das den Markt willkürlich begrenzt und nicht zwischen individuellen Vermögensunterschieden differenziert, wäre ein System der individuellen Selbstlimitierung vorzuziehen.
  - Die **Aktivitätsdatei zur Verhinderung parallelen Spiels** im Internet (§ 6h) leistet keinen Beitrag zum Spielerschutz. Die fünfminütige Wartezeit beim Anbieterwechsel geht an der Lebenswirklichkeit der Verbraucher vorbei. Das technische Ausfallrisiko der Datei zu Spitzenlastzeiten und die damit verbundenen Haftungsrisiken sind enorm.
  - Ebenso verbraucherunfreundlich und praxisuntauglich sind die **Vorgaben zum parallelen Angebot mehrerer Glücksspielarten auf einer Internetdomain**: Die einstündige Wartezeit vor der Nutzung von bei einer Spielform erzielten Gewinnen bei einer anderen angebotenen Spielform (§ 4 Abs. 5 Nr. 5 Satz 5) könnte sogar zu erhöhten Ausgaben führen. Schon kürzeste Pflichtwartezeiten beim Wechsel zwischen verschiedenen Glücksspielangeboten (Satz 4 und 6) führen im Internet nachweislich zu hohen Abbruchraten zugunsten des Schwarzmarktes. Die bessere Alternative wären individualisierte visuelle und durch den Kunden aktiv zu bestätigende Spielerschutzhinweise („Reality Check“).
  - Die verfassungsrechtlich höchst sensible **Fremdsperr**e (§ 8a Abs. 1) sollte ausschließlich durch die zuständige Behörde auf Antrag der Veranstalter, Wettvermittler oder Dritter erfolgen, keinesfalls jedoch durch Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen direkt.
  - Glücksspielwerbung** (§ 5) dient der Kanalisierung der Kundennachfrage in den regulierten Markt; ihre Regulierung muss praxistauglich sein und stets den Spielerschutz im Blick behalten: Sperrzeiten für Glücksspielwerbung im Internet (Abs. 3) scheitern an der Funktionalität sozialer Medien, in denen sich Werbepostings nicht ausblenden bzw. zeitlich begrenzen lassen. Eine Sperrdatei-Abfrage vor jedem Versand personalisierter Kundenkommunikation (Abs. 5) ist mit unverhältnismäßigen Kosten für die Anbieter verbunden und belastet die Sperrdatei mit zusätzlichen Anfragen. Vorgaben zur Affiliate-Werbung (Abs. 6) greifen unverhältnismäßig in das Recht der freien Vertragsgestaltung ein.
  - Der GlüStV 2021 sollte die **Besetzung des Fachbeirats** (§ 32 Satz 1), der beratend an dessen Evaluierung mitwirkt, näher definieren und im Sinne einer ganzheitlichen Perspektive alle relevanten Normadressaten – insbesondere auch Glücksspielanbieter – integrieren. Um die Glücksspielregulierung kontinuierlich fortzuentwickeln, sollte sich der Gesetzgeber in einem institutionalisierten Evaluierungsprozess die teils jahrzehntelange internationale Markt- und Regulierungsexpertise der Glücksspielanbieter zunutze machen.

Angesichts der erkennbaren grundsätzlichen Fortschritte, die mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 in Bezug auf die Glücksspielregulierung in Deutschland verbunden sind, und trotz der genannten Kritikpunkte empfiehlt der Deutsche Sportwettenverband grundsätzlich (vgl. Einschränkung unter Punkt II dieser Stellungnahme) die Ratifizierung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 durch den Schleswig-Holsteinischen Landtag mittels des vorliegenden Gesetzentwurfs. Änderungen an dem Gesetzentwurf sind nicht erforderlich.

## II. Zur Problematik einer adäquaten Besteuerung von Online-Glücksspielen

Der Erfolg des GlüStV 2021 wird sich maßgeblich an der Erreichung des Kanalisierungsziels des § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 bemessen. Mit größter Sorge verfolgt der DSWV vor diesem Hintergrund die aktuelle politische Debatte über die künftige Besteuerung der ab dem 1. Juli 2021 neu zulässigen Glücksspielarten. Der Gesetzentwurf des Bundesfinanzministeriums, der aus Beratungen der Arbeitsebene der Landesfinanzministerien hervorgegangen ist, sieht vor, bei virtuellen Automaten Spielen gemäß § 22a GlüStV 2021 eine 8-prozentige, bei Online-Poker gemäß § 22b GlüStV 2021 eine 5,3-prozentige Steuer jeweils auf die Spieleinsätze zu erheben und diese Steuertatbestände in das Rennwett- und Lotteriegesezt (RennwLottG) zu integrieren. Dies würde den Erfolg des über Jahre ausgehandelten GlüStV 2021 zunichte machen. Daran würde auch die diskutierte geringfügige Absenkung des Steuersatzes der Einsatzbesteuerung für virtuelle Automaten Spiele nichts ändern.

In den Gesetzentwurf der Finanzressorts sind offenkundig weder ordnungspolitische Erwägungen noch ein vertieftes Verständnis der spezifischen Abläufe unterschiedlicher Glücksspiele eingeflossen. Denn anders als bei Wetten und Lotterien konfliktiert die Steuerbemessungsgrundlage des Spieleinsatzes mit den Spielmechanismen von virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker: Eine Kanalisierung dieser Märkte könnte nicht gelingen und der Regulierungsansatz des GlüStV 2021 würden auf dem Wege der Steuergesetzgebung nachträglich unterminiert. Hierfür sprechen die folgenden Gründe:

1. Die seitens der Finanzressorts unternommene Gleichsetzung der genannten Spielformen mit Sportwetten, die eine einheitliche Steuerbemessungsgrundlage bedinge, hinkt: Online-Glücksspiele und Sportwetten unterscheiden sich gravierend hinsichtlich der Ausschüttungsquote (rd. 96 % versus rd. 75-80 %), der Spielfrequenz (wenige Sekunden versus gebunden an Sportereignisse) und der Spielmotivation (konkretes Spielvergnügen während des laufenden Spiels versus finanzieller Gewinn durch Sportexpertise). Dies ist bei der Erörterung der Steuergesetzgebung zwingend zu beachten.
2. Eine Besteuerung der Spieleinsätze widerspricht den Spezifika von virtuellen Slot-Games und Online-Poker und macht diese entweder für die Anbieter unwirtschaftlich oder für den Spieler unattraktiv. Bei Ausschüttungsquoten über 95 % ist die Überbesteuerung auf den ersten Blick erkennbar. Der Anbieter müsste das Spielerlebnis durch geänderte Spielregeln verfälschen – etwa durch eine Verringerung der Ausschüttungsquote bei virtuellen Slots von 96 auf 88 %. Dem Verbraucher gehen Spielguthaben, Gewinnchancen und Spielspaß verloren. Paradox im Sinne des Spielerschutzes: Durch die schnelleren Verluste würde der Spieler sogar angereizt, schneller zusätzliches Geld aufzubringen, um weiterspielen zu können. Die logische Konsequenz sind Verdrängungseffekte in den unregulierten Schwarzmarkt. Der Wirtschaftswissenschaftler und frühere Vorsitzende der Monopolkommission Prof. Dr. Justus Haucap (Universität Düsseldorf) hat gutachterlich berechnet, dass die Einsatzbesteuerung die Kanali-

sierungsquote bei virtuellen Automatenspielen und Online-Poker unter 50 % drücken würde.<sup>1</sup>

3. Daher besteuert auch kein anderes europäisches Land bei den genannten Spielformen die Einsätze. Eine aktuelle Untersuchung von „PricewaterhouseCoopers“ (PwC) über die Besteuerung von Online-Glücksspielen in Europa (EU-27 plus Großbritannien) kommt zu folgenden Ergebnissen:
  - Ausnahmslos alle Länder, die virtuelle Automatenspiele und Online-Casinos regulieren, besteuern diese auf Grundlage des Bruttospielertrags.
  - In dem einzigen Land, das Online-Poker bislang auf Grundlage des Spieleinsatzes besteuert hat – Frankreich –, wurde der Gesetzgebungsprozess zur Korrektur der Steuerbemessungsgrundlage hin zum Bruttospielertrag bereits eingeleitet.
4. Hinzu kommt, dass die Steuern für vergleichbare Glücksspiele in Deutschland – z.B. das terrestrische Automatenspiel in Spielhallen, Gaststätten und Spielbanken – meist ebenfalls auf Grundlage des Bruttospielertrags bemessen werden. Zwar haben sich die Finanzministerien bemüht, das virtuelle Automatenspiel vom Automatenspiel in Spielhallen abzugrenzen, aber überzeugend ist das nicht: Die Autoren des GlüStV haben aus Sorge vor etwaigen Kohärenzproblemen umgekehrt alles getan, um das virtuelle Automatenspiele nicht nur nominell als digitales Abbild der terrestrischen Spielhallen zu gestalten. Hier besteht ein weiterer eklatanter Widerspruch zwischen den geplanten Steuerregelungen und dem GlüStV 2021: Das Glücksspielrecht setzt diese Spiele gleich, das Steuerrecht macht genau das Gegenteil.
5. Wenn die Finanzministerien entgegen, etwaigen Abwanderungsbewegungen in den illegalen Schwarzmarkt durch verstärkten Vollzug zu begegnen, sei an die Erfahrungen der Innenressorts mit der Glücksspielregulierung erinnert: In den vergangenen 15 Jahren ist es den Ländern nicht gelungen, Schwarzmarktangebote in einem relevanten Maß durch restriktive oder prohibitive Vollzugsmaßnahmen zurückzudrängen. Einen glücksspielpolitischen Lenkungszweck zu verfolgen, obliegt zudem nur dem GlüStV, nicht der Steuergesetzgebung.
6. Ignoriert der Gesetzgeber bei der Steuergesetzgebung jedoch diese wissenschaftlichen Erkenntnisse und internationalen Erfahrungen zulasten der Ziele des GlüStV, handelt er womöglich verfassungswidrig. Seine Einschätzungsprärogative wäre unverhältnismäßig überschritten, die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung nicht gegeben.

Als einzige sachgemäße Steuerbemessungsgrundlage für virtuelle Automatenspiele und Online-Poker empfiehlt der DSWV auf Grundlage eines verfassungsrechtlichen Gutachtens von Prof. Dr. Gregor Kirchhof (Universität Augsburg)<sup>2</sup> den Nettospieleinsatz, definiert als:

mögliche Entgelte für den Zugang zu einem Spiel  
+  
erstmaliger Einsatz des Spielers zu Beginn des Spiels aus dem Spielerkonto  
im Sinne einer privaten Vermögensverwendung

<sup>1</sup> Vgl. [Gutachten von Prof. Dr. Justus Haucap, Daniel Fritz und Dr. Susanne Thorwarth: „Zukünftige Glücksspielbesteuerung im Rahmen des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags \(„GlüStV 2021“\)“ \(Dezember 2020\)](#) – vgl. auch [Kurzzusammenfassung vom 6.1.2021](#).

<sup>2</sup> Vgl. [Gutachten von Prof. Dr. Gregor Kirchhof: „Neue Steuern auf Online-Glücksspiele – verfassungsrechtliche Vorgaben für die Wahl der Bemessungsgrundlage“ \(25. Januar 2021\)](#).

- + weitere Einsätze für das Spiel, die ein Spieler aus seiner privaten Vermögenssphäre tätigt,
- + die saldierten Verluste (nicht aber alle gespielten Gewinne).

Der Nettospieleinsatz hat gegenüber dem Spieleinsatz als Steuerbemessungsgrundlage mehrere substantielle Vorteile:

1. **Kanalisation:** Die Besteuerung des Nettospieleinsatzes bringt Ordnungs- und Fiskalpolitik in Einklang, da sie die suchtpreventive und spieterschützende Lenkungswirkung des GlüStV nicht durch eine unverhältnismäßige Überbesteuerung konterkariert. Weder mindert sie die Attraktivität der genannten Spielformen aus Verbrauchersicht, noch überfordert sie die Anbieter wirtschaftlich.
2. **Verfassungsrecht:** Wie Prof. Dr. Gregor Kirchhof feststellt, handelt es sich um die verfassungsrechtlich zulässige und vom Grundgesetz her drängende Steuerbemessungsgrundlage, da sie gemäß dem Leistungsfähigkeitsprinzip an die tatsächlichen Vermögensaufwendungen des Spielers anknüpft und lediglich temporäre Gewinne während einer Spielsession unberücksichtigt lässt. Würden temporäre Gewinne ohne Abzüge der Verluste der Steuer unterworfen, entstünde eine verfassungswidrige Doppelbesteuerung im Hinblick auf eine theoretisch möglichen Einkommensbesteuerung. Die Besteuerung des Nettospieleinsatzes knüpft viel zielgenauer an die Leistungsfähigkeit des Spielers an als eine klassische Spieleinsatzsteuer.
3. **Steuersystematik:** Der Nettospieleinsatz als Steuerbemessungsgrundlage steht auch nicht im steuersystematischen Widerspruch zur bisherigen Einsatzbesteuerung bei Lotterien und Sportwetten. Im Gegenteil: Der allgemeine Gleichheitssatz des Grundgesetzes und das daraus entwickelte Gebot einer folgerichtigen Steuergesetzgebung fordern, ein Glücksspiel nach seiner jeweiligen Eigenart zu besteuern. Da sich virtuelle Automatenspiele und Online-Poker in Spielmechanik, -dauer und Ausschüttungsquote substantiell von Wetten und Lotterien unterscheiden, ist eine differenzierte steuerliche Behandlung geboten.
4. **Europa:** Die Besteuerung des Nettospieleinsatzes hat sich bei den genannten Spielformen über alle EU- und EWR-Mitgliedstaaten hinweg bewährt.
5. **Maximierung der Steuereinnahmen:** Professor Haucap hat dargelegt, dass die bisherigen Steuerpläne zu einer Kanalisierungsquote von deutlich unter 50 Prozent und zu geringen Steuereinnahmen führen würden. Durch eine Änderung der Bemessungsgrundlage und einen Steuersatz von 15- 20 % des Nettospieleinsatzes ließen sich die Steuereinnahmen – für die Länderhaushalte - maximieren.

Der DSWV begrüßt es sehr, dass die Chefs der Staatskanzleien der Länder als Autoren des GlüStV 2021 jüngst in die politische Debatte der Landesfinanzministerien über die künftige Besteuerung von virtuellen Automatenspielen und Online-Poker interveniert haben. Wie schon hinsichtlich der Reform des GlüStV war die Staatskanzlei Schleswig-Holstein diesbezüglich die treibende Kraft zugunsten einer ordnungspolitisch sinnvollen und kanalisierungsorientierten Gesetzgebung. Politische Konsultationen zwischen der Finanzministerkonferenz und der Konferenz der Chefs der Staatskanzleien finden statt, jedoch gibt es im Länderkreis nach wie vor relevante Befürworter einer reinen Einsatzbesteuerung der genannten Spielformen.

Diese brächte das Regulierungsmodell des GlüStV 2021 für virtuelle Automaten Spiele und Online-Poker zum Scheitern.

Der DSWV appelliert daher an die Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtags, ihre Zustimmung zum GlüStV 2021 an die Bedingung zu knüpfen, dass sich die Länder zuvor politisch auf ein sachadäquates Besteuerungsmodell für die neu zulässigen Online-Glücksspiele verständigen, welches sich an dem Kanalisierungsziel sowie den weiteren Zielen des § 1 GlüStV 2021 orientiert. Wissenschaftliche Erkenntnisse und internationale Erfahrungen legen bei virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker hierfür dringend die Steuerbemessungsgrundlage des Nettospieleinsatzes bei einem Steuersatz von 15-20 % nahe.

Für Rückfragen und Erläuterungen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Mathias Dahms  
Präsident



Luka Andric  
Hauptgeschäftsführer

An den  
Innenausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags  
Frau Barbara Ostmeier  
Vorsitzende  
Dürsternbrooker Weg 70  
241105 Kiel

**Anschrift**

Deutscher Online  
Casinoverband e.V.  
Hopfenstraße 1d  
24114 Kiel

**Telefon**

+49 157 52 45 20 37

**E-Mail**

info@casinoverband.de

**Internet**

www.casinoverband.de

**Präsidium**

Dr. Dirk Quermann (Präsident)  
Martin Lycka  
Georg Gubo  
Andreas Pfeiffer

**Vereinsregister**

VR 6609 KI  
Amtsgericht Kiel

**Datum**

15. Februar 2021

Ausschließlich per E-Mail: [Innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:Innenausschuss@landtag.ltsh.de)

**Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV 2021) Gesetzentwurf der Landesregierung**  
– Drucksache 19/2593 –

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Deutsche Online Casinoverband e.V. (DOCV) ist ein Zusammenschluss der führenden, in der EU lizenzierten Unternehmen, die in den Bereichen der Entwicklung und des Betriebs von Online-Casinos tätig sind. Wir bedanken uns für die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf.

Die Digitalisierung hat den deutschen Glücksspielmarkt grundlegend verändert. Digitale Glücksspiele sind neben den stationären Angeboten in Spielhallen, Spielbanken und Lottokiosken nicht mehr aus der Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger wegzudenken. Der DOCV begrüßt daher ausdrücklich die Neuregulierung des Glücksspiels unter der Maßgabe, ein verantwortungsvolles und sichereres Glücksspiel im Internet zuzulassen.

Maßgabe für eine effektive und erfolgreiche Regulierung des digitalen Glücksspielmarktes ist die Kanalisierung des Marktes hin zu den erlaubten Anbietern. Nur im legalen Markt können Verbraucherinnen und Verbraucher adäquat geschützt werden. Die Kanalisierung kann jedoch nur gelingen, wenn das legale Angebot für die Verbraucher trotz berechtigter Schutzvorkehrungen und Einschränkungen hinreichend attraktiv ist.

Der Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens sieht allerdings eine Vielzahl von Restriktionen des legalen Angebots vor, die in ihrer Gesamtschau die Gefahr bergen, dass sich die Verbraucherinnen und Verbraucher dem illegalen Markt zuwenden.

Der Staatsvertrag in seiner jetzigen Fassung ist kein regulatorisches Rahmenwerk mehr, sondern determiniert vielfach und sehr detailliert die zukünftigen Rahmenbedingungen der Spielteilnahme bzw. das Spiel selbst. Das ist in einem höchst dynamischen Markt wie dem Online-Glücksspiel äußerst problematisch. Zudem wird durch die Detailregelungen der Handlungsspielraum der Gemeinsamen Glücksspielaufsichtsbehörde der Länder in Sachsen-Anhalt wesentlich eingeschränkt. Aufgrund dessen wird die Behörde den Markt kaum in Richtung der Ziele des Staatsvertrages beeinflussen und lenken können: eine höhere Kanalisierungsquote und ein effektiver Jugend-, Spieler- und Verbraucherschutz.

Besonders möchten wir hervorheben, dass in Abweichung von einem gemeinsamen bundesweiten Regelungskonzept der § 22c des Staatsvertrages für die sogenannten

Bankhalterspiele (Black-Jack, Roulette und Baccara) ein Monopol oder Konzessionsmodell vorsieht. Somit kann jedes Bundesland für sein Hoheitsgebiet entscheiden, in welcher Form Online-Casinospiele angeboten werden sollen, was zu einem regulatorischen Flickenteppich führt: In einigen Ländern werden ausschließlich staatliche Betreiber Online-Casinospiele anbieten, während dasselbe Glücksspielangebot in anderen Ländern durch private Konzessionsnehmer angeboten wird. Dass jedoch digitale Angebote an Landesgrenzen Halt machen müssen, entspricht nicht der Lebenswirklichkeit der Menschen und ist aus Sicht des DOCV sachlich nicht zu rechtfertigen. Darüber hinaus ist § 22c des Staatsvertrages nach unserer Einschätzung mit dem unionsrechtlichen Kohärenzerfordernis unvereinbar. Im Sinne einer erfolgreichen – d.h. dem Kanalisierungsziel zuträglichen und zeitgemäßen – Neuregulierung des Online-Glücksspielmarktes hätte es eines bundesweiten Erlaubnismodells auch für Online-Casinospiele bedurft.

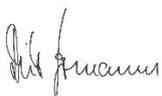
Obleich das Land Schleswig-Holstein diese grundsätzlichen Mängel des Glücksspielstaatsvertrages 2021 nicht heilen kann, möchten wir anregen, dass das Land Schleswig-Holstein für Online-Casinospiele Lizenzen an private Unternehmen vergibt. Diese Unternehmen verfügen über umfassende Kenntnisse und Erfahrungen im Bereich der Veranstaltung von Online-Casinospielen und insbesondere auch der Online-Vermarktung derartiger Angebote. Nur so kann ein attraktives Online- Glücksspiel Angebot sichergestellt werden.

Des Weiteren möchten wir anregen, dass das Land Schleswig-Holstein die durch § 22c Absatz 2 des Staatsvertrages gegebene Möglichkeit nutzt, Kooperationen mit anderen Bundesländern einzugehen. Denn eine erfolgreiche und internetgerechte Neuregulierung des Glücksspielmarktes erfordert ein attraktives und länderübergreifendes Angebot. Nur ein solches stellt die Kanalisierung hin zu legalen Anbietern sicher und verhindert eine Abwanderung zu unlicenzierten Anbietern.

Der Deutsche Online Casinoverband möchte die Gelegenheit der Stellungnahme nutzen, um auf die dringende Notwendigkeit eines sachgerechten und dem Kanalisierungsziel des Glücksspielstaatsvertrages dienenden Besteuerungsmodells hinzuweisen. In nahezu allen Ländern der Europäischen Union sowie Großbritannien ist die Bemessungsgrundlage für Online-Glücksspiele der Bruttospielertrag. Auch internationale Studien belegen, dass die Besteuerung des Online-Glücksspiels nur über eine Bruttospielertragssteuer funktionieren kann. Diese sollte im Optimalfall zwischen 15 und 20 Prozent liegen. Nur so lässt sich eine hohe Kanalisierungsquote erreichen. Misslingt die Kanalisierung hingegen, können auch die weiteren Ziele des Glücksspielstaatsvertrages 2021, insbesondere der Jugend- und Spielerschutz, nicht erreicht werden. Die adäquate Besteuerung – d.h. die Besteuerung nach dem Bruttospielertrag – von Online-Glücksspielen ist deshalb wesentlich für das Gelingen des Glücksspielstaatsvertrages 2021. Gleichzeitig gewährleistet nur eine hohe Kanalisierungsquote ein wesentliches Steueraufkommen und ist damit auch aus fiskalischen Gründen erstrebenswert.

Wir möchten uns nochmals für die Möglichkeit der Stellungnahme bedanken und stehen für die weitere Diskussion jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Dirk Quermann  
Präsident des Deutschen Online Casinoverbands e. V.

An den  
Innenausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags  
Frau Barbara Ostmeier  
Vorsitzende  
Düsternbrooker Weg 70  
  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/5387

**Nur per E-Mail: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)**

Aukrug/ Berlin, 15. Februar 2021

**Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)  
LT-Drs. 19/2593**

Sehr geehrte Frau Ostmeier,  
sehr geehrter Herr Dr. Galka,

in der oben bezeichneten Angelegenheit danken der Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. (DAW), der Automaten-Verband Schleswig-Holstein e.V. (ash) und der Bundesverband Automatenunternehmer e.V. (BA) für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021).

Zu diesem Gesetzentwurf sowie zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 – der nebst Erläuterungen Teil des Gesetzentwurfes ist – nehmen wir gemeinsam wie folgt Stellung:

1. Das staatlich konzessionierte gewerbliche Geldspiel gehört neben den 16 Landeslotteriegesellschaften und den staatlich konzessionierten Spielbanken zu den legalen

Anbietern auf dem deutschen Glücksspielmarkt und wirkt maßgeblich an der Erfüllung des im Glücksspielstaatsvertrag formulierten Ziels, „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf unerlaubte Glücksspiele zu verhindern“ (Kanalisierungsauftrag), mit. Wir begrüßen und unterstützen daher die Umsetzung des neuen Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV 2021) und sprechen uns für eine kohärente, ausschließlich an qualitativen Kriterien ausgerichtete Regulierung des gesamten Glücksspielmarktes aus. Diese führt zu mehr Rechtssicherheit und garantiert einen effektiven und überall geltenden umfassenden Spieler- und Jugendschutz. Die Ratifizierung des GlüStV 2021 durch das Land Schleswig-Holstein ist uns deshalb ein Anliegen.

2. Wir bekennen uns seit langem zu den in § 1 des GlüStV genannten – und aus dem bislang noch geltenden Glücksspielstaatsvertrag übernommenen – gleichrangigen Zielen. Die in § 1 Nr. 1 GlüStV 2021 erwähnte Verhinderung des Entstehens von Glücksspielsucht und Wettsucht ist ein zentrales Anliegen der Anbieter des gewerblichen Automatenspiels.

Die schon vor langer Zeit entwickelten und aktiv umgesetzten Sozialkonzepte (§ 6 Abs. 2 GlüStV 2021), die regelmäßigen Personalschulungen für das Aufsichtspersonal in Spielstätten (§ 6 Abs. 2 Nr. 3 GlüStV 2021), die Einhaltung der zahlreichen die Bauartzulassung von Geldspielgeräten betreffenden Vorgaben der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung – SpielV) und die Teilnahme an einem Unterrichtsverfahren einer Industrie- und Handelskammer mit eingehender Vermittlung der notwendigen Kenntnisse des Spieler- und Jugendschutzes vor Beantragung einer allgemeinen Aufstellerlaubnis (§ 33 c Abs. 2 Nr. 2 GewO) verdeutlichen beispielhaft, auf welche Weise die Anbieter des gewerblichen Automatenspiels bereits jetzt wichtige Beiträge zur Erreichung der in § 1 GlüStV 2021 niedergelegten Ziele leisten.

3. Die Verbände begrüßen, dass im GlüStV 2021 die Schaffung eines bundesweit geltenden und spielformübergreifenden Sperrsystems vorgesehen ist (§§ 8 ff. GlüStV 2021). Ein solches spielformübergreifendes Sperrsystem ist – neben den anderen bereits existierenden Maßnahmen – ein wichtiger Baustein, um Menschen mit pathologischem Spielverhalten eine wirksame Hilfestellung an die Hand zu geben. Hinsichtlich des Sperrsystems präferieren wir eine für den Spielgast niederschwellige, datensparsame, technologisch offene und sichere biometrische Lösung. Zu berücksichtigen ist jedoch auch

die Problematik einer termingerechten Umsetzung vor allem im Bezug auf das Angebot des gewerblichen Spiels in der Gastronomie. Aufgrund der Pandemie und der anhaltenden Betriebsschließungen stellt sich die Implementierung des Sperrsystems in vielerlei Hinsicht für die betroffenen Gastronomiebetriebe als herausfordernd dar. Für einen sicheren und geordneten Ablauf der technischen Umsetzung dieser Systeme innerhalb der Gastronomieaufstellung unter Berücksichtigung der mittlerweile mehr als 5-monatigen Schließung der Betriebe seit Beginn der Coronapandemie halten wir es für notwendig, eine Übergangsfrist bis zum 31.12.2021 zu schaffen.

4. Für einen gesetzgeberischen Fehlansatz halten wir jedoch eine Regulierung der Spielhallen, die vor allem zu einer Reduktion des verfügbaren Angebots durch Festlegung eines zwischen Spielhallen einzuhaltenden Mindestabstands (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2021) sowie durch das Verbot, Verbundspielhallen zu betreiben (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2021) führt. Eine solche Regulierung ist nicht sinnvoll, sie ist hinsichtlich der in § 1 GlüStV 2021 genannten Zielen der Suchtprävention nicht zielführend und im Übrigen – dazu sogleich – auch nicht kohärent.

Wir befürworten ausdrücklich eine an Qualitätsmaßstäben ausgerichtete Regulierung von Spielhallen. Die effektive Verwirklichung der Spielerschutzbelange erfolgt gerade nicht durch die Verringerung der Zahl der in einem Gebiet existierenden Spielhallen, sondern durch eine im Rahmen der Anwendung geeigneter Kriterien zur zusätzlichen Verbesserung des Spielerschutzes gesteigerte Qualität der Spielhalle selbst. Bei einer ausschließlich oder zu stark quantitativ ausgerichteten Regulierung kann das gewerbliche Automatenspiel als Teil des legalen Glücksspielangebots dem ihm zukommenden Kanalisierungsauftrag nicht mehr hinreichend gerecht werden. Vor diesem Hintergrund regen die Verbände an, im Rahmen der Regelung des Spielhallenrechts in einer Abkehr von dem bislang gewählten quantitativen Regulierungsansatz die Qualität einer Spielhalle in den Mittelpunkt des gesetzgeberischen Wirkens zu rücken. So kann – beispielsweise – die Zertifizierung bestehender Spielhallen ein Ausweis für einen an den Belangen der Suchtprävention ausgerichteten Betrieb einer Spielhalle sein, ohne dass Spielhallen zur Erreichung der in § 1 GlüStV 2021 festgeschriebenen Ziele zugleich mengenmäßigen Beschränkungen unterworfen sein müssten. Auch die bundesweit einzuführende Spielersperre mit den entsprechenden Zutrittskontrollen stellt eine besondere Zugangshürde im Sinne des „Burgtorprinzips“ dar, die den bisher wissenschaftlich nicht belegten Abkühleffekt von Mindestabständen bei weitem übertrifft.

Durch die zukünftig erforderlichen Zutrittskontrollen mit der Preisgabe von Personendaten und dem Abgleich mit der Spielersperrdatei trifft der Spieler eine bewusste und gewollte Entscheidung für den Besuch der Spielhalle. Die Durchführung dieser zeitaufwändigen Prozedur ist hinsichtlich der vom Gesetzgeber angestrebten Abkühlwirkung deutlich wirkmächtiger als die Wegstrecke zwischen zwei Spielhallen und dem Angemessenheitsprinzip folgend mehr als ausreichend.

Suchtfachlich unumstritten ist die Tatsache, dass Prävention am ehesten in einem kontrollierten Raum durch fachlich qualifiziertes Personal möglich ist. Da in Spielhallen präventive Qualitätsstandards verwirklicht werden und ihre Einhaltung streng kontrolliert wird, sind Wegstrecken zwischen Spielhallen ebenso irrelevant für die Prävention wie die Zahl der in Spielhallen aufgestellten Geräte.

Wir regen daher dringend bereits jetzt an, bei Erfüllung der zusätzlichen hohen Qualitätsanforderungen gemäß § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 Ausnahmemöglichkeiten vom Verbundverbot sowie vom Mindestabstandsgebot für am 1. Januar 2020 bereits bestehende Spielhallen zuzulassen.

5. Die Beibehaltung des Abstandsgebots und des Verbundverbots begegnet auch mit Blick auf die nun vorgesehenen bundesweiten Erlaubnisse für Online-Glücksspiele erheblichen verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Bedenken.

Der GlüStV 2021 sieht die Möglichkeit vor, Erlaubnisse für öffentliche Glücksspiele im Internet zu erteilen (§ 4 Abs. 4 GlüStV 2021). Erlaubt werden können Online-Casinospiele, virtuelle Automaten Spiele und Online-Poker. Bei der Regulierung von Online-Casinospielen, virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker scheidet indes eine quantitative Regulierung aufgrund des besonderen Vertriebswegs kraft Natur der Sache aus. Diese Angebote sind also für Spielteilnehmer in unbegrenzter Menge verfügbar. In diesem Zusammenhang wird in den Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 darauf hingewiesen, dass die Teilnahme an Online-Glücksspielen häufiger als bei allen anderen Spielformen mit problematischem bzw. pathologischem Spiel assoziiert ist bzw. die Teilnahme an Online-Glücksspielen ein Prädiktor für das Vorliegen glücksspielbezogener Probleme ist (Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, Ziff. A. Allgemeiner Teil Ziff. I. Ausgangslage, S. 74). Trotz dieser „besonderen Suchtgefahren von Online-Glücksspielen“ (Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, S. 75) erfolgt eine qualitative Regulierung. So darf etwa eine Erlaubnis für die Veranstaltung von

Online-Poker und virtuellen Automaten spielen nur bei erweiterter Zuverlässigkeit des Antragstellers erteilt werden (§ 4 a Abs. 1 Nr. 1 GlüStV 2021). Hier wird durch den gewählten Regulierungsansatz deutlich, dass eine an Qualitätskriterien orientierte Regulierung der rein mengenmäßigen Beschränkung des Angebots mindestens gleichwertig ist.

Wenn jedoch überall durch den unbeschränkt verfügbaren Zugang zum Internet und damit zu virtuellen Automaten spielen ein mit dem stationären Angebot vergleichbares Spiel gespielt werden kann, findet aus unserer Sicht eine verfassungsrechtliche Ungleichbehandlung i.S.v. Art. 3 Abs. 1 GG statt, für die sich eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung nicht findet. Der Mindestabstand kann sein Schutzziel („Abkühlung“ des Spielgastes) nicht mehr erfüllen, so dass diesem seine Rechtfertigungsbasis entzogen wird und die Schließung von legalen Spielstätten wegen Unterschreitung von Mindestabständen zu anderen Spielhallen grob unangemessen wäre. Auch ist es im Sinne des vom EuGH wiederholt statuierten Gebots kohärenter Regulierung unerlässlich, die Regelwerke aller Spielformen in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.

Für eine am Gleichbehandlungsgrundsatz sowie am Grundsatz der Kohärenz ausgerichtete Regelung sind Abstandsgebot und Verbundverbot nicht mehr zeitgemäß.

6. Wir begrüßen ausdrücklich die im GlüStV 2021 vorgesehene Regelung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021, die es bei Erfüllung bestimmter Qualitätsstandards (!) durch Spielhallenbetreiber den Ländern erlaubt, für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex eine Erlaubnis abweichend von § 25 Abs. 2 GlüStV zu erteilen. Die Verbände regen dringend an, entweder im Zusammenhang mit dem Inkraftsetzen des Glücksspielstaatsvertrages oder im Nachgang hierzu von der sich aus § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 ergebenden Möglichkeit für Bestandsspielhallen Gebrauch zu machen.

Die in § 1 GlüStV 2021 normierten Ziele können nach Auffassung des Gesetzgebers bei Verbundspielhallen erreicht werden, wenn Spielhallen von einer akkreditierten Prüforga-nisation zertifiziert worden sind, die Zertifizierung regelmäßig wiederholt wird, die Betreiber über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundennachweis verfügen und das Personal der Spielhallen besonders geschult wird (sie also bestimmte Qualitätsmerkmale aufweisen). Aus der Logik dieses Ansatzes heraus, der auf die Sicherstellung des Spielerschutzes durch geprüfte Qualität setzt, ist zudem auch die Übertragung von Ausnahmemöglichkeiten beim Mindestabstandsgebot bei Einhaltung

zusätzlicher qualitativer Voraussetzungen dringend geboten. Wir befürworten daher grundsätzlich, dass im Rahmen der Umsetzung des GlüStV 2021 landesrechtlich auch eine Flexibilisierung des Mindestabstandsgebots vorgesehen wird. Nur so bleibt die Regelung für bestehende Mehrfachkonzessionen (s.o.) kein Fragment. Mit im Gesetz vorgesehenen höheren Qualitätsanforderungen wird zugleich auch der qualitative Wettbewerb der Spielhallenbetreiber gefördert, was das Spielerschutzniveau weit mehr steigern wird als unflexible Mindestabstände.

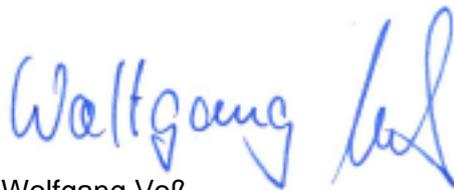
Insgesamt findet aus unserer Sicht mit dem GlüStV 2021 eine Verschiebung des gesetzgeberischen Regulierungsansatzes weg von einer an der reinen Quantität orientierten Regulierung hin zu einer an Qualitätsmaßstäben orientierten Regulierung statt. Die Verbände setzen sich dafür ein, diesen qualitätsorientierten Regulierungsansatz konsequent und vollumfänglich auch auf das gewerbliche Automatenpiel zu erstrecken.

Gerne stehen wir Ihnen jederzeit als Ansprechpartner zur Verfügung. Wir freuen uns darauf, Ihnen ggf. auch im Rahmen einer mündlichen Anhörung unsere Vorschläge für eine kohärente und an qualitativen Kriterien ausgerichteten Regulierung des gewerblichen Automatenspiels erläutern zu dürfen.

Mit freundlichen Grüßen



Georg Stecker  
Sprecher des Vorstandes  
Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V.  
Dachverband



Wolfgang Voß  
1. Vorsitzender  
Automaten-Verband Schleswig-Holstein e.V.



Thomas Breitkopf  
Präsident  
Bundesverband Automatenunternehmer e.V.

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/5070

Landesstelle für Suchtfragen Schleswig-Holstein e.V.  
Schreberweg 10 . 24119 Kronshagen

Schreberweg 10 . 24119 Kronshagen  
Tel: 04 31 . 65 73 94 - 40  
Fax: 04 31 . 65 73 94 - 55  
www.lssh.de . sucht@lssh.de

An die Abgeordneten des Landtages Schleswig-Holstein, per E-Mail

Kiel, den 07.12.2020

---

**Grundsätzliche Stellungnahme der Landesstelle für Suchtfragen S-H zum Entwurf des Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021 – Drucksache 19/2593)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

anlässlich der ersten Lesung des Entwurfs im Rahmen der 39. Tagung des Schleswig-Holsteinischen Landtages möchten wir eine erste Stellungnahme abgeben, die einige grundlegende Punkte thematisiert.

In einem Offen Brief (siehe Anhang) hat sich der länderübergreifende Fachbeirat Glücksspielsucht nach GlüStV für eine Verschiebung des Gesetzgebungsprozesses ausgesprochen und 20 Verbände und Gesellschaften der Suchtarbeit haben sich dieser Forderung angeschlossen. Somit spricht sich nahezu die gesamte Fachwelt der Sucharbeit gegen den aus ihrer Sicht übereilten Prozess aus.

Zwar gibt es in dem Entwurf Spieler\*innenschutzmaßnahmen, die wir sehr begrüßen. Leider sind diese zum größten Teil noch nicht umsetzbar, da sie erst entwickelt und organisiert werden müssen. **Die Behörde, die für die Umsetzung und Kontrolle der Schutzmaßnahmen verantwortlich sein soll (vgl. im Entwurf § 27 e und f), existiert noch nicht.** Bevor diese arbeitsfähig ist werden einige Jahre vergehen und solange wird es keinen oder nur rudimentären Spieler\*innenschutz geben.

Außerdem ist unklar, ob die geplanten Schutzmaßnahmen wie die Limitierung und die Sperrmöglichkeit überhaupt umsetzbar sind. Wir möchten die Notwendigkeit dieser Schutzmechanismen ausdrücklich unterstreichen, befürchten jedoch, dass der Datenschutz die Umsetzung verhindert. **Insbesondere die übergreifende Sperrmöglichkeit brauchen wir dringend!** Sie beruht jedoch auf einem Austausch besonders sensibler Daten und wenn sie überhaupt zu Stande kommt, dann nur nach erheblichen juristischen

Verzögerungen. Die zuverlässige Früherkennung problematischen Glückspiels durch einen Algorithmus ist noch nicht möglich und muss erst noch erforscht werden. Daher schließen wir uns der Stellungnahme des Fachbeirats Glücksspielsucht an und bitten darum, **erst den Spieler\*innenschutz zu ermöglichen und dann die weitreichenden Änderungen umzusetzen**. So wurde es in Dänemark gemacht: Erst wurde die „Spillemyndigheden“ gegründet, die Spieler\*innenschutzmaßnahmen zu entwickeln und erst dann wurde der Markt geöffnet.

Weitreichend sind die Gesetzesänderungen, weil es zu einen Paradigmenwechsel kommt. Das Glücksspiel dient nicht mehr im staatlichen Monopol dem Gemeinwohl, sondern wird privatisiert. Somit werden auch die Gewinne privatisiert und stehen nicht mehr als Zweckabgabe für soziale Institutionen und Projekte zur Verfügung. Wir bitten daher, die Finanzierung der Suchtarbeit zu sichern.

**Darum ist unsere Forderung, dass mit dem Inkrafttreten des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV 2021), ein noch zu bestimmender Anteil der Steuereinnahmen für das im Glücksspielstaatsvertrag unter §1 (1) formulierte Ziel „das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen.“ verwendet wird.**

Im weiteren Prozess stehen wir Ihnen gerne schriftlich und mündlich für detaillierte Erläuterungen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'K. Sachs'.

Kai Sachs, Geschäftsführer LSSH

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'P. Sperber'.

Patrick Sperber, Landeskoordinator Glücksspielsucht

Der Fachbeirat  
nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV

- eine unabhängige Einrichtung zur Beratung der Länder –

Geschäftsstelle des Fachbeirats  
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

## Offener Brief

An die  
Ministerpräsidentinnen  
und Ministerpräsidenten  
der Bundesländer

10. März 2020

### Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland Forderung zu einer Verschiebung des derzeitigen Prozesses

Sehr geehrte Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten,

der Fachbeirat Glücksspielsucht sowie die weiteren 20 zeichnenden Verbände und Fachgesellschaften möchten auf diesem Wege Einspruch gegen die Konsentierung und Umsetzung des Entwurfs zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens (GlüNeuRStV) erheben. Gründe sind hierfür im Wesentlichen der intransparente **Prozess der Entstehung des Entwurfs, mangelnde wissenschaftliche Untermauerung** und **drastische Defizite in Prävention und Spielerschutz**.

Am **Entwicklungsprozess** des GlüNeuRStV waren weder der Fachbeirat, noch Vertreter\*innen von Forschung, Prävention und Behandlung sowie Public Health vertreten. Weiterhin fehlte der Einbezug von Betroffenen und Angehörigen. Durch diesen Mangel fehlt dem Entwurf u. a. die wissenschaftliche Untermauerung, so dass an ganz zentralen Stellen präventive und Glücksspieler\*innen schützende Maßnahmen gar nicht, ungenügend oder mit falschen Mitteln festgeschrieben wurden. Wirtschaftliche Interessen und Staatseinnahmen aus dem Glücksspiel stellen nachvollziehbare Motive dar, dürfen aber nicht auf Kosten von Einzelschicksalen bzw. des Gemeinwohls erfolgen. Die Glücksspielindustrie erzielt nachweislich einen großen Anteil ihres Gewinns durch die Beteiligung glücksspielsüchtiger Personen.

Der jetzige Zusammenschluss von zahlreichen Expert\*innen erkennt an, dass in einigen Teilen sinnvolle Maßnahmen des Spielerschutzes eingeführt wurden. Wir beschränken uns in diesem Schreiben der Kürze halber aber auf die Defizite und weisen darauf hin, dass folgende Inhalte besonders bedenklich sind:

Die **Erlaubniserteilung für das Online-Glücksspiel** widerspricht der wissenschaftlichen Evidenz, welche eine besondere Gefährdung durch Online-Angebote nachweist. Die insgesamt erhöhte und besonders einfache Verfügbarkeit führt zu neuen Risiken der Suchtentwicklung, -aufrechterhaltung und Rückfallgefährdung. Die in diesem Zusammenhang



vorgeschlagenen Regulierungen des Spielerschutzes greifen nicht oder zu kurz.

Eine **Obergrenze von 1.000 €** verspielten Geldes im Monat nur für Online-Glücksspiele ist aus zweierlei Gründen zu kritisieren:

1. Zum einen handelt es sich nicht um die Grenze des eingesetzten Geldes, sondern um den monatlichen Gesamtverlust. Ein Verlustlimit von 1.000 € ermöglicht ein exzessives Spielverhalten das mit einer massiven Suchtgefährdung einhergeht. Mit diesem Limit werden somit hochgefährliche Spielmuster erlaubt bzw. legitimiert.
2. Zum anderen handelt es sich um eine beträchtliche Summe Geldes, die einen erheblichen Anteil des zur Verfügung stehenden Lebensunterhalts umfassen und bei entsprechend geringem Einkommen eine Person oder eine Familie massiv finanziell gefährden kann. Hierbei muss außerdem bedacht werden, dass Glücksspieler\*innen häufig sowohl online als auch terrestrisch spielen, also zu den 1.000 € oftmals weitere Verluste hinzukommen.

**Werbung** für Glücksspielangebote erhöht die Suchtgefahren, spricht häufig besonders Jugendliche und junge Erwachsene – eine besonders gefährdete Gruppe – an, verstärkt die Illusion von schnellen Gewinnen und blendet Suchtgefahren aus. Das Verhalten erscheint risikolos, sozial akzeptiert und der Norm entsprechend zu sein. Werbung sollte daher auf ein Minimum am Point-of-Sale begrenzt werden.

Die **Spielersperrn** müssen sich in der jeweiligen Dauer an angemessenen Zeiträumen orientieren. Zu bedenken ist, dass es sich bei den selbst- und fremdgesperrten Personen in der Regel um hochgefährdete oder bereits abhängig Glücksspielende handelt. Zeiträume wie drei Monate oder ein Jahr greifen insbesondere bei bereits manifest Süchtigen zu kurz und stimmen nicht mit den Zeitverläufen überein, die man anhand von wissenschaftlichen Längsschnittstudien im Suchtbereich empfehlen würde. Danach beträgt der Zeitraum für eine stabile Genesung in der Regel mehrere Jahre. Wir empfehlen die Sperrdauer für Personen, die als Grund „Glücksspielsucht“ angeben, deutlich zu erhöhen bzw. die Aufhebung der Sperre sorgfältig zu prüfen.

Der übereilte Prozess in der Entwicklung und Durchsetzung des GlüNeuRStV verhinderte weiterhin dessen **wissenschaftliche Überprüfung**. Es bedarf einer Erfassung des Status Quo, bevor der neue Staatsvertrag in Kraft treten kann, so dass die Veränderungen messbar werden. Auch dieses spricht deutlich dafür, den jetzigen Prozess zu verschieben und das Regelungswerk zunächst zu optimieren.

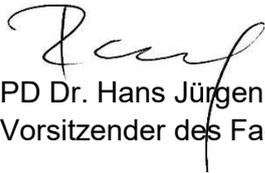
Der Entwurf sieht vor, dass die Aufgaben der geplanten **Gemeinsamen Aufsichtsbehörde** bis zum 31.12.2022 von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder wahrgenommen werden. Diese zeitliche Abfolge bitten wir zu überdenken. Der Markt sollte erst dann liberalisiert werden, wenn die Glücksspielaufsicht aus personeller und technischer Hinsicht arbeitsbereit ist.

**Fazit:** Wir bitten Sie dringlich, den jetzigen Prozess auszusetzen, den noch gültigen 3. Staatsvertrag zu verlängern, die gemeinsame Glücksspielbehörde aufzubauen und paral-

lel einen aus der Perspektive des Spielerschutzes verbesserten GlüNeuRStV in Zusammenarbeit mit Fachleuten und Betroffenen zu entwickeln.

Mit freundlichen Grüßen

für die Mitglieder des Fachbeirates Glücksspielsucht



PD Dr. Hans Jürgen Rumpf  
Vorsitzender des Fachbeirates Glücksspielsucht

Mitzeichnende des Offenen Briefes vom 10. März 2020 an die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten in alphabetischer Reihenfolge:

<b>Betroffenenbeirat Bayern - Stimme der SpielerInnen</b> , München	
<b>Blaues Kreuz in Deutschland e. V. (BKD)</b> , Wuppertal <a href="http://www.blaues-kreuz.de">www.blaues-kreuz.de</a>	
<b>Caritas Suchthilfe e.V. (CaSu)</b> , Bundesverband der Suchthilfeeinrichtungen im DCV, Freiburg <a href="http://www.caritas-suchthilfe.de">http://www.caritas-suchthilfe.de</a>	
<b>Condrops e.V.</b> , München <a href="http://www.condrops.de">http://www.condrops.de</a>	
<b>Deutsche Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde (DGPPN)</b> , Berlin <a href="http://www.dgppn.de">www.dgppn.de</a>	
<b>Deutsche Gesellschaft für Soziale Arbeit in der Suchthilfe (DG-SAS)</b> , Münster <a href="http://www.dg-sas.de">www.dg-sas.de</a>	
<b>Deutsche Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie (DG-Sucht)</b> , Hamm <a href="http://www.dg-sucht.de">www.dg-sucht.de</a>	

<p><b>Deutsche Gesellschaft für Suchtmedizin (DGS), Hamburg</b>  <a href="http://www.dgsuchtmedizin.de">www.dgsuchtmedizin.de</a></p>	 <p>Deutsche Gesellschaft für Suchtmedizin e.V.</p>
<p><b>Deutsche Gesellschaft für Suchtpsychologie (dgsp), Daun</b>  <a href="http://www.dgsp.de">www.dgsp.de</a></p>	
<p><b>Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS), Hamm</b>  <a href="http://www.dhs.de">www.dhs.de</a></p>	
<p><b>Deutsche Suchtgesellschaft (DSG) – Dachverband der Suchtfachgesellschaften</b>  <a href="http://www.dachverband-sucht.de">www.dachverband-sucht.de</a></p>	<p>DSG</p>
<p><b>Fachverband Drogen und Suchtmittel (fdr), Berlin</b>  <a href="http://www.fdr-online.info">www.fdr-online.info</a></p>	
<p><b>Fachverband Glücksspielsucht e.V., Bielefeld</b>  <a href="http://www.dachverband-sucht.de">www.dachverband-sucht.de</a></p>	 <p>Fachverband Glücksspielsucht e.V.  <small>AUFKLÄRUNG • FACHBERATUNG • HILFE</small></p>
<p><b>Fachverband Medienabhängigkeit e.V., Hannover</b>  <a href="http://www.fv-medienabhaengigkeit.de/">www.fv-medienabhaengigkeit.de/</a></p>	
<p><b>Fachverband Sucht e.V., Bonn</b>  <a href="http://www.sucht.de">www.sucht.de</a></p>	
<p><b>Gesamtverband für Suchthilfe e. V. (GVS) – Fachverband der Diakonie Deutschland, Berlin</b>  <a href="http://www.sucht.org">www.sucht.org</a></p>	
<p><b>Kreuzbund e.V., Hamm</b>  <a href="http://www.kreuzbund.de/de">www.kreuzbund.de/de</a></p>	
<p><b>Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V., Hannover</b>  <a href="http://www.kfn.de">www.kfn.de</a></p>	 <p>KRIMINOLOGISCHES FORSCHUNGSINSTITUT NIEDERSACHSEN E.V.</p>
<p><b>Präventionsprojekt Glücksspiel   pad gGmbH, Berlin</b>  <a href="http://www.fauler-spiel.de">www.fauler-spiel.de</a></p>	
<p><b>SPuH NRW e.V</b>          Spielsucht – Prävention – Hilfe, Bergkamen  <a href="http://www.spuh.de">www.spuh.de</a></p>	



Landesstelle für Suchtfragen  
Schleswig-Holstein e.V.



Landes-Arbeitsgemeinschaft  
der freien Wohlfahrtsverbände  
Schleswig-Holstein e.V.

Landesstelle für Suchtfragen Schleswig-Holstein e.V.  
Schreberweg 10 · 24119 Kronshagen

**Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages**

**Herrn Dr. Galka**

**Per E-Mail**

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/5382

Schreberweg 10 · 24119 Kronshagen  
Tel: 04 31 . 65 73 94 - 40  
Fax: 04 31 . 65 73 94 - 55  
www.lssh.de · [sucht@lssh.de](mailto:sucht@lssh.de)

Landes-Arbeitsgemeinschaft der  
freien Wohlfahrtsverbände Schleswig-  
Holstein e.V.  
Falckstraße 9  
24103 Kiel

Kiel, den 12.02.2021

Sehr geehrter Herr Dr. Galka,

vielen Dank für die Möglichkeit, Stellung zum Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags 2021 nehmen zu können. Die gemeinsame Stellungnahme der LSSH mit der LAG der freien Wohlfahrtsverbände finden Sie folgend. Die Einladung zur mündlichen Anhörung Haben wir gerne angenommen.

Mit freundlichem Gruß

Kai Sachs  
Geschäftsführung

Michael Selck  
Vorsitzender der LAG-SH

Patrick Sperber  
Landeskoordination Glücksspielsuchthilfe  
und Prävention

Anette Langner  
Kordinatorin des FA Gesundheit, Präven-  
tion Sucht und Rettungsdienst

**Bankverbindung**  
Evangelische Bank eG  
IBAN DE63 5206 0410 0006 4171 67  
BIC GENODEF1EK1



## Gemeinsame Stellungnahme der Landesstelle für Suchtfragen S-H und der LAG der freien Wohlfahrtsverbände zum Entwurf des Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021 – Drucksache 19/2593)

Sehr geehrte Damen und Herren,

in einem Offenen Brief (siehe Anhang) hat sich der länderübergreifende Fachbeirat Glücksspielsucht nach GlüStV für eine Verschiebung des Gesetzgebungsprozesses ausgesprochen. 20 Verbände und Gesellschaften der Suchtarbeit haben sich dieser Forderung angeschlossen. Somit spricht sich nahezu die gesamte Fachwelt der Sucharbeit gegen den aus ihrer Sicht übereilten Prozess aus. Dieser Forderung haben wir uns bereits angeschlossen (siehe Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 19/5070).

### Vorwort

Bevor wir den Gesetzentwurf differenziert betrachten, müssen wir auf zwei ganz grundsätzliche Punkte eingehen, die die Suchtgefährdung durch Glücksspiele wesentlich beeinflussen. Aus Sicht des Schutzes der glücksspielenden Bevölkerung vor den Suchtgefahren des Glücksspiels<sup>1</sup> ist folgendes schädlich:

1. **Die strukturelle Suchtprävention wird maßgeblich durch Gesetze geregelt: Systemwandel vom Glücksspielmonopol zum Glücksspiel als Wirtschaftsgut. Das Glücksspiel wird den Marktkräften ausgesetzt.** Daraus folgt:
  - a. **Eine massive Vergrößerung des Angebots und Konkurrenz zwischen den Anbietern\*innen.** Das führt durch die Marktmechanismen<sup>2</sup> zu immer attraktiveren Angeboten, zu niedrigen Kosten und zu einer massiv ausgeweiteten Werbung. Es kommt somit zu einer sehr starken Ausweitung der Angebotswahrnehmung und der Verfügbarkeit von Glücksspielangeboten, was die Suchtgefahren für die Bevölkerung vergrößert (vgl. Meyer, Kalke & Hayer, 2018). Wir erwarten daher mittelfristig mehr Fälle von problematisch oder krank spielenden Menschen. Aus den Fachberatungsstellen Glücksspielsucht S-H erreichen uns z. B. vermehrt Berichte über junge Menschen aus Sportvereinen, die ein massives Problem mit ihrem Wettverhalten entwickelt haben.  
**Wir empfehlen, das staatliche Glücksspielmonopol wiederherzustellen und auf alle Glücksspielformen auszuweiten.** Insbesondere das besonders gefährliche Onlineglücksspiel (vgl. Hayer, Girndt & Kalke, 2019) darf nicht den Marktkräften oder illegalen Angeboten überlassen werden. Das erfolgreiche

---

<sup>1</sup> WHO (2019): ICD 10 Diagnose „Pathologisches Spielen“ (F63.0). Die Störung besteht in häufigem und wiederholtem episodenhaftem Glücksspiel, das die Lebensführung des betroffenen Patienten beherrscht und zum Verfall der sozialen, beruflichen, materiellen und familiären Werte und Verpflichtungen führt.

<sup>2</sup> Vgl. z. B.: <https://www.lernhelfer.de/schuelerlexikon/politikwirtschaft/artikel/marktmechanismus#>



Lottomodell sollte daher auf das Onlineglücksspiel übertragen und staatlich angeboten werden.

- b. Den Glücksspielanbieter\*innen wird der Schutz der Spieler\*innen gesetzlich vorgeschrieben. Damit befinden Sie sich in einem unauflösbaren **Zielkonflikt** zwischen der Vorgabe Spieler\*innenschutz, und der Vorgabe den „Shareholder Value“ zu mehren. Glücksspielsuchtprävention erzeugt Kosten. Die „guten“ Glücksspielanbieter\*innen, die die Maßnahmen tatsächlich umsetzen, haben dadurch einen Nachteil gegenüber weniger guten oder sogar illegalen Anbieter\*innen.
2. **Die Behörde, die für die Umsetzung und Kontrolle der Schutzmaßnahmen verantwortlich sein soll (vgl. im Entwurf § 27 e und f) existiert nicht.** Bis sie arbeitsfähig ist muss die Glücksspielaufsicht im Land so gestärkt werden, dass der Spieler\*innenschutz sichergestellt ist. Die Kompetenzen sollten dort unter einem Dach gebündelt und Fach-Organisationen sollten regelmäßig einbezogen werden. Bisher kommt es zu einem Wirrwarr von Zuständigkeiten. Z. B. erteilt das Wirtschaftsministerium<sup>3</sup> die Erlaubnisse für die Spielhallen und die Gastronomie, in der Glücksspiele (Automaten) angeboten werden. Bezüglich der Sozialkonzepte wird dann das Sozialministerium einbezogen. Die Aufsicht haben dann die Ordnungsämter<sup>4</sup>.

Außerdem muss endlich gegen die illegalen Angebote im Internet vorgegangen werden! Denn obwohl es in S-H möglich war, eine Erlaubnis für Onlineglücksspiele zu bekommen, hat nur ein sehr kleiner Anteil von Anbieter\*innen diese Möglichkeit genutzt. Die meisten Online-Glücksspielanbieter\*innen haben ihre unerlaubten Glücksspiele einfach weiter betrieben. Die Zahlungsströmungen müssen blockiert und die Internet Service Provider<sup>5</sup> in die Pflicht genommen werden, illegale Glücksspielangebote nicht an ihre Kundenschaft auszuliefern.

**Wir empfehlen daher, die Glücksspielaufsicht und die Suchtarbeit im Land massiv zu stärken, bis diese strukturellen Sucht-Gefährdungen behoben sind. Die Suchtarbeit im Land muss stark ausgeweitet werden, d. h. wir brauchen mehr Präventionsprojekte, mehr Beratungsstellen und eine bessere Unterstützung der Selbsthilfe zum Thema pathologisches Glücksspielen. Um die negativen Folgen des Glücksspiels zu verhindern, bzw. frühzeitig helfen zu können, benötigen wir mindestens 800.000 Euro pro Jahr. Pathologisches Glücksspielen ist eine chronische und potentiell tödliche Krankheit, deren Kosten die Sozialsysteme tragen müssen. Suchttherapie wird von den Krankenkassen und Rentenversicherungen bezahlt und nicht von der Glücksspielindustrie. Die Glücksspielanbieter\*innen müssen an diesen Kosten stärker beteiligt werden.**

---

<sup>3</sup> Von einem Wirtschaftsministerium erwarten wir Wirtschaftsförderung und keinen Spieler\*innenschutz.

<sup>4</sup> Auch die Kommunen haben einen Interessenkonflikt, denn sie nehmen die Vergnügungssteuer ein. Trotzdem gibt es Ordnungsämter, die sich im Spieler\*innenschutz engagieren. Die uns bekannten Rückmeldungen von Ordnungsämtern lassen sich jedoch grob zusammenfassen mit: „Dafür haben wir keine Zeit.“

<sup>5</sup> Abk. ISP, dt. Internetdienstleister



## Inhalt

Vorwort .....	2
Zu § 1 Ziele des Staatsvertrages .....	4
Zu § 3 Begriffsbestimmungen .....	5
Zu § 5 Werbung .....	6
Zu § 6 Sozialkonzept .....	6
Zu § 6j Unentgeltliche Angebote .....	11
Zu § 7 Aufklärung .....	11
Zu § 8 Spielersperrsystem; Abgleich mit dem Sperrsystem .....	12
Zu § 9 Glücksspielaufsicht .....	13
Zu § 10 Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes .....	14
Zu § 11 Suchtprävention, Suchtberatung und Suchtforschung .....	14
Zu § 32 Evaluierung .....	15
Literatur .....	15

**Da es in dem Entwurf Spieler\*innenschutzmaßnahmen gibt, die wir sehr begrüßen und wir eine bundesweit geltende Regelung für notwendig halten, werden wir im Folgenden die einzelnen für uns relevanten Regelungen genauer betrachten, Probleme für den Spieler\*innenschutz benennen und Verbesserungsvorschläge machen.**

### Zu § 1 Ziele des Staatsvertrages

**Problem 1:** Die Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig. Im Staatsvertrag aus dem Jahr 2008 stand das Ziel das „Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen“ noch an erster Stelle.

**Lösung 1:** Das Ziel der Suchtbekämpfung wieder als wichtigstes Ziel setzen. Das durch Glücksspiele verursachte Leid der erkrankten Glücksspieler\*innen und ihrer Angehörigen wiegt unserer Meinung nach sehr schwer und rechtfertigt diese Priorisierung. Des Weiteren dient der Spieler\*innenschutz dem Erhalt des Lottomonopols: Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass ein Monopol für Sportwetten mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nur vereinbar ist, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist (1 BVR 1054/01 - vom 28. März 2006). Wir gehen davon aus, dass sich dieses Urteil auch auf das Lottomonopol übertragen lässt. **Dem entsprechend müssen die für die Bekämpfung der Suchtgefahren relevanten Organisationen finanziell unterstützt werden, siehe § 11.**



**Problem 2:** Im Absatz 2 wird ein „natürlicher Spieltrieb der Bevölkerung“ benannt, der in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt werden soll. Diesen **Spieltrieb gibt es nicht** – und auch explizit keinen Glücksspieltrieb. Der Begriff lehnt sich an die Triebtheorie von Sigmund Freud an, die umstritten und veraltet ist. Durch den Begriff wird ein unabweisbares Verlangen der Bevölkerung nach Glücksspielen unterstellt. Tatsächlich fragte nur ein kleinerer Anteil der Bevölkerung (37,7 %) in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung Glücksspiele nach (Banz, 2019). Wenn es einen Glücksspieltrieb geben würde, müssten alle Menschen ihn befriedigen wollen.

**Lösung 2: Das Angebot** von Glücksspielen muss in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt werden, um der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken. Illegales Glücksspiel muss konsequent verfolgt werden.

### Zu § 3 Begriffsbestimmungen

**Problem:** Einige Glücksspielarten werden nicht berücksichtigt: Sogenanntes „**simuliertes Glücksspiel**“, wie z.B. die App Coin Master<sup>6</sup>. Offensichtlich werden dort Glücksspielmechaniken verwendet und für Kinder und Jugendliche interessant als elektronische Spiel (App) präsentiert. Der Unterschied zum Glücksspiel liegt lediglich im Fehlen einer direkten Auszahlungsmöglichkeit. Oftmals ist die Auszahlung jedoch indirekt möglich, indem z. B. virtuelle Gegenstände verkauft werden.

Simuliertes Glücksspiel wird aktuell in verschiedene Formen angeboten:

- **Demospiele** von echten Onlineglücksspielangeboten<sup>7</sup>, aber ohne Geldeinsatz und mit anderen Gewinnwahrscheinlichkeiten. Damit sind sie auch Kindern und Jugendlichen zugänglich und vermitteln einen unschädlichen Eindruck von Glücksspielen.
- Grundsätzlich **Pay-to-Win**-Geschäftsmodelle, also Erkaufen von virtuellen Gegenständen, um im Spiel besser zu sein. Z. B. „Lootboxen“, d. h. Beutekisten in Videospielen, die zufällig vergebene virtuelle Güter enthalten. In der Sportsimulation FIFA 21 können Spieler\*innen ihr eigenes Team zusammenstellen und besonders gute Spieler\*innen zufällig aus sogenannten „Packs“ erhalten.
- Kauf von **virtuellen Währungen** (In-App-Käufe), mit denen in Videospielen an Glücksspielen teilgenommen werden kann.

---

<sup>6</sup> <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.moonactive.coinmaster&hl=de&gl=US> abgerufen am 02.02.2021

<sup>7</sup> Z. B. im Google Playstore die App „Book of Ra™ Deluxe Slot“ siehe <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.funstage.gta.ma.bookofradeluxe> abgerufen am 02.02.2021



Landes-Arbeitsgemeinschaft  
der freien Wohlfahrtsverbände  
Schleswig-Holstein e.V.

**Lösung:** Hier sollten auch Angebote<sup>8</sup> berücksichtigt werden, wenn sie Glücksspielähnliche Elemente (Zufallselemente, Glückssymbole, Darstellung einer Ziehung und ähnliches) beinhalten und den Einsatz von Geld ermöglichen (In-App-Käufe).

## Zu § 5 Werbung

**Problem:** In Deutschland wird die Werbung für Suchtmittel (z. B. Alkohol und Nikotin) zurzeit stark zurückgefahren; für Glücksspiele soll sie aber jetzt verstärkt zugelassen werden.

**Lösung:** Die Werbung für Glücksspiele sollte vollständig verboten werden. Da dies aktuell politisch nicht konsensfähig erscheint, muss die Werbung auf ein absolutes Minimum reduziert werden. Sie dient nämlich der Akquise von neuen Glücksspieler\*innen (z. B. Jugendlichen) und der Bindung der Kundschaft (z. B. pathologische Glücksspieler\*innen). Grundsätzlich sollte Werbung nur auf das Glücksspielangebot hinweisen, ohne animierend zu wirken. Daher sollte sie auf die Verkaufsstelle (Point of Sale) begrenzt werden.

Um Minderjährige vor Werbung im Internet und Rundfunk zu schützen, muss sie an die Wachphasen von Kindern und Jugendlichen angepasst werden. Wir schlagen vor, die erlaubten Werbezeiten auf 23.00 Uhr bis 6.00 Uhr zu begrenzen und Trikot- und Bandenwerbung ganz zu verbieten. Da die Warnhinweise in der TV-Werbung kaum lesbar sind, sollte die Werbung im TV ganz verboten werden. Auch die Dachmarkenwerbung für Glücksspiele auf Trikots, Banden und ähnlichen Werbemitteln in Sportstätten sollte untersagt werden, da sonst auch schutzbedürftige Menschen unerwartet in Kontakt mit der Glücksspielwerbung kommen, z. B. bereits erkrankte Glücksspieler\*innen oder Kinder.

## Zu § 6 Sozialkonzept

### *Absatz 1*

Im Absatz 1 werden die Veranstalter\*innen und Vermittler\*innen von öffentlichen Glücksspielen verpflichtet, den Jugend- und Spieler\*innenschutz sicherzustellen, die Spieler\*innen zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen.

Die Vorschrift ist sinnvoll, da auf diese Weise der Zielkonflikt zwischen Spieler\*innenschutz und Gewinnstreben vermindert werden kann. Insbesondere die externen Schulungen des Personals sind unabdingbar.

---

<sup>8</sup> Beschreibung der Freiwillige Selbstkontrolle Unterhaltungssoftware GmbH (USK): <https://usk.de/simuliertes-gluecksspiel-und-jugendschutz/> abgerufen am 02.02.2021

**Verbesserungsmöglichkeiten:**

- Zur Überprüfung der Sozialkonzepte und der Umsetzung der Hilfsmaßnahmen sollten unabhängige Fach-Organisation genutzt werden.
- Es muss endlich wirksam gegen unerlaubtes Glücksspiel vorgegangen werden.
- Für die notwendigen Maßnahmen aller Hilfsorganisationen müssen die von Glücksspiel-Profiteuren in einen Fonds einzahlen, um die finanziellen Lasten zu tragen und die Sozialsysteme zu entlasten.

*Absatz 2*

Absatz 2 verpflichtet die Anbieter\*innen, ihre **Präventions- und Therapiemaßnahmen** in Sozialkonzepten darzustellen und normiert weitere sinnvolle Schutzmaßnahmen.

**Problem:** Wir haben Erfahrungen mit über 350 Sozialkonzepten von Spielhallen gesammelt. Leider wurden nicht immer alle gesetzlichen Spieler\*innenschutzmaßnahmen umgesetzt. So wurden z. B. in keinem uns bekannten Konzept die mathematischen Gewinnwahrscheinlichkeiten dargestellt, sondern nur die finanziellen Verlustmöglichkeiten. Eine realistische Einschätzung der Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten ist so nicht möglich und den glücksspieltypischen kognitiven Verzerrungen wird Vorschub geleistet. **Maßnahmen, die die schädlichen Auswirkungen des Glücksspiels beheben, wurden in keinem uns bekannten Fall beschrieben. Diese Maßnahmen werden zurzeit durch Hilfsorganisationen übernommen und die Kosten dafür tragen die Kommunen (Suchtberatung), die Krankenkassen (Prävention) und Rentenversicherungen (Therapie, Verrentung).**

**Lösungen:** Die Früherkennung und die Frühintervention des pathologischen Glücksspiels sollten durch **unabhängige Organisationen** durchgeführt werden – **ohne Interessenkonflikt. Die Kosten dafür müssen die Profitierenden des Glücksspiels übernehmen.** Auch die durch Glücksspiel entstehenden Kosten für Prävention, Beratung, Therapie und Selbsthilfe sowie die Schuldenregulierung, die Erziehungs- und Familienberatung müssen unabhängig sein und auskömmlich finanziert werden. Im Falle der Erwerbunfähig müssen Umschulungen bezahlt werden und im schlimmsten Fall auch die Rentenkosten. Dazu schlagen wir einen **Fonds vor, in den die erlaubten Glücksspielanbieter\*innen feste Anteile ihrer Gewinne zahlen müssen** (wie in Großbritannien). Über die Verteilung der Mittel sollten dann die Wohlfahrtsverbände unter Einbeziehung von Glücksspielfachleuten entscheiden.

Die **Personalschulungen** müssen von dafür qualifizierten Organisationen (Fachberatungsstellen etc.) durchgeführt werden; unabhängig und auskömmlich finanziert. Die Schulungsinhalte müssen auf dem aktuellen wissenschaftlichen Forschungsstand sein und dürfen **nicht online** durchgeführt werden, da nur so die Motivation zur Durchführung der Maßnahmen erzeugt werden kann. Im Arbeitskreis Glücksspielsucht S-H gab es z. B. Berichte darüber, dass Geschäftsführer\*innen ihre Mitarbeitenden angewiesen haben, die Maßnahmen nicht durchzuführen.

Für die Umsetzung des Jugendschutzes und zum Zwecke des Spieler\*innenschutzes schlagen wir die **Verwendung des elektronischen Personalausweises** (E-Perso) vor, mit dem jedes



einzelne Glücksspielgeschäft vor dem Zugriff von Minderjährigen und gesperrten Glücksspieler\*innen geschützt werden muss – auch im Internet. So würde auch das Parallelglücksspiel verhindert, also die gleichzeitige Nutzung mehrerer verschiedener Glücksspiele zur Dosissteigerung. Dieses Vorgehen hat sich bei den Zigarettenautomaten und in den Spielbanken bewährt. Damit Minderjährige und gesperrte Glücksspieler\*innen vor den visuellen und akustischen Verlockungen des Glücksspiels geschützt werden, muss die Anwesenheit am Glücksspielort zusätzlich kontrolliert und unterbunden werden – auch in der Gastronomie. Dort treffen selbst Kinder beim Essen auf Glücksspiele.

Des Weiteren wäre durch den E-Personalausweis auch die sichere Identifizierung vor Spielteilnahme (vgl. § 6a) möglich. Davor darf kein Glücksspiel gestattet sein. Leider ist vorgesehen, dass bereits vor der Identifizierung bis zu 100 Euro verspielt werden dürfen.

Die von den Glücksspielanbieter\*innen eingesetzten Materialien müssen auf dem aktuellen wissenschaftlichen Stand sein und von einer dafür qualifizierten unabhängigen Organisation regelmäßig (alle 2 Jahre) überprüft werden. Auch die Umsetzung des **Sperrverfahrens muss unabhängig überprüft werden. Die Wirkung der Glücksspielsperre ist gut erforscht – sie ist effektiv!** Leider werden uns immer wieder Probleme bei der Umsetzung in Spielhallen gemeldet, sogar Selbstsperrungen werden behindert und teilweise verhindert. Fremdsperrungen durch Anbieter\*innen kommen nur sehr selten vor, obwohl Sie Ihre Kund\*innen vor den schweren Folgen schützen müssen. Die Fremdsperre wird unserer Kenntnis nach nur von den staatlichen Spielbanken umgesetzt, laut ökonomischer Forschung aus Hamburg<sup>9</sup> geschieht auch das zu selten.

Die **Dokumentationsdaten** müssen anonymisiert der Forschung zugänglich gemacht und veröffentlicht werden, damit auch das Hilfesystem daraus lernen kann. Insbesondere die Onlin Glücksspiele generieren viele Daten, aus denen die Forschung Rückschlüsse auf die Entstehung der Krankheit ziehen könnte. Leider wurden die **Daten des Safe-Servers**<sup>10</sup> aus S-H bisher dafür nicht genutzt.

### Zu § 6a Spielkonto

Problem: In § 6a Absatz 8 werden die Gründe für eine Kontosperrung durch die Anbieter\*innen als Sollvorschrift konkretisiert. **Hier fehlt die Selbst- und die Fremdsperre.**

**Lösung: Die Kontosperrung muss verpflichtend sein und insbesondere die Selbst- und Fremdsperre zum Schutz gegen die Suchtgefahr umfassen!**

<sup>9</sup> <https://www.uni-hamburg.de/newsletter/juni-2014/studie-der-universitaet-hamburg-zeigt-spielersperren-helfen-gegen-spielsucht.html> abgerufen am 25.01.21

<sup>10</sup> Dort werden Daten für die Glücksspielaufsicht und die Finanzbehörde erfasst, siehe <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/G/gluecksspiel/technik.html> abgerufen am 01.02.2021



### Zu § 6c Selbstlimitierung

**Die Selbstlimitierung ist sehr sinnvoll.** Wesentliches Merkmal der Suchtkrankheit ist der Verlust der Kontrolle über das eigene Verhalten trotz massiver persönlicher Schäden durch den Konsum. Das betrifft beim Glücksspiel insbesondere die hohen Schulden und die Einengung aller Interessen auf das Glücksspiel, woraus auch negative soziale Konsequenzen (Familie, Beruf) erwachsen.

**Problem:** 1000 Euro als grundsätzliches Limit, das sogar noch erhöht werden kann, sind viel zu viel.

**Lösung:** Das Limit muss sich an der Höhe der Ausgaben orientieren, die die Menschen in Deutschland sonst für Unterhaltung ausgeben; wir schlagen **100 Euro** vor. Wenn das Verlustlimit auf persönlichen Wunsch erhöht werden soll, muss das mit der Suchtaufklärung und der Warnung vor der Verschuldung verbunden sein. Außerdem sollte ein Liquiditätsnachweis erbracht werden müssen.

#### Weitere Verbesserungsmöglichkeiten:

- Die Selbstlimitierung sollte auf alle Glücksspielformen übertragen werden und insbesondere auch die Automaten in den Spielhallen und in der Gastronomie umfassen. Dazu muss ein Kreditverbot, das Verbot von Zahlungsdienstleistungen in den Spielstätten und die Eingabe eines Limits vor Beginn des Glücksspiels gewährleistet sein und durch den elektronischen Personalausweis (**E-Perso**) technisch sichergestellt werden.
- Auch ein **Zeitlimit** sollte entsprechend vorgeschrieben werden.

### Zu § 6d Informationspflichten des Anbieters bei Glücksspielen im Internet

**Problem:** Wichtige Informationen fehlen.

**Lösung:** Die Informationspflichten müssen zusätzlich umfassen:

- Höhe der Verluste und Gewinne
- Verwendete Zeit
- Fachlich kontrollierte Informationen zur Glücksspielsucht
- Wissenschaftlich valider Selbsttest mit Rückmeldung der Ergebnisse und Verhaltensvorschlägen
- Verlinkung zu unabhängigen Hilfsorganisationen für problematisch Glücksspielende
- Weiteres, wenn die Wissenschaft relevante neue Erkenntnisse generiert hat

Diese Informationen sollten mit einer Pause verbunden werden, z. B. indem sie einmal pro Stunde für 10 Minuten auf dem Automaten oder dem Monitor/Smartphone automatisch erscheinen und nicht umgangen werden können.



### Zu § 6e Weitere Bestimmungen zum Jugend- und Spieler\*innenschutz bei Glücksspielen im Internet

**Wichtige Erweiterung:** Der Ausschluss minderjähriger und gesperrter Spieler\*innen muss durch den elektronischen Personalausweis gesichert werden.

### Zu § 6h Verhinderung parallelen Spiels bei mehreren Anbieter\*innen im Internet; Wartezeit vor Anbieter\*innenwechsel im Internet

Auch diese Schutzvorschrift muss durch den elektronischen Personalausweis gesichert werden.

### § 6i Spielsuchtfrüherkennung; Safe-Server; kurzfristige Sperre

Das Onlineglücksspiel hat nicht nur Nachteile (maximale Verfügbarkeit usw.), sondern die anfallenden Daten können auch zum Guten genutzt werden, was leider bisher unseres Wissens nach nicht umgesetzt wurde. Z. B. wurden die Daten des Safe-Servers nicht wissenschaftlich ausgewertet.

#### Zu Absatz 1

*„(1) Veranstalter von Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet müssen auf eigene Kosten ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einsetzen;“*

**Problem 1:** Leider gibt es unseres Wissens nach kein valides automatisches System zur Spielsuchtfrüherkennung. Die Daten nur einer Anbieter\*in zu nutzen, halten wir für ungenügend.

**Lösung 1:** Bevor das Onlineglücksspiel den Marktkräften überlassen wird, muss ein solches System **wissenschaftlich entwickelt und laufend verbessert** werden. Dabei müssen die relevanten Daten vollständig zu Verfügung stehen, d. h. auch die Daten der anderen erlaubten Angebote und des Safe-Servers. Wir schlagen vor, dass die Daten bei der zentralen Behörde gesammelt und durch den Algorithmus genutzt werden. Die Glücksspielanbieter\*innen bekommen dann die Rückmeldung zur Früherkennung von der Behörde und müssen die entsprechenden Schutzmaßnahmen umsetzen.

**Problem 2:** Nicht alle legalen Glücksspiele müssen diese sinnvolle Maßnahme umsetzen.

**Lösung 2:** Alle nach diesem Staatsvertrag regulierten Glücksspielanbieter\*innen müssen verpflichtet werden, ein valides automatisches System zur Spielsuchtfrüherkennung zu nutzen.

#### Zu Absatz 2

*Problem: „... Im Falle einer Pseudonymisierung durch die Aufsichtsbehörde sind vor der Pseudonymisierung ausschließlich Prüfungen hinsichtlich der Einhaltung des Teilnahmeverbots Minderjähriger und des räumlichen Geltungsbereichs der Erlaubnis Zulässig. ...“.*

**Problem:** Es fehlt die Prüfung der Selbst- und Fremdsperre.



**Lösung:** Die Prüfungen hinsichtlich der Einhaltung des Teilnahmeverbots von gesperrten Spieler\*innen vorschreiben.

*Zu Absatz 3*

**Problem:** Die sofortige kurzzeitige Sperre der Spieler\*innen muss nur bei Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automaten Spielen umgesetzt werden.

**Lösung:** Diese sehr sinnvolle Spieler\*innenschutzmaßnahme muss für alle erlaubnisfähigen Glücksspielangebote verpflichtend vorgeschrieben werden. Die Daten müssen zentral gesammelt und im Sinne des Spieler\*innenschutzes genutzt werden. Sollten viele Kurzzeitsperren bei einer Person auftreten ist das ein Hinweis auf eine Gefährdung.

## Zu § 6j Unentgeltliche Angebote

*Zu Absatz 1*

**Problem:** Simulierte Glücksspiele (d. h. nachgebildete Glücksspiele ohne Geldeinsatz<sup>11</sup>) von anderen Anbieter\*innen stellen eine Werbung für Glücksspiele dar und müssen verboten werden. Sie erwecken den Eindruck eines harmlosen Freizeitvergnügens und stellen dadurch einen Einstieg für junge Menschen in das Glücksspielen dar, ohne den Hinweis auf die Suchtgefahren. Für gesperrte Spieler\*innen sind sie unseres Erachtens eine Rückfallgefahr.

**Lösung:** Es dürfen keine unentgeltlichen Angebote, die ein Glücksspiel nachbilden, gemacht werden. Mindestens muss sichergestellt werden, dass keine minderjährigen oder gesperrte Spieler\*innen in Kontakt mit dieser Werbung kommen.

## Zu § 7 Aufklärung

Im Absatz 1 werden die Veranstalter\*innen und Vermittler\*innen von öffentlichen Glücksspielen verpflichtet, die Spieler\*innen vor der Spielteilnahme über die Suchtrisiken der von ihnen angebotenen Glücksspiele und Möglichkeiten der Beratung und Therapie aufzuklären.

**Problem:** Die Inhalte und die Qualität der Informationen zu den Suchtrisiken, Beratungs- und Therapiemöglichkeiten wurden nicht bestimmt. Es könnten unqualifizierte Informationen vermittelt werden.

**Lösung:** Die Suchtinformationen müssen den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand darstellen, von einer unabhängigen und dafür qualifizierten Organisation alle zwei Jahre geprüft werden und auf Hilfsangebote verweisen, die von den Glücksspielanbieter\*innen unabhängig sind.

---

<sup>11</sup> Z. B. im Google Playstore die App „Book of Ra™ Deluxe Slot“ siehe <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.funstage.gta.ma.bookofradeluxe>



## Zu § 8 Spielersperrsystem; Abgleich mit dem Sperrsystem

Es wird ein zentrales und übergreifendes **Sperrsystem eingeführt. Diese Schutzmaßnahme benötigen wir in allen Bundesländern und für alle Glücksspielarten!** Dies ist eine der besten Möglichkeiten, den problematisch oder krankhaft glücksspielenden Menschen zu helfen. Die Effektivität dieser Schutzmaßnahmen wurde mehrfach wissenschaftlich untersucht und bestätigt. Z. B. für Spielbanken durch die Universität Hamburg (Fiedler, 2014) und für die Glücksspielautomaten in Spielhallen und in der Gastronomie durch die Universität Bremen (Hayer et al., 2018).

**Problem 1:** Die für die Umsetzung zuständige Behörde existiert nicht.

**Lösung 1:** Bis zur Arbeitsfähigkeit der Behörde muss die Glücksspielaufsicht im Land zur Umsetzung des Sperrsystems befähigt werden. Dazu sollte sie sich bestehender Systeme wie z. B. „OASIS GlüStV“ (Onlineabfrage Spielerstatus nach Glücksspielstaatsvertrag) bedienen können. Das Land Hessen hat dieses Spieler\*innensperrsystem aufgebaut<sup>12</sup> und betreibt es seit Jahren erfolgreich. Daher sollte es in allen Bundesländern und für alle Glücksspielformen übernommen werden.

**Problem 2:** Nicht alle Glücksspielangebote müssen an dem Sperrsystem teilnehmen.

**Lösung 2:** Diese sehr sinnvolle Spieler\*innenschutzmaßnahme muss für alle erlaubnisfähigen Glücksspielangebote verpflichtend vorgeschrieben werden. Bei pathologischen Glücksspieler\*innen kommt ein „Mischkonsum“ häufig vor. Zwar gibt es für gewöhnlich eine bevorzugte Glücksspielart, die anderen Angebote werden jedoch auch genutzt. So wäre also im Falle eine Sperre die Substitution und somit die Fortführung des kranken Verhaltens möglich.

**Problem 3:** Die Glücksspielanbieter\*innen haben die Fremdsperre unseres Erachtens nach nicht oder nur unzureichend umgesetzt. Uns ist die Umsetzung in S-H z. B. nur von den Spielbanken bekannt.

**Lösung 3:** Die Bedingungen der Fremdsperre müssen durch unabhängige Suchtforschung präzisiert werden: Welche Verfahren zur Früherkennung müssen von wem wann umgesetzt werden? Wie sieht die Interventionskette bis zur Sperre aus? Die Umsetzung muss kontrolliert und Verstöße geahndet werden. Ein Nichtvollzug ist unseres Erachtens unterlassene Hilfeleistung und rechtfertigt auch den Entzug der Erlaubnis.

### Zu § 8a Eintragung und Dauer der Sperre

*„(6) Die Sperre beträgt mindestens ein Jahr, es sei denn, die eine Selbstsperre beantragende Person beantragt einen abweichenden Zeitraum, der jedoch drei Monate nicht unterschreiten darf. Wird eine kürzere Dauer als drei Monate angegeben, gilt dies als Angabe von drei Monaten.“*

**Problem:** Im Falle einer Glücksspielsucht ist die Dauer der Sperre viel zu kurz.

<sup>12</sup> <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gluecksspielneu/spielsperrsystem-oasis> abgerufen am 25.01.21



**Lösung:** Bis die Therapien umgesetzt und das unproblematische Verhalten verfestigt wurde vergehen unserer Meinung nach mindestens 5 Jahre. Solange sollte die Sperre also mindestens dauern. Nach der Aufhebung der Sperre müssen besondere Regeln für die erneute Teilnahme gelten, die erst noch von Suchtforschung erarbeitet werden müssen. Auf Wunsch des glücksspielenden Menschen muss auch eine lebenslängliche Sperre möglich sein.

### Zu § 8b Beendigung der Sperre

**Problem:** Ob die Gründe für die Sperre noch vorliegen wird bei Entsperrung nicht geprüft.

**Lösung:** Es muss vor Aufhebung der Sperre geprüft werden, ob die Sperrgründe (z. B. Verschuldung, Nichterfüllung von Unterhaltspflichten, Spielsucht, etc.) noch vorhanden sind. Die Nachweise sind vom Antragsteller\*innen zu erbringen.

### Zu § 9 Glücksspielaufsicht

Zu Absatz (2a); „... Testkäufe oder Testspiele mit minderjährigen Personen dürfen durch die Glücksspielaufsichtsbehörden in Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben durchgeführt werden.“

**Problem:** Testkäufe oder Testspiele mit minderjährigen Personen durchzuführen bedeutet, sie den Suchtgefahren des Glücksspiels auszusetzen.

**Lösung:** Auf die Testkäufe müssen die Minderjährigen von Psycholog\*innen vorbereitet und durch Pädagog\*innen begleitet werden, um eine frühzeitige Erkrankung durch Glücksspiele zu verhindern und ggf. frühzeitig helfen zu können.

*Zu Absatz (3):*

Wir begrüßen die internationale Zusammenarbeit! Da das Glücksspielangebot im Internet grenzenlos ist, müssen mit den internationalen Partner\*innen die Schutzvorkehrungen gemeinsam entwickelt und umgesetzt werden. Illegale Glücksspielangebote müssen gemeinsam und entschlossen bekämpft werden.

*Zu (3a) Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden mit anderen Organisationen*

**Problem:** Die Zusammenarbeit mit den für den Spieler\*innenschutz und der Forschung zuständigen Organisationen ist nicht vorgesehen. Wichtige Daten werden nicht genutzt.

**Lösung:** Verpflichtende Kooperation und Datenaustausch mit den relevanten Institutionen der Forschung, der Verwaltung und des Spieler\*innenschutzes müssen gesetzlich vorgeschrieben werden.



## Zu § 10 Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes

Zu Absatz (1): „Die Länder haben zur Erreichung der Ziele des § 1 die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. Sie werden dabei von einem Fachbeirat beraten. Dieser setzt sich aus Personen zusammen, die im Hinblick auf die Ziele des § 1 über besondere wissenschaftliche oder praktische Erfahrungen verfügen.“

**Problem:** Es ist nicht definiert, was ein ausreichendes Glücksspielangebot ist. Es ist also auch möglich, viele Glücksspielanbieter\*innen zu erlauben. Das führt zu den bereits im Vorwort dargelegten negativen Auswirkungen der Marktmechanismen auf den Spieler\*innenschutz (attraktive Angebote, niedriger Preis, Werbung) und dem Zielkonflikt der Glücksspielanbieter\*innen (Gewinnmaximierung oder Spieler\*innenschutz). **Glücksspiel ist kein normales Wirtschaftsgut.** Mündige Bürger\*inne, die rational im Sinne ihrer ökonomischen Interessen handeln, werden nämlich durch die Glücksspielsucht sozusagen „entmündigt“. Wesentliches Kennzeichen einer Suchterkrankung ist der Verlust der Kontrolle über das eigene Verhalten: Es wird konsumiert, trotz negativer Folgen. Besonders eindrucksvolle Beispiele sind die Tumoroperierten, die rauchend vor der Klinik stehen. Bei der Glücksspielsucht führt das zum Verfall der sozialen, beruflichen, materiellen und familiären Werte und Verpflichtungen (ICD 10, WHO Version 2019).

**Lösung:** Aus unserer Sicht würde es genügen, wenn es **pro Glücksspielart eine(n) erlaubte(n) Anbieter\*in** gäbe. Somit könnten die für den Spieler\*innenschutz negativen Auswirkungen der Marktöffnung verhindert werden. Welche Anbieter\*in die jeweilige Erlaubnis bekommt, soll von dem Fachbeirat beschlossen werden. Wenn es nur eine(n) erlaubte(n) Anbieter\*in gibt, ist die Kontrolle der Spieler\*innenschutzmaßnahmen mit relativ geringem Aufwand möglich.

## Zu § 11 Suchtprävention, Suchtberatung und Suchtforschung

**Problem:** Die Suchtarbeit in S-H ist unterfinanziert. Z. B. wurden die Mittel für die Fachberatungsstellen Glücksspielsucht seit über zehn Jahren nicht erhöht. Im Rahmen der Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages in Schleswig-Holstein sogar um 150.000 Euro gekürzt.

Die Suchtarbeit im Land muss stark ausgeweitet werden. Wir brauchen mehr Präventionsprojekte und mehr Beratungsstellen zum Thema pathologisches Glücksspielen, um die negativen Folgen des Glücksspiels zu verhindern bzw. frühzeitig helfen zu können. Leider ist das nicht in jedem Fall möglich. Dann müssen die durch die Krankheit erzeugten Schäden minimiert werden, d. h. die Therapie, die Selbsthilfe und die Schuldenregulierung müssen ausgebaut werden. Pathologisches Glücksspielen ist eine chronische und potentiell tödliche Krankheit, deren Kosten die Sozialsysteme tragen müssen. Suchttherapie wird von den Krankenkassen und Rentenversicherungen bezahlt und nicht von der Glücksspielindustrie.

**Lösung:** Die Glücksspielanbieter\*innen müssen an diesen Kosten stärker beteiligt werden, z. B. in Form eines Fonds, in den sie gesetzlich bestimmte Anteile ihrer Gewinne einzahlen müssen. Alternativ benötigt die Suchtarbeit einen planbaren und auskömmlichen Anteil der Einnahmen durch Glücksspiele, die das Land hat.



**Darum ist unsere Forderung, dass mit dem Inkrafttreten des GlüStV 2021 800.000 Euro pro Jahr der Suchtarbeit im Land zur Verfügung gestellt werden. Damit soll dann an der Erreichung des in §1 (1) formulierten Ziels „das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen.“ gearbeitet werden.**

Konkret möchten wir mit den Mittel die bestehenden Fachberatungsstellen Glücksspielsucht ausbauen und zusätzliche schaffen, um eine bessere Versorgung der Bevölkerung zu erreichen. Momentan müssen noch sehr weite Wege überwunden werden, um eine qualifizierte Fachberatung in Anspruch nehmen zu können. Auch die Angehörigen von problematisch glücksspielenden Menschen sollen so besser versorgt werden. Ebenso wollen wir die Präventionsangebote ausbauen und die Selbsthilfegruppen zum Thema Glücksspiele stärker unterstützen.

## Zu § 32 Evaluierung

**Problem:** Es wird nicht explizit untersucht, ob die Ziele des Staatsvertrages (vgl. § 1) erreicht werden.

**Lösung:** Mindestens das erste Ziel, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen, muss wissenschaftlich untersucht werden. Dazu ist es erforderlich, den Auftrag vor Inkrafttreten des Gesetzes zu vergeben. Das beauftragte wissenschaftliche und unabhängige Institut muss die Ausgangslage erfassen, um eine Veränderung messen zu können.

## Literatur

Banz, M. (2019). GLÜCKSSPIELVERHALTEN UND GLÜCKSSPIELSUCHT IN DEUTSCHLAND. Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends. BZgA-Forschungsbericht. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. doi: 10.17623/BZGA:225-GS-SY19-1.0

Hayer, T., Girndt, L. & Kalke, J. (2019). Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen: Eine systematische Literaturanalyse. Bremen: Universität Bremen.

Hayer, T., Turowski, T., von Meduna, M., Brosowski, T. & Meyer, G. (2018). Studie zur Wirkung und Optimierung von Spielersperren und Sozialkonzepten in Spielhallen in Hessen. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Soziales und Integration.



Landes-Arbeitsgemeinschaft  
der freien Wohlfahrtsverbände  
Schleswig-Holstein e.V.

ICD-10: Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme, 10. Revision, Version 2019, siehe <https://www.dimdi.de/static/de/klassifikationen/icd/icd-10-who/kode-suche/htmlamt12019/index.htm> abgerufen am 27.01.2021

Ingo Fiedler (2015). Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken, Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, 10 (3).

Meyer, G.; Kalke, J. & Hayer, T. (2018). The impact of supply reduction on the prevalence of gambling participation and disordered gambling behavior: a systematic review. Sucht, 64 (5-6), 283-293.



Landesstelle für Suchtfragen  
Schleswig-Holstein e.V.



Landes-Arbeitsgemeinschaft  
der freien Wohlfahrtsverbände  
Schleswig-Holstein e.V.

Landesstelle für Suchtfragen Schleswig-Holstein e.V.  
Schreberweg 10 · 24119 Kronshagen

**Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages**

**Herrn Dr. Galka**

**Per E-Mail**

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/5382

Schreberweg 10 · 24119 Kronshagen  
Tel: 04 31 . 65 73 94 - 40  
Fax: 04 31 . 65 73 94 - 55  
www.lssh.de · [sucht@lssh.de](mailto:sucht@lssh.de)

Landes-Arbeitsgemeinschaft der  
freien Wohlfahrtsverbände Schleswig-  
Holstein e.V.  
Falckstraße 9  
24103 Kiel

Kiel, den 12.02.2021

Sehr geehrter Herr Dr. Galka,

vielen Dank für die Möglichkeit, Stellung zum Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags 2021 nehmen zu können. Die gemeinsame Stellungnahme der LSSH mit der LAG der freien Wohlfahrtsverbände finden Sie folgend. Die Einladung zur mündlichen Anhörung Haben wir gerne angenommen.

Mit freundlichem Gruß

Kai Sachs  
Geschäftsführung

Michael Selck  
Vorsitzender der LAG-SH

Patrick Sperber  
Landeskoordination Glücksspielsuchthilfe  
und Prävention

Anette Langner  
Kordinatorin des FA Gesundheit, Präven-  
tion Sucht und Rettungsdienst

**Bankverbindung**  
Evangelische Bank eG  
IBAN DE63 5206 0410 0006 4171 67  
BIC GENODEF1EK1



## Gemeinsame Stellungnahme der Landesstelle für Suchtfragen S-H und der LAG der freien Wohlfahrtsverbände zum Entwurf des Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021 – Drucksache 19/2593)

Sehr geehrte Damen und Herren,

in einem Offenen Brief (siehe Anhang) hat sich der länderübergreifende Fachbeirat Glücksspielsucht nach GlüStV für eine Verschiebung des Gesetzgebungsprozesses ausgesprochen. 20 Verbände und Gesellschaften der Suchtarbeit haben sich dieser Forderung angeschlossen. Somit spricht sich nahezu die gesamte Fachwelt der Sucharbeit gegen den aus ihrer Sicht übereilten Prozess aus. Dieser Forderung haben wir uns bereits angeschlossen (siehe Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 19/5070).

### Vorwort

Bevor wir den Gesetzentwurf differenziert betrachten, müssen wir auf zwei ganz grundsätzliche Punkte eingehen, die die Suchtgefährdung durch Glücksspiele wesentlich beeinflussen. Aus Sicht des Schutzes der glücksspielenden Bevölkerung vor den Suchtgefahren des Glücksspiels<sup>1</sup> ist folgendes schädlich:

1. **Die strukturelle Suchtprävention wird maßgeblich durch Gesetze geregelt: Systemwandel vom Glücksspielmonopol zum Glücksspiel als Wirtschaftsgut. Das Glücksspiel wird den Marktkräften ausgesetzt.** Daraus folgt:
  - a. **Eine massive Vergrößerung des Angebots und Konkurrenz zwischen den Anbietern\*innen.** Das führt durch die Marktmechanismen<sup>2</sup> zu immer attraktiveren Angeboten, zu niedrigen Kosten und zu einer massiv ausgeweiteten Werbung. Es kommt somit zu einer sehr starken Ausweitung der Angebotswahrnehmung und der Verfügbarkeit von Glücksspielangeboten, was die Suchtgefahren für die Bevölkerung vergrößert (vgl. Meyer, Kalke & Hayer, 2018). Wir erwarten daher mittelfristig mehr Fälle von problematisch oder krank spielenden Menschen. Aus den Fachberatungsstellen Glücksspielsucht S-H erreichen uns z. B. vermehrt Berichte über junge Menschen aus Sportvereinen, die ein massives Problem mit ihrem Wettverhalten entwickelt haben.  
**Wir empfehlen, das staatliche Glücksspielmonopol wiederherzustellen und auf alle Glücksspielformen auszuweiten.** Insbesondere das besonders gefährliche Onlineglücksspiel (vgl. Hayer, Girndt & Kalke, 2019) darf nicht den Marktkräften oder illegalen Angeboten überlassen werden. Das erfolgreiche

---

<sup>1</sup> WHO (2019): ICD 10 Diagnose „Pathologisches Spielen“ (F63.0). Die Störung besteht in häufigem und wiederholtem episodenhaftem Glücksspiel, das die Lebensführung des betroffenen Patienten beherrscht und zum Verfall der sozialen, beruflichen, materiellen und familiären Werte und Verpflichtungen führt.

<sup>2</sup> Vgl. z. B.: <https://www.lernhelfer.de/schuelerlexikon/politikwirtschaft/artikel/marktmechanismus#>



Lottomodell sollte daher auf das Onlineglücksspiel übertragen und staatlich angeboten werden.

- b. Den Glücksspielanbieter\*innen wird der Schutz der Spieler\*innen gesetzlich vorgeschrieben. Damit befinden Sie sich in einem unauflösbaren **Zielkonflikt** zwischen der Vorgabe Spieler\*innenschutz, und der Vorgabe den „Shareholder Value“ zu mehren. Glücksspielsuchtprävention erzeugt Kosten. Die „guten“ Glücksspielanbieter\*innen, die die Maßnahmen tatsächlich umsetzen, haben dadurch einen Nachteil gegenüber weniger guten oder sogar illegalen Anbieter\*innen.
2. **Die Behörde, die für die Umsetzung und Kontrolle der Schutzmaßnahmen verantwortlich sein soll (vgl. im Entwurf § 27 e und f) existiert nicht.** Bis sie arbeitsfähig ist muss die Glücksspielaufsicht im Land so gestärkt werden, dass der Spieler\*innenschutz sichergestellt ist. Die Kompetenzen sollten dort unter einem Dach gebündelt und Fach-Organisationen sollten regelmäßig einbezogen werden. Bisher kommt es zu einem Wirrwarr von Zuständigkeiten. Z. B. erteilt das Wirtschaftsministerium<sup>3</sup> die Erlaubnisse für die Spielhallen und die Gastronomie, in der Glücksspiele (Automaten) angeboten werden. Bezüglich der Sozialkonzepte wird dann das Sozialministerium einbezogen. Die Aufsicht haben dann die Ordnungsämter<sup>4</sup>.

Außerdem muss endlich gegen die illegalen Angebote im Internet vorgegangen werden! Denn obwohl es in S-H möglich war, eine Erlaubnis für Onlineglücksspiele zu bekommen, hat nur ein sehr kleiner Anteil von Anbieter\*innen diese Möglichkeit genutzt. Die meisten Online-Glücksspielanbieter\*innen haben ihre unerlaubten Glücksspiele einfach weiter betrieben. Die Zahlungsströmungen müssen blockiert und die Internet Service Provider<sup>5</sup> in die Pflicht genommen werden, illegale Glücksspielangebote nicht an ihre Kundenschaft auszuliefern.

**Wir empfehlen daher, die Glücksspielaufsicht und die Suchtarbeit im Land massiv zu stärken, bis diese strukturellen Sucht-Gefährdungen behoben sind. Die Suchtarbeit im Land muss stark ausgeweitet werden, d. h. wir brauchen mehr Präventionsprojekte, mehr Beratungsstellen und eine bessere Unterstützung der Selbsthilfe zum Thema pathologisches Glücksspielen. Um die negativen Folgen des Glücksspiels zu verhindern, bzw. frühzeitig helfen zu können, benötigen wir mindestens 800.000 Euro pro Jahr. Pathologisches Glücksspielen ist eine chronische und potentiell tödliche Krankheit, deren Kosten die Sozialsysteme tragen müssen. Suchttherapie wird von den Krankenkassen und Rentenversicherungen bezahlt und nicht von der Glücksspielindustrie. Die Glücksspielanbieter\*innen müssen an diesen Kosten stärker beteiligt werden.**

---

<sup>3</sup> Von einem Wirtschaftsministerium erwarten wir Wirtschaftsförderung und keinen Spieler\*innenschutz.

<sup>4</sup> Auch die Kommunen haben einen Interessenkonflikt, denn sie nehmen die Vergnügungssteuer ein. Trotzdem gibt es Ordnungsämter, die sich im Spieler\*innenschutz engagieren. Die uns bekannten Rückmeldungen von Ordnungsämtern lassen sich jedoch grob zusammenfassen mit: „Dafür haben wir keine Zeit.“

<sup>5</sup> Abk. ISP, dt. Internetdienstleister



## Inhalt

Vorwort .....	2
Zu § 1 Ziele des Staatsvertrages .....	4
Zu § 3 Begriffsbestimmungen .....	5
Zu § 5 Werbung .....	6
Zu § 6 Sozialkonzept .....	6
Zu § 6j Unentgeltliche Angebote .....	11
Zu § 7 Aufklärung .....	11
Zu § 8 Spielersperrsystem; Abgleich mit dem Sperrsystem .....	12
Zu § 9 Glücksspielaufsicht .....	13
Zu § 10 Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes .....	14
Zu § 11 Suchtprävention, Suchtberatung und Suchtforschung .....	14
Zu § 32 Evaluierung .....	15
Literatur .....	15

**Da es in dem Entwurf Spieler\*innenschutzmaßnahmen gibt, die wir sehr begrüßen und wir eine bundesweit geltende Regelung für notwendig halten, werden wir im Folgenden die einzelnen für uns relevanten Regelungen genauer betrachten, Probleme für den Spieler\*innenschutz benennen und Verbesserungsvorschläge machen.**

### Zu § 1 Ziele des Staatsvertrages

**Problem 1:** Die Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig. Im Staatsvertrag aus dem Jahr 2008 stand das Ziel das „Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen“ noch an erster Stelle.

**Lösung 1:** Das Ziel der Suchtbekämpfung wieder als wichtigstes Ziel setzen. Das durch Glücksspiele verursachte Leid der erkrankten Glücksspieler\*innen und ihrer Angehörigen wiegt unserer Meinung nach sehr schwer und rechtfertigt diese Priorisierung. Des Weiteren dient der Spieler\*innenschutz dem Erhalt des Lottomonopols: Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass ein Monopol für Sportwetten mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nur vereinbar ist, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist (1 BVR 1054/01 - vom 28. März 2006). Wir gehen davon aus, dass sich dieses Urteil auch auf das Lottomonopol übertragen lässt. **Dem entsprechend müssen die für die Bekämpfung der Suchtgefahren relevanten Organisationen finanziell unterstützt werden, siehe § 11.**



**Problem 2:** Im Absatz 2 wird ein „natürlicher Spieltrieb der Bevölkerung“ benannt, der in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt werden soll. Diesen **Spieltrieb gibt es nicht** – und auch explizit keinen Glücksspieltrieb. Der Begriff lehnt sich an die Triebtheorie von Sigmund Freud an, die umstritten und veraltet ist. Durch den Begriff wird ein unabweisbares Verlangen der Bevölkerung nach Glücksspielen unterstellt. Tatsächlich fragte nur ein kleinerer Anteil der Bevölkerung (37,7 %) in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung Glücksspiele nach (Banz, 2019). Wenn es einen Glücksspieltrieb geben würde, müssten alle Menschen ihn befriedigen wollen.

**Lösung 2: Das Angebot** von Glücksspielen muss in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt werden, um der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken. Illegales Glücksspiel muss konsequent verfolgt werden.

### Zu § 3 Begriffsbestimmungen

**Problem:** Einige Glücksspielarten werden nicht berücksichtigt: Sogenanntes „**simuliertes Glücksspiel**“, wie z.B. die App Coin Master<sup>6</sup>. Offensichtlich werden dort Glücksspielmechaniken verwendet und für Kinder und Jugendliche interessant als elektronische Spiel (App) präsentiert. Der Unterschied zum Glücksspiel liegt lediglich im Fehlen einer direkten Auszahlungsmöglichkeit. Oftmals ist die Auszahlung jedoch indirekt möglich, indem z. B. virtuelle Gegenstände verkauft werden.

Simuliertes Glücksspiel wird aktuell in verschiedene Formen angeboten:

- **Demospiele** von echten Onlineglücksspielangeboten<sup>7</sup>, aber ohne Geldeinsatz und mit anderen Gewinnwahrscheinlichkeiten. Damit sind sie auch Kindern und Jugendlichen zugänglich und vermitteln einen unschädlichen Eindruck von Glücksspielen.
- Grundsätzlich **Pay-to-Win**-Geschäftsmodelle, also Erkaufen von virtuellen Gegenständen, um im Spiel besser zu sein. Z. B. „Lootboxen“, d. h. Beutekisten in Videospielen, die zufällig vergebene virtuelle Güter enthalten. In der Sportsimulation FIFA 21 können Spieler\*innen ihr eigenes Team zusammenstellen und besonders gute Spieler\*innen zufällig aus sogenannten „Packs“ erhalten.
- Kauf von **virtuellen Währungen** (In-App-Käufe), mit denen in Videospielen an Glücksspielen teilgenommen werden kann.

---

<sup>6</sup> <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.moonactive.coinmaster&hl=de&gl=US> abgerufen am 02.02.2021

<sup>7</sup> Z. B. im Google Playstore die App „Book of Ra™ Deluxe Slot“ siehe <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.funstage.gta.ma.bookofradeluxe> abgerufen am 02.02.2021



**Lösung:** Hier sollten auch Angebote<sup>8</sup> berücksichtigt werden, wenn sie Glücksspielähnliche Elemente (Zufallselemente, Glückssymbole, Darstellung einer Ziehung und ähnliches) beinhalten und den Einsatz von Geld ermöglichen (In-App-Käufe).

## Zu § 5 Werbung

**Problem:** In Deutschland wird die Werbung für Suchtmittel (z. B. Alkohol und Nikotin) zurzeit stark zurückgefahren; für Glücksspiele soll sie aber jetzt verstärkt zugelassen werden.

**Lösung:** Die Werbung für Glücksspiele sollte vollständig verboten werden. Da dies aktuell politisch nicht konsensfähig erscheint, muss die Werbung auf ein absolutes Minimum reduziert werden. Sie dient nämlich der Akquise von neuen Glücksspieler\*innen (z. B. Jugendlichen) und der Bindung der Kundschaft (z. B. pathologische Glücksspieler\*innen). Grundsätzlich sollte Werbung nur auf das Glücksspielangebot hinweisen, ohne animierend zu wirken. Daher sollte sie auf die Verkaufsstelle (Point of Sale) begrenzt werden.

Um Minderjährige vor Werbung im Internet und Rundfunk zu schützen, muss sie an die Wachphasen von Kindern und Jugendlichen angepasst werden. Wir schlagen vor, die erlaubten Werbezeiten auf 23.00 Uhr bis 6.00 Uhr zu begrenzen und Trikot- und Bandenwerbung ganz zu verbieten. Da die Warnhinweise in der TV-Werbung kaum lesbar sind, sollte die Werbung im TV ganz verboten werden. Auch die Dachmarkenwerbung für Glücksspiele auf Trikots, Banden und ähnlichen Werbemitteln in Sportstätten sollte untersagt werden, da sonst auch schutzbedürftige Menschen unerwartet in Kontakt mit der Glücksspielwerbung kommen, z. B. bereits erkrankte Glücksspieler\*innen oder Kinder.

## Zu § 6 Sozialkonzept

### *Absatz 1*

Im Absatz 1 werden die Veranstalter\*innen und Vermittler\*innen von öffentlichen Glücksspielen verpflichtet, den Jugend- und Spieler\*innenschutz sicherzustellen, die Spieler\*innen zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen.

Die Vorschrift ist sinnvoll, da auf diese Weise der Zielkonflikt zwischen Spieler\*innenschutz und Gewinnstreben vermindert werden kann. Insbesondere die externen Schulungen des Personals sind unabdingbar.

---

<sup>8</sup> Beschreibung der Freiwillige Selbstkontrolle Unterhaltungssoftware GmbH (USK): <https://usk.de/simuliertes-gluecksspiel-und-jugendschutz/> abgerufen am 02.02.2021

**Verbesserungsmöglichkeiten:**

- Zur Überprüfung der Sozialkonzepte und der Umsetzung der Hilfsmaßnahmen sollten unabhängige Fach-Organisation genutzt werden.
- Es muss endlich wirksam gegen unerlaubtes Glücksspiel vorgegangen werden.
- Für die notwendigen Maßnahmen aller Hilfsorganisationen müssen die von Glücksspiel-Profiteuren in einen Fonds einzahlen, um die finanziellen Lasten zu tragen und die Sozialsysteme zu entlasten.

*Absatz 2*

Absatz 2 verpflichtet die Anbieter\*innen, ihre **Präventions- und Therapiemaßnahmen** in Sozialkonzepten darzustellen und normiert weitere sinnvolle Schutzmaßnahmen.

**Problem:** Wir haben Erfahrungen mit über 350 Sozialkonzepten von Spielhallen gesammelt. Leider wurden nicht immer alle gesetzlichen Spieler\*innenschutzmaßnahmen umgesetzt. So wurden z. B. in keinem uns bekannten Konzept die mathematischen Gewinnwahrscheinlichkeiten dargestellt, sondern nur die finanziellen Verlustmöglichkeiten. Eine realistische Einschätzung der Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten ist so nicht möglich und den glücksspieltypischen kognitiven Verzerrungen wird Vorschub geleistet. **Maßnahmen, die die schädlichen Auswirkungen des Glücksspiels beheben, wurden in keinem uns bekannten Fall beschrieben. Diese Maßnahmen werden zurzeit durch Hilfsorganisationen übernommen und die Kosten dafür tragen die Kommunen (Suchtberatung), die Krankenkassen (Prävention) und Rentenversicherungen (Therapie, Verrentung).**

**Lösungen:** Die Früherkennung und die Frühintervention des pathologischen Glücksspiels sollten durch **unabhängige Organisationen** durchgeführt werden – **ohne Interessenkonflikt. Die Kosten dafür müssen die Profitierenden des Glücksspiels übernehmen.** Auch die durch Glücksspiel entstehenden Kosten für Prävention, Beratung, Therapie und Selbsthilfe sowie die Schuldenregulierung, die Erziehungs- und Familienberatung müssen unabhängig sein und auskömmlich finanziert werden. Im Falle der Erwerbunfähig müssen Umschulungen bezahlt werden und im schlimmsten Fall auch die Rentenkosten. Dazu schlagen wir einen **Fonds vor, in den die erlaubten Glücksspielanbieter\*innen feste Anteile ihrer Gewinne zahlen müssen** (wie in Großbritannien). Über die Verteilung der Mittel sollten dann die Wohlfahrtsverbände unter Einbeziehung von Glücksspielfachleuten entscheiden.

Die **Personalschulungen** müssen von dafür qualifizierten Organisationen (Fachberatungsstellen etc.) durchgeführt werden; unabhängig und auskömmlich finanziert. Die Schulungsinhalte müssen auf dem aktuellen wissenschaftlichen Forschungsstand sein und dürfen **nicht online** durchgeführt werden, da nur so die Motivation zur Durchführung der Maßnahmen erzeugt werden kann. Im Arbeitskreis Glücksspielsucht S-H gab es z. B. Berichte darüber, dass Geschäftsführer\*innen ihre Mitarbeitenden angewiesen haben, die Maßnahmen nicht durchzuführen.

Für die Umsetzung des Jugendschutzes und zum Zwecke des Spieler\*innenschutzes schlagen wir die **Verwendung des elektronischen Personalausweises** (E-Perso) vor, mit dem jedes



einzelne Glücksspielgeschäft vor dem Zugriff von Minderjährigen und gesperrten Glücksspieler\*innen geschützt werden muss – auch im Internet. So würde auch das Parallelglücksspiel verhindert, also die gleichzeitige Nutzung mehrerer verschiedener Glücksspiele zur Dosissteigerung. Dieses Vorgehen hat sich bei den Zigarettenautomaten und in den Spielbanken bewährt. Damit Minderjährige und gesperrte Glücksspieler\*innen vor den visuellen und akustischen Verlockungen des Glücksspiels geschützt werden, muss die Anwesenheit am Glücksspielort zusätzlich kontrolliert und unterbunden werden – auch in der Gastronomie. Dort treffen selbst Kinder beim Essen auf Glücksspiele.

Des Weiteren wäre durch den E-Personalausweis auch die sichere Identifizierung vor Spielteilnahme (vgl. § 6a) möglich. Davor darf kein Glücksspiel gestattet sein. Leider ist vorgesehen, dass bereits vor der Identifizierung bis zu 100 Euro verspielt werden dürfen.

Die von den Glücksspielanbieter\*innen eingesetzten Materialien müssen auf dem aktuellen wissenschaftlichen Stand sein und von einer dafür qualifizierten unabhängigen Organisation regelmäßig (alle 2 Jahre) überprüft werden. Auch die Umsetzung des **Sperrverfahrens muss unabhängig überprüft werden. Die Wirkung der Glücksspielsperre ist gut erforscht – sie ist effektiv!** Leider werden uns immer wieder Probleme bei der Umsetzung in Spielhallen gemeldet, sogar Selbstsperrungen werden behindert und teilweise verhindert. Fremdsperrungen durch Anbieter\*innen kommen nur sehr selten vor, obwohl Sie Ihre Kund\*innen vor den schweren Folgen schützen müssen. Die Fremdsperre wird unserer Kenntnis nach nur von den staatlichen Spielbanken umgesetzt, laut ökonomischer Forschung aus Hamburg<sup>9</sup> geschieht auch das zu selten.

Die **Dokumentationsdaten** müssen anonymisiert der Forschung zugänglich gemacht und veröffentlicht werden, damit auch das Hilfesystem daraus lernen kann. Insbesondere die Onlin Glücksspiele generieren viele Daten, aus denen die Forschung Rückschlüsse auf die Entstehung der Krankheit ziehen könnte. Leider wurden die **Daten des Safe-Servers**<sup>10</sup> aus S-H bisher dafür nicht genutzt.

### Zu § 6a Spielkonto

Problem: In § 6a Absatz 8 werden die Gründe für eine Kontosperrung durch die Anbieter\*innen als Sollvorschrift konkretisiert. **Hier fehlt die Selbst- und die Fremdsperre.**

**Lösung: Die Kontosperrung muss verpflichtend sein und insbesondere die Selbst- und Fremdsperre zum Schutz gegen die Suchtgefahr umfassen!**

---

<sup>9</sup> <https://www.uni-hamburg.de/newsletter/juni-2014/studie-der-universitaet-hamburg-zeigt-spielersperren-helfen-gegen-spielsucht.html> abgerufen am 25.01.21

<sup>10</sup> Dort werden Daten für die Glücksspielaufsicht und die Finanzbehörde erfasst, siehe <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/G/gluecksspiel/technik.html> abgerufen am 01.02.2021



### Zu § 6c Selbstlimitierung

**Die Selbstlimitierung ist sehr sinnvoll.** Wesentliches Merkmal der Suchtkrankheit ist der Verlust der Kontrolle über das eigene Verhalten trotz massiver persönlicher Schäden durch den Konsum. Das betrifft beim Glücksspiel insbesondere die hohen Schulden und die Einengung aller Interessen auf das Glücksspiel, woraus auch negative soziale Konsequenzen (Familie, Beruf) erwachsen.

**Problem:** 1000 Euro als grundsätzliches Limit, das sogar noch erhöht werden kann, sind viel zu viel.

**Lösung:** Das Limit muss sich an der Höhe der Ausgaben orientieren, die die Menschen in Deutschland sonst für Unterhaltung ausgeben; wir schlagen **100 Euro** vor. Wenn das Verlustlimit auf persönlichen Wunsch erhöht werden soll, muss das mit der Suchtaufklärung und der Warnung vor der Verschuldung verbunden sein. Außerdem sollte ein Liquiditätsnachweis erbracht werden müssen.

#### Weitere Verbesserungsmöglichkeiten:

- Die Selbstlimitierung sollte auf alle Glücksspielformen übertragen werden und insbesondere auch die Automaten in den Spielhallen und in der Gastronomie umfassen. Dazu muss ein Kreditverbot, das Verbot von Zahlungsdienstleistungen in den Spielstätten und die Eingabe eines Limits vor Beginn des Glücksspiels gewährleistet sein und durch den elektronischen Personalausweis (**E-Perso**) technisch sichergestellt werden.
- Auch ein **Zeitlimit** sollte entsprechend vorgeschrieben werden.

### Zu § 6d Informationspflichten des Anbieters bei Glücksspielen im Internet

**Problem:** Wichtige Informationen fehlen.

**Lösung:** Die Informationspflichten müssen zusätzlich umfassen:

- Höhe der Verluste und Gewinne
- Verwendete Zeit
- Fachlich kontrollierte Informationen zur Glücksspielsucht
- Wissenschaftlich valider Selbsttest mit Rückmeldung der Ergebnisse und Verhaltensvorschlägen
- Verlinkung zu unabhängigen Hilfsorganisationen für problematisch Glücksspielende
- Weiteres, wenn die Wissenschaft relevante neue Erkenntnisse generiert hat

Diese Informationen sollten mit einer Pause verbunden werden, z. B. indem sie einmal pro Stunde für 10 Minuten auf dem Automaten oder dem Monitor/Smartphone automatisch erscheinen und nicht umgangen werden können.



### Zu § 6e Weitere Bestimmungen zum Jugend- und Spieler\*innenschutz bei Glücksspielen im Internet

**Wichtige Erweiterung:** Der Ausschluss minderjähriger und gesperrter Spieler\*innen muss durch den elektronischen Personalausweis gesichert werden.

### Zu § 6h Verhinderung parallelen Spiels bei mehreren Anbieter\*innen im Internet; Wartezeit vor Anbieter\*innenwechsel im Internet

Auch diese Schutzvorschrift muss durch den elektronischen Personalausweis gesichert werden.

### § 6i Spielsuchtfrüherkennung; Safe-Server; kurzfristige Sperre

Das Onlineglücksspiel hat nicht nur Nachteile (maximale Verfügbarkeit usw.), sondern die anfallenden Daten können auch zum Guten genutzt werden, was leider bisher unseres Wissens nach nicht umgesetzt wurde. Z. B. wurden die Daten des Safe-Servers nicht wissenschaftlich ausgewertet.

#### Zu Absatz 1

*„(1) Veranstalter von Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet müssen auf eigene Kosten ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einsetzen;“*

**Problem 1:** Leider gibt es unseres Wissens nach kein valides automatisches System zur Spielsuchtfrüherkennung. Die Daten nur einer Anbieter\*in zu nutzen, halten wir für ungenügend.

**Lösung 1:** Bevor das Onlineglücksspiel den Marktkräften überlassen wird, muss ein solches System **wissenschaftlich entwickelt und laufend verbessert** werden. Dabei müssen die relevanten Daten vollständig zu Verfügung stehen, d. h. auch die Daten der anderen erlaubten Angebote und des Safe-Servers. Wir schlagen vor, dass die Daten bei der zentralen Behörde gesammelt und durch den Algorithmus genutzt werden. Die Glücksspielanbieter\*innen bekommen dann die Rückmeldung zur Früherkennung von der Behörde und müssen die entsprechenden Schutzmaßnahmen umsetzen.

**Problem 2:** Nicht alle legalen Glücksspiele müssen diese sinnvolle Maßnahme umsetzen.

**Lösung 2:** Alle nach diesem Staatsvertrag regulierten Glücksspielanbieter\*innen müssen verpflichtet werden, ein valides automatisches System zur Spielsuchtfrüherkennung zu nutzen.

#### Zu Absatz 2

*Problem: „... Im Falle einer Pseudonymisierung durch die Aufsichtsbehörde sind vor der Pseudonymisierung ausschließlich Prüfungen hinsichtlich der Einhaltung des Teilnahmeverbots Minderjähriger und des räumlichen Geltungsbereichs der Erlaubnis Zulässig. ...“.*

**Problem:** Es fehlt die Prüfung der Selbst- und Fremdsperre.



**Lösung:** Die Prüfungen hinsichtlich der Einhaltung des Teilnahmeverbots von gesperrten Spieler\*innen vorschreiben.

*Zu Absatz 3*

**Problem:** Die sofortige kurzzeitige Sperre der Spieler\*innen muss nur bei Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automaten spielen umgesetzt werden.

**Lösung:** Diese sehr sinnvolle Spieler\*innenschutzmaßnahme muss für alle erlaubnisfähigen Glücksspielangebote verpflichtend vorgeschrieben werden. Die Daten müssen zentral gesammelt und im Sinne des Spieler\*innenschutzes genutzt werden. Sollten viele Kurzzeitsperren bei einer Person auftreten ist das ein Hinweis auf eine Gefährdung.

## Zu § 6j Unentgeltliche Angebote

*Zu Absatz 1*

**Problem:** Simulierte Glücksspiele (d. h. nachgebildete Glücksspiele ohne Geldeinsatz<sup>11</sup>) von anderen Anbieter\*innen stellen eine Werbung für Glücksspiele dar und müssen verboten werden. Sie erwecken den Eindruck eines harmlosen Freizeitvergnügens und stellen dadurch einen Einstieg für junge Menschen in das Glücksspielen dar, ohne den Hinweis auf die Suchtgefahren. Für gesperrte Spieler\*innen sind sie unseres Erachtens eine Rückfallgefahr.

**Lösung:** Es dürfen keine unentgeltlichen Angebote, die ein Glücksspiel nachbilden, gemacht werden. Mindestens muss sichergestellt werden, dass keine minderjährigen oder gesperrte Spieler\*innen in Kontakt mit dieser Werbung kommen.

## Zu § 7 Aufklärung

Im Absatz 1 werden die Veranstalter\*innen und Vermittler\*innen von öffentlichen Glücksspielen verpflichtet, die Spieler\*innen vor der Spielteilnahme über die Suchtrisiken der von ihnen angebotenen Glücksspiele und Möglichkeiten der Beratung und Therapie aufzuklären.

**Problem:** Die Inhalte und die Qualität der Informationen zu den Suchtrisiken, Beratungs- und Therapiemöglichkeiten wurden nicht bestimmt. Es könnten unqualifizierte Informationen vermittelt werden.

**Lösung:** Die Suchtinformationen müssen den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand darstellen, von einer unabhängigen und dafür qualifizierten Organisation alle zwei Jahre geprüft werden und auf Hilfsangebote verweisen, die von den Glücksspielanbieter\*innen unabhängig sind.

---

<sup>11</sup> Z. B. im Google Playstore die App „Book of Ra™ Deluxe Slot“ siehe <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.funstage.gta.ma.bookofradeluxe>



## Zu § 8 Spielersperrsystem; Abgleich mit dem Sperrsystem

Es wird ein zentrales und übergreifendes **Sperrsystem eingeführt. Diese Schutzmaßnahme benötigen wir in allen Bundesländern und für alle Glücksspielarten!** Dies ist eine der besten Möglichkeiten, den problematisch oder krankhaft glücksspielenden Menschen zu helfen. Die Effektivität dieser Schutzmaßnahmen wurde mehrfach wissenschaftlich untersucht und bestätigt. Z. B. für Spielbanken durch die Universität Hamburg (Fiedler, 2014) und für die Glücksspielautomaten in Spielhallen und in der Gastronomie durch die Universität Bremen (Hayer et al., 2018).

**Problem 1:** Die für die Umsetzung zuständige Behörde existiert nicht.

**Lösung 1:** Bis zur Arbeitsfähigkeit der Behörde muss die Glücksspielaufsicht im Land zur Umsetzung des Sperrsystems befähigt werden. Dazu sollte sie sich bestehender Systeme wie z. B. „OASIS GlüStV“ (Onlineabfrage Spielerstatus nach Glücksspielstaatsvertrag) bedienen können. Das Land Hessen hat dieses Spieler\*innensperrsystem aufgebaut<sup>12</sup> und betreibt es seit Jahren erfolgreich. Daher sollte es in allen Bundesländern und für alle Glücksspielformen übernommen werden.

**Problem 2:** Nicht alle Glücksspielangebote müssen an dem Sperrsystem teilnehmen.

**Lösung 2:** Diese sehr sinnvolle Spieler\*innenschutzmaßnahme muss für alle erlaubnisfähigen Glücksspielangebote verpflichtend vorgeschrieben werden. Bei pathologischen Glücksspieler\*innen kommt ein „Mischkonsum“ häufig vor. Zwar gibt es für gewöhnlich eine bevorzugte Glücksspielart, die anderen Angebote werden jedoch auch genutzt. So wäre also im Falle eine Sperre die Substitution und somit die Fortführung des kranken Verhaltens möglich.

**Problem 3:** Die Glücksspielanbieter\*innen haben die Fremdsperre unseres Erachtens nach nicht oder nur unzureichend umgesetzt. Uns ist die Umsetzung in S-H z. B. nur von den Spielbanken bekannt.

**Lösung 3:** Die Bedingungen der Fremdsperre müssen durch unabhängige Suchtforschung präzisiert werden: Welche Verfahren zur Früherkennung müssen von wem wann umgesetzt werden? Wie sieht die Interventionskette bis zur Sperre aus? Die Umsetzung muss kontrolliert und Verstöße geahndet werden. Ein Nichtvollzug ist unseres Erachtens unterlassene Hilfeleistung und rechtfertigt auch den Entzug der Erlaubnis.

### Zu § 8a Eintragung und Dauer der Sperre

*„(6) Die Sperre beträgt mindestens ein Jahr, es sei denn, die eine Selbstsperre beantragende Person beantragt einen abweichenden Zeitraum, der jedoch drei Monate nicht unterschreiten darf. Wird eine kürzere Dauer als drei Monate angegeben, gilt dies als Angabe von drei Monaten.“*

**Problem:** Im Falle einer Glücksspielsucht ist die Dauer der Sperre viel zu kurz.

<sup>12</sup> <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gluecksspielneu/spielsperrsystem-oasis> abgerufen am 25.01.21



**Lösung:** Bis die Therapien umgesetzt und das unproblematische Verhalten verfestigt wurde vergehen unserer Meinung nach mindestens 5 Jahre. Solange sollte die Sperre also mindestens dauern. Nach der Aufhebung der Sperre müssen besondere Regeln für die erneute Teilnahme gelten, die erst noch von Suchtforschung erarbeitet werden müssen. Auf Wunsch des glücksspielenden Menschen muss auch eine lebenslängliche Sperre möglich sein.

### Zu § 8b Beendigung der Sperre

**Problem:** Ob die Gründe für die Sperre noch vorliegen wird bei Entsperrung nicht geprüft.

**Lösung:** Es muss vor Aufhebung der Sperre geprüft werden, ob die Sperrgründe (z. B. Verschuldung, Nichterfüllung von Unterhaltspflichten, Spielsucht, etc.) noch vorhanden sind. Die Nachweise sind vom Antragsteller\*innen zu erbringen.

### Zu § 9 Glücksspielaufsicht

Zu Absatz (2a); „... Testkäufe oder Testspiele mit minderjährigen Personen dürfen durch die Glücksspielaufsichtsbehörden in Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben durchgeführt werden.“

**Problem:** Testkäufe oder Testspiele mit minderjährigen Personen durchzuführen bedeutet, sie den Suchtgefahren des Glücksspiels auszusetzen.

**Lösung:** Auf die Testkäufe müssen die Minderjährigen von Psycholog\*innen vorbereitet und durch Pädagog\*innen begleitet werden, um eine frühzeitige Erkrankung durch Glücksspiele zu verhindern und ggf. frühzeitig helfen zu können.

*Zu Absatz (3):*

Wir begrüßen die internationale Zusammenarbeit! Da das Glücksspielangebot im Internet grenzenlos ist, müssen mit den internationalen Partner\*innen die Schutzvorkehrungen gemeinsam entwickelt und umgesetzt werden. Illegale Glücksspielangebote müssen gemeinsam und entschlossen bekämpft werden.

*Zu (3a) Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden mit anderen Organisationen*

**Problem:** Die Zusammenarbeit mit den für den Spieler\*innenschutz und der Forschung zuständigen Organisationen ist nicht vorgesehen. Wichtige Daten werden nicht genutzt.

**Lösung:** Verpflichtende Kooperation und Datenaustausch mit den relevanten Institutionen der Forschung, der Verwaltung und des Spieler\*innenschutzes müssen gesetzlich vorgeschrieben werden.



## Zu § 10 Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes

Zu Absatz (1): „Die Länder haben zur Erreichung der Ziele des § 1 die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. Sie werden dabei von einem Fachbeirat beraten. Dieser setzt sich aus Personen zusammen, die im Hinblick auf die Ziele des § 1 über besondere wissenschaftliche oder praktische Erfahrungen verfügen.“

**Problem:** Es ist nicht definiert, was ein ausreichendes Glücksspielangebot ist. Es ist also auch möglich, viele Glücksspielanbieter\*innen zu erlauben. Das führt zu den bereits im Vorwort dargelegten negativen Auswirkungen der Marktmechanismen auf den Spieler\*innenschutz (attraktive Angebote, niedriger Preis, Werbung) und dem Zielkonflikt der Glücksspielanbieter\*innen (Gewinnmaximierung oder Spieler\*innenschutz). **Glücksspiel ist kein normales Wirtschaftsgut.** Mündige Bürger\*inne, die rational im Sinne ihrer ökonomischen Interessen handeln, werden nämlich durch die Glücksspielsucht sozusagen „entmündigt“. Wesentliches Kennzeichen einer Suchterkrankung ist der Verlust der Kontrolle über das eigene Verhalten: Es wird konsumiert, trotz negativer Folgen. Besonders eindruckliche Beispiele sind die Tumoroperierten, die rauchend vor der Klinik stehen. Bei der Glücksspielsucht führt das zum Verfall der sozialen, beruflichen, materiellen und familiären Werte und Verpflichtungen (ICD 10, WHO Version 2019).

**Lösung:** Aus unserer Sicht würde es genügen, wenn es **pro Glücksspielart eine(n) erlaubte(n) Anbieter\*in** gäbe. Somit könnten die für den Spieler\*innenschutz negativen Auswirkungen der Marktöffnung verhindert werden. Welche Anbieter\*in die jeweilige Erlaubnis bekommt, soll von dem Fachbeirat beschlossen werden. Wenn es nur eine(n) erlaubte(n) Anbieter\*in gibt, ist die Kontrolle der Spieler\*innenschutzmaßnahmen mit relativ geringem Aufwand möglich.

## Zu § 11 Suchtprävention, Suchtberatung und Suchtforschung

**Problem:** Die Suchtarbeit in S-H ist unterfinanziert. Z. B. wurden die Mittel für die Fachberatungsstellen Glücksspielsucht seit über zehn Jahren nicht erhöht. Im Rahmen der Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages in Schleswig-Holstein sogar um 150.000 Euro gekürzt.

Die Suchtarbeit im Land muss stark ausgeweitet werden. Wir brauchen mehr Präventionsprojekte und mehr Beratungsstellen zum Thema pathologisches Glücksspielen, um die negativen Folgen des Glücksspiels zu verhindern bzw. frühzeitig helfen zu können. Leider ist das nicht in jedem Fall möglich. Dann müssen die durch die Krankheit erzeugten Schäden minimiert werden, d. h. die Therapie, die Selbsthilfe und die Schuldenregulierung müssen ausgebaut werden. Pathologisches Glücksspielen ist eine chronische und potentiell tödliche Krankheit, deren Kosten die Sozialsysteme tragen müssen. Suchttherapie wird von den Krankenkassen und Rentenversicherungen bezahlt und nicht von der Glücksspielindustrie.

**Lösung:** Die Glücksspielanbieter\*innen müssen an diesen Kosten stärker beteiligt werden, z. B. in Form eines Fonds, in den sie gesetzlich bestimmte Anteile ihrer Gewinne einzahlen müssen. Alternativ benötigt die Suchtarbeit einen planbaren und auskömmlichen Anteil der Einnahmen durch Glücksspiele, die das Land hat.



**Darum ist unsere Forderung, dass mit dem Inkrafttreten des GlüStV 2021 800.000 Euro pro Jahr der Suchtarbeit im Land zur Verfügung gestellt werden. Damit soll dann an der Erreichung des in §1 (1) formulierten Ziels „das Entstehen von Glücksspielsucht und Wertsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen.“ gearbeitet werden.**

Konkret möchten wir mit den Mittel die bestehenden Fachberatungsstellen Glücksspielsucht ausbauen und zusätzliche schaffen, um eine bessere Versorgung der Bevölkerung zu erreichen. Momentan müssen noch sehr weite Wege überwunden werden, um eine qualifizierte Fachberatung in Anspruch nehmen zu können. Auch die Angehörigen von problematisch glücksspielenden Menschen sollen so besser versorgt werden. Ebenso wollen wir die Präventionsangebote ausbauen und die Selbsthilfegruppen zum Thema Glücksspiele stärker unterstützen.

## Zu § 32 Evaluierung

**Problem:** Es wird nicht explizit untersucht, ob die Ziele des Staatsvertrages (vgl. § 1) erreicht werden.

**Lösung:** Mindestens das erste Ziel, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wertsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen, muss wissenschaftlich untersucht werden. Dazu ist es erforderlich, den Auftrag vor Inkrafttreten des Gesetzes zu vergeben. Das beauftragte wissenschaftliche und unabhängige Institut muss die Ausgangslage erfassen, um eine Veränderung messen zu können.

## Literatur

Banz, M. (2019). GLÜCKSSPIELVERHALTEN UND GLÜCKSSPIELSUCHT IN DEUTSCHLAND. Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends. BZgA-Forschungsbericht. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. doi: 10.17623/BZGA:225-GS-SY19-1.0

Hayer, T., Girndt, L. & Kalke, J. (2019). Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen: Eine systematische Literaturanalyse. Bremen: Universität Bremen.

Hayer, T., Turowski, T., von Meduna, M., Brosowski, T. & Meyer, G. (2018). Studie zur Wirkung und Optimierung von Spielersperren und Sozialkonzepten in Spielhallen in Hessen. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Soziales und Integration.



Landes-Arbeitsgemeinschaft  
der freien Wohlfahrtsverbände  
Schleswig-Holstein e.V.

ICD-10: Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme, 10. Revision, Version 2019, siehe <https://www.dimdi.de/static/de/klassifikationen/icd/icd-10-who/kode-suche/htmlamt12019/index.htm> abgerufen am 27.01.2021

Ingo Fiedler (2015). Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken, Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, 10 (3).

Meyer, G.; Kalke, J. & Hayer, T. (2018). The impact of supply reduction on the prevalence of gambling participation and disordered gambling behavior: a systematic review. Sucht, 64 (5-6), 283-293.

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend,  
Familie und Senioren | Postfach 70 61 | 24170 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss

ausschließlich per E-Mail

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/5379

Ihr Zeichen: L 215  
Ihre Nachricht vom: 15.01.2021  
Mein Zeichen: VIII 44 - 9706/2021

Meine Nachricht vom:  
Angelika Bähre  
Angelika.Baehre@sozmi.landsh.de  
Telefon: +49 431 988-5462  
Telefax: +49-431-988-6-185462

Kiel, 12. Februar 2021

## **Suchtfachliche Stellungnahme zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)**

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zum 1. Juli 2021 soll der neue Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) in Kraft treten. Damit verbunden sind zahlreiche Erweiterungen des legalen Glücksspiels in Deutschland, insbesondere Online-Glücksspiele und virtuelle Automaten Spiele, sowie die Regulierung von Sportwetten. Diese Erweiterungen werden in logischer Konsequenz auch zu einer Zunahme von Suchtproblemen in Verbindung mit Glücksspiel führen. Grundsätzlich ist es aus suchtfachlicher Sicht allerdings zu begrüßen, den Glücksspielmarkt möglichst effektiv zu regulieren, um so einem unkontrollierten Wachstum des nichtregulierten – illegalen – Glücksspielmarktes entgegenzuwirken, in dem Suchtprävention und Spieler\*innenschutz keine Rolle spielen und wo von Glücksspielsucht betroffene und bedrohte Menschen gern gesehene „Kund\*innen“ sind. Zudem beinhaltet der vorliegende Staatsvertrag im Vergleich zu bisherigen Regelungen zahlreiche neue Maßnahmen und Werkzeuge, welche der Entstehung von Glücksspielsucht sinnvoll entgegenwirken und betroffenen Bürger\*innen zielgerichtete Hilfestellungen geben können.

### **1. Stärkung von Prävention und Beratung**

Nach § 1 Nummer 1 ist Ziel des Staatsvertrages, „das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen“. Dafür braucht es vor allem kompetente Mitarbeiter\*innen vor Ort, eine bürgernahe Infrastruktur sowie die finanziellen Grundlagen, diese ausreichend bereitzustellen.

Erste Anlaufstellen bei Fragen zu Glücksspielsucht sind, neben der Landesstelle für Suchtfragen Schleswig-Holstein e. V. (LSSH), die derzeit sieben Glücksspielfachstellen in Schleswig-Holstein. Diese werden vom Land u. a. durch den Rahmenstrukturvertrag

Dienstgebäude Adolf-Westphal-Str. 4, 24143 Kiel | Telefon 0431 988-0 | Telefax 0431 988-5416 | Bushaltestelle Gablenzstraße  
<https://www.schleswig-holstein.de> | E-Mail: [poststelle@sozmi.landsh.de](mailto:poststelle@sozmi.landsh.de) | De-Mail: [poststelle@sozmi.landsh.de-mail.de](mailto:poststelle@sozmi.landsh.de-mail.de) E-Mail-Adressen: Kein Zugang für verschlüsselte Dokumente. Medien-Informationen der Landesregierung finden Sie aktuell und archiviert im Internet unter <https://www.schleswig-holstein.de> | Das Ministerium finden Sie im Internet unter [www.schleswig-holstein.de/sozialministerium](http://www.schleswig-holstein.de/sozialministerium), bei [www.facebook.com/Sozialministerium.SH](https://www.facebook.com/Sozialministerium.SH) und [www.twitter.com/sozmiSH](https://www.twitter.com/sozmiSH)

soziale Hilfen gefördert. Bereits vor Entstehung des neuen GlüStV haben die bestehenden Glücksspielfachstellen auf stetig steigende Nachfragen und knappe Kapazitäten hingewiesen. Eine angebots- und zielgruppenorientierte Ausweitung von Präventionsmaßnahmen ist genauso unerlässlich wie eine bedarfsorientierte Erhöhung der Beratungskapazitäten in den einzelnen Glücksspielfachstellen, da diese für Betroffene und deren Angehörige gleichermaßen zur Verfügung stehen.

## **2. Stärkung des Jugend- und Spieler\*innenschutzes**

Auch die Gewährleistung des Jugend- und Spieler\*innenschutzes ist nach § 1 Nummer 3 Ziel des GlüStV. Um dieses Ziel zu fördern, ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass der vorliegende Staatsvertrag ein zentrales und spielformübergreifendes Sperrsystem etabliert, welches sowohl eine Selbst-, als auch eine Fremdsperre vorsieht und diese auch erstmals legaldefiniert.

Das durch § 6i Absatz 1 erforderliche System zur Spielsuchtfrüherkennung bei im Internet stattfindenden Glücksspielen wird ebenfalls begrüßt. Es trägt dem Umstand Rechnung, dass Spieler\*innen bei Online-Glücksspielen grundsätzlich frei von jeder sozialen Kontrolle durch ihre Mitmenschen spielen können und dadurch problematisches und suchtypisches Spielverhalten ansonsten möglicherweise unerkannt bliebe.

Weiterhin ist die Kurzzeitsperre bei Online-Glücksspielen im Sinne des § 6i Absatz 3 sehr zu begrüßen. Ein solcher „Panikbutton“ bietet Menschen, die während des Glücksspiels plötzlich ungewohntes Verhalten an sich selbst bemerken, ein effektives Mittel, den Zugriff auf Online-Glücksspiele für zunächst 24 Stunden selbstständig und ohne weitere Nachfrage zu unterbinden.

Die Einführung eines anbieterübergreifenden Einzahlungslimits für Online-Glücksspiele nach § 6c ist aus suchtfachlicher Sicht grundsätzlich ebenfalls zu befürworten. Jedoch erscheint die vorgesehene Limitierung auf 1.000 € monatlich zu hoch. Dies gilt im Besonderen unter der Betrachtung, dass gegebenenfalls zusätzliche Einsätze bei stationären Glücksspielen (z. B. in Spielhallen) hierbei unberücksichtigt bleiben und die Gefahr einer – nicht selten erheblichen und die wirtschaftliche Existenz bedrohenden – Überschuldung der Spieler\*innen eine der häufigsten Folgen suchtbedingten Spielens darstellt.

Eine große Herausforderung an den Jugend- und Spieler\*innenschutz stellen weiterhin simulierte Glücksspiele ohne direkten Geld- oder Werteinsatz (z. B. Demospiele, Loot-Boxen) dar. Solche simulierten Glücksspiele sind häufiger Bestandteil vieler Smartphone- und Video-Spiele und vergleichbarer Applikationen. Hierbei besteht die Gefahr, dass die Spieler\*innen – häufig handelt es sich bei den Zielgruppen zudem um Kinder und Jugendliche sowie junge Erwachsene – durch zunächst kostenlose Glücksspiele ein problematisches oder suchtypisches Spielverhalten entwickeln und im weiteren Verlauf auf klassische Glücksspiele übertragen. Trotz vielfacher Forderungen zahlreicher Suchtexpert\*innen bleiben viele Arten simulierter Glücksspiele im vorliegenden Staatsvertrag – insbesondere wenn es sich nicht um Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen im Internet im Sinne des § 6j handelt – leider unberücksichtigt und damit auch künftig weitgehend unreguliert. Hier wird dem Gesetzgeber aus suchtfachlicher Sicht daher empfohlen, in der Folge möglicherweise andere Formen der Regulierung zu nutzen.

### **3. Begrenzung von Werbung**

Für eine effektive Suchtprävention ist es von besonderer Bedeutung, dass Werbung für Glücksspiele sinnvoll begrenzt wird. Insofern ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass in § 5 Absatz 2 – konsequenter als noch durch die bisher geltende Formulierung – festgelegt wird, dass die Werbung für Glücksspiele in Art und Umfang den Zielen des Staatsvertrages nicht zuwiderlaufen darf. Es wird auch bestimmt, dass Werbung nicht übermäßig erfolgen darf.

Allerdings fehlt es in diesem Zusammenhang an Konkretisierungen und die notwendige Auslegung wird so allein einer zukünftigen Rechtsprechung überlassen. Hier wäre es – auch aus Gründen der Rechtssicherheit – wünschenswert, wenn der Gesetzgeber stärker von seinem Gestaltungsrecht Gebrauch machen würde. Im Zusammenhang z. B. mit Fernsehübertragungen von Sportveranstaltungen nehmen Werbung und Sponsoring durch Sportwettenanbieter bereits heute vielfach einen erheblichen zeitlichen Umfang ein. Dabei stellen Sportwetten durch ihre vielfältigen Kombinationsmöglichkeiten sowie die zunehmenden Angebote von Live-Wetten auf bereits laufende Sportveranstaltungen ein besonders hohes Risiko zur Entwicklung eines problematischen oder suchttypischen Spielverhaltens dar. Auch die Erfordernisse des Kinder- und Jugendschutzes sind hier besonders zu berücksichtigen, da die entsprechenden Sportereignisse zu einem signifikanten Anteil auch durch Kinder und Jugendliche verfolgt werden. Daher ist zudem kritisch zu betrachten, dass Sportwetten auf Sportereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Minderjährige teilnehmen, zwar nach § 21 Absatz 1a grundsätzlich verboten sind, national oder international bedeutsame Großereignisse von diesem Verbot jedoch ausgenommen sind.

### **4. Wissenschaftliche Evaluation**

Aufgrund der sich stetig wandelnden Landschaft von stationären und online stattfindenden Glücksspielen kommt der wissenschaftlichen Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele eine erhebliche und zunehmende Bedeutung zu. Das Prinzip der Wissenschaftlichkeit nimmt der vorliegende Staatsvertrag dabei nicht nur bei den Vorgaben zur Suchtforschung im Sinne von § 11 auf, sondern auch bei den Sozialkonzepten, dem System zur Spielsuchtfrüherkennung bei Online-Glücksspielen, den Qualifikationen der Mitglieder des Fachbeirates sowie den Aufgaben der neu zu schaffenden länderübergreifenden Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde. Dies wird aus suchtfachlicher Sicht begrüßt.

Eine wichtige Aufgabe der Suchtforschung im Bereich des Glücksspiels wird dabei in naher Zukunft voraussichtlich der wissenschaftlichen Evaluation suchtspezifischer Auswirkungen durch die Neuregulierung des Online-Marktes für Glücksspiele und der Etablierung des Marktes für Sportwetten zukommen. Hier wird dem Gesetzgeber empfohlen, neue wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse auch nach einer Ratifizierung des Staatsvertrages in möglicherweise erforderliche gesetzliche Regelungen zu transferieren.

### **5. Fazit**

Insgesamt betrachtet bietet der neue GlüStV viele suchtfachlich sinnvolle neue Maßnahmen und Werkzeuge, die dabei helfen können, das Entstehen von

Glücksspielsucht zu verhindern sowie davon betroffenen oder bedrohten Menschen und deren Angehörigen Hilfen anzubieten. Es darf jedoch auch nicht verkannt werden, dass jede Ausweitung des legalen Glücksspiels sowie der öffentlichen Werbung hierzu Gefahren, sowohl für Spieler\*innen als auch für Kinder und Jugendliche, nach sich ziehen. Um diesen effektiv zu begegnen, ist es notwendig, Präventionsmaßnahmen auszuweiten und Hilfsangebote vor Ort entsprechend ihres steigenden Bedarfes in angemessenem Umfang zu fördern. Die Zurverfügungstellung von ausreichenden Haushaltsmitteln ist dafür Voraussetzung.

Den Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtags wird empfohlen, dem vorliegenden Staatsvertrag (GlüStV 2021) zuzustimmen.

Mit freundlichen Grüßen

Angelika Bähre

Sucht- und Drogenbeauftragte des  
Landes Schleswig-Holstein

Allgemeine Datenschutzinformation:

Der telefonische, schriftliche oder elektronische Kontakt mit dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren ist mit der Speicherung und Verarbeitung der von Ihnen ggf. mitgeteilten persönlichen Daten verbunden. Rechtsgrundlage hierfür ist Art. 6 Absatz 1 Buchstabe e der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) der Europäischen Union. Weitere Informationen erhalten Sie hier: <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Serviceseiten/Datenschutzerklaerung/datenschutzerklaerung.html>

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/5380



59065 Hamm, Westenwall 4  
59003 Hamm, Postfach 1369  
Tel. +49 2381 9015-0  
Fax +49 2381 9015-30  
info@dhs.de | www.dhs.de

DHS | Postfach 1369 | 59003 Hamm

Herrn Dr. Sebastian Galka  
**Schleswig-Holsteinischer Landtag**  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

innenausschuss@landtag.ltsh.de

Bankverbindungen:  
Volksbank Hamm e.G.  
BLZ 441 600 14  
Konto-Nr. 810 2000 200  
BIC GENODEM1DOR  
IBAN DE08 4416 0014 8102 0002 00  
Sparkasse Hamm  
BLZ 410 500 95  
Konto-Nr. 51 094  
BIC WELADED1HAM  
IBAN DE27 4105 0095 0000 0510 94

Ihre Nachricht vom	Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Durchwahl	Datum
15. Januar 21	L 215	PR/br	-21	11. Februar 2021

**Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf des Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021)**

**Stellungnahme der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V.**

Sehr geehrter Herr Dr. Galka,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021) für die Beratungen des Innenausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags abzugeben.

Im Namen der DHS und ihrer Mitgliedsverbände haben wir uns zuvor schon gegen den neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 positioniert, und sehen uns damit im Einklang mit dem Fachbeirat Glücksspielsucht, dem Fachverband Glücksspielsucht sowie sämtlichen weiteren in der Suchtprävention, Suchthilfe und Sucht-Selbsthilfe tätigen Vereine und Verbände.

Wir würden gerne aus unserer Sicht dringende Änderungen anregen, um die gravierenden Mängel zu beheben. Doch sofern in der aktuellen „Verbändebeteiligung“ keine Möglichkeit der Änderung des vorliegenden Entwurfes des Glücksspielstaatsvertrages 2021 mehr besteht, können wir uns nur noch gegen eine Ratifizierung aussprechen.

Der bisher gültige 3. Staatsvertrag ist stattdessen aus unserer Sicht zu verlängern.

Es ist anzumerken, dass der vorliegende Entwurf in Teilen sinnvolle Maßnahmen des Spielerschutzes vorsieht. Allerdings müssen wir auch nach wie vor erhebliche Mängel feststellen, die Suchtrisiken fördern und eine Gefährdung von Spielenden erhöhen. In den folgenden Ausführungen beziehen wir uns erneut ausschließlich auf die persistierenden Mängel.

**Die Erlaubniserteilung für das Online-Glücksspiel widerspricht der wissenschaftlichen Evidenz**, welche eine besondere Gefährdung durch Online-Angebote nachweist. Die insgesamt erhöhte und besonders einfache Verfügbarkeit führt zu neuen Risiken der Suchtentwicklung, -aufrechterhaltung und Rückfallgefährdung. Die in diesem Zusammenhang vorgeschlagenen Regulierungen des Spielerschutzes greifen nicht oder zu kurz.

**Eine Obergrenze von 1.000 € verspielten Geldes im Monat nur für Online-Glücksspiele ist aus zweierlei Gründen zu kritisieren:**

1. Zum einen handelt es sich nicht um die Grenze des eingesetzten Geldes, sondern um den monatlichen Gesamtverlust. Ein Verlustlimit von 1.000 € ermöglicht ein exzessives Spielverhalten, das mit einer massiven Suchtgefährdung einhergeht. Mit diesem Limit werden somit hochgefährliche Spielmuster erlaubt bzw. legitimiert.
2. Zum anderen handelt es sich um eine beträchtliche Summe Geldes, die einen erheblichen Anteil des zur Verfügung stehenden Lebensunterhalts umfassen und bei entsprechend geringem Einkommen eine Person oder eine Familie massiv finanziell gefährden kann. Hierbei muss außerdem bedacht werden, dass Glücksspielende häufig sowohl online als auch terrestrisch spielen, also zu den 1.000 € oftmals weitere Verluste hinzukommen.

**Werbung für Glücksspielangebote erhöht die Suchtgefahren**, spricht häufig besonders Jugendliche und junge Erwachsene - eine besonders gefährdete Gruppe - an, verstärkt die Illusion von schnellen Gewinnen und blendet Suchtgefahren aus. Das Verhalten erscheint risikolos, sozial akzeptiert und der Norm entsprechend zu sein. Werbung sollte daher auf ein Minimum am Point-of-Sale begrenzt werden.

**Die Spielersperrungen müssen sich in der jeweiligen Dauer an angemessenen Zeiträumen orientieren.** Zu bedenken ist, dass es sich bei den selbst- und fremdgesperrten Personen in der Regel um hochgefährdete oder bereits abhängig Glücksspielende handelt. Zeiträume wie drei Monate oder ein Jahr greifen insbesondere bei bereits manifest Süchtigen zu kurz und stimmen nicht mit den Zeitverläufen überein, die man anhand von wissenschaftlichen Längsschnittstudien im Suchtbereich empfehlen würde. Danach beträgt der Zeitraum für eine stabile Genesung in der Regel mehrere Jahre. Wir empfehlen die Sperrdauer für Personen, die als Grund „Glücksspielsucht“ angeben, deutlich zu erhöhen bzw. die Aufhebung der Sperre sorgfältig zu prüfen.

**Der übereilte Prozess in der Entwicklung und Durchsetzung des GlüNeuRStV verhindert weiterhin dessen wissenschaftliche Überprüfung.** Es bedarf einer Erfassung des Status Quo, bevor der neue Staatsvertrag in Kraft treten kann, so dass die Veränderungen messbar werden. Auch dieses spricht deutlich dafür, den jetzigen Prozess zu verschieben und das Regelwerk zunächst zu optimieren.

Der Entwurf sieht vor, dass die Aufgaben der geplanten Gemeinsamen Aufsichtsbehörde bis zum 31.12.2022 von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder wahrgenommen werden. Diese zeitliche Abfolge bitten wir zu überdenken. Der Markt sollte erst dann liberalisiert werden, wenn die Glücksspielaufsicht aus personeller und technischer Hinsicht arbeitsbereit ist.

Fazit: Wir bitten Sie dringlich, den vorliegenden Staatsvertrag 2021 nicht zu ratifizieren, den bisher gültigen 3. Staatsvertrag zu verlängern, die gemeinsame Glücksspielbehörde aufzubauen und parallel einen aus der Perspektive des Spielerschutzes verbesserten GlüNeuRStV in Zusammenarbeit mit Fachleuten und Betroffenen zu entwickeln.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Heribert Fleischmann  
Vorstandsvorsitzender

Dr. Peter Raiser  
stellv. Geschäftsführer



Universität Hohenheim (502) | 70593 Stuttgart

Schleswig-Holsteinischen Landtag  
Innen- und Rechtsausschusses  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Die Vorsitzende Barbara Ostmeier

Per E-Mail an:  
Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Forschungsstelle Glücksspiel (502)

Prof. Dr. Tilman Becker  
Geschäftsführender Leiter

T +49 711 459 22599  
F +49 711 459 22601  
E tilman.becker@uni-hohenheim.de

14. Februar 2021

## Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021) – Drucksache 19/2593

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Damen und Herren des Innenausschusses,

wir bedanken uns für die Einladung, eine schriftliche Stellungnahme zu dem oben genannten  
Gesetzesentwurf abzugeben. Der neue Glücksspielstaatsvertrag ist derzeit Gegenstand von  
Anhörungen in Landtagen. Zu dem Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags liegt bereit ein  
Positionspapier des Geschäftsführenden Leiters der Forschungsstelle vom 29. Februar 2020 vor.<sup>1</sup>  
In diesem Positionspapier werden die folgenden Forderungen erhoben und ausführlich begründet:

- Ermächtigung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder, um Rechtsverordnungen zu erlassen.
- Änderung des Rennwett- und Lotteriegengesetzes, um einen Steuertatbestand für illegale Glücksspielangebote im Internet zu schaffen.
- Änderung des Strafgesetzbuches, um auch strafrechtlich gegen illegale Online-Anbieter vorgehen zu können.

<sup>1</sup> Dies ist auf der Homepage der Forschungsstelle zu finden: <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/regulierung>.

- Die rechtlichen Vorgaben sollten, so sieht es der Artikel 1 vor, zwischen den unterschiedlichen Glücksspielangeboten differenzieren und sich an dem Gefährdungspotential der jeweils beworbenen Glücksspielform ausrichten. Eine Differenzierung der Vorgaben für die erlaubte Werbung im Rahmen einer Werberichtlinie ist sinnvoll und sollte beibehalten werden. Ein weitgehendes Werbeverbot für die bisher nicht erlaubten Angebote wäre anzustreben.
- Mit der Einführung der Erlaubnisfähigkeit für das virtuelle Automatenspiels im Internet sollten nicht zugleich die Anforderungen an die Erlaubnisfähigkeit der Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential im Internet deutlich erhöht werden. Die Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz sollten dem jeweiligen Gefährdungspotential angemessen sein.
- Die Einführung einer Limitdatei und einer Aktivitätsdatei werden erhebliche technische und rechtliche Probleme mit sich bringen. Hier stellt sich die Frage, ob die zu schaffende Gemeinsame Glücksspielaufsichtsbehörde nicht gerade in den ersten Jahren die Ressourcen sinnvoller einsetzen könnte, zum Beispiel in dem Vollzug der bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben, der Überwachung des Marktes und dem Vorgehen gegen illegale Angebote.
- Die wissenschaftliche Glücksspielforschung sollte mit einem Anteil an den Glücksspieleinnahmen bedacht werden, um zu einer evidenzbasierten Regulierung beizutragen.

In dieser Stellungnahme soll in dem folgenden nur auf ausführlich auf die Aspekte Bezug genommen werden, die direkt das Land Schleswig-Holstein betreffen und von diesem gestaltet werden können.

Das Land Schleswig-Holstein hat bereits nach dem Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) vom 20. Oktober 2011 Genehmigungen für Online-Casinospiele und Online-Wetten erteilt. Auch mit einem Safe-Server bestehen bereits Erfahrungen. Der Glücksspielstaatsvertrags 2021 fordert die Einrichtung eines Safe-Server Systems. Wie in Abschnitt B Lösung des Entwurfs ganz richtig betont: „Die Regelungen ermöglichen im Grundsatz einen Rückgriff auf das in Schleswig-Holstein bestehende Glücksspielauswertungssystem“. Und es wäre zu ergänzen: auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse, die mit den Daten dieses Systems gewonnen werden können.

Der GlüStV 2021 sieht in Artikel 6i vor:

- Veranstalter von Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet müssen **ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen** beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes **System** zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einsetzen.
- Veranstalter von Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet müssen ein **technisches System** einrichten und betreiben, welches sämtliche für die Durchführung der Glücksspielaufsicht **erforderlichen Daten zutreffend erfasst**, und unmittelbarem Zugriff durch die zuständige Aufsichtsbehörde ermöglicht.

Nach Artikel 4 Absatz 5 Nr. 4 haben:

- die Anbieter im Internet ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept zu entwickeln und umzusetzen, seine **Wirksamkeit ist wissenschaftlich zu evaluieren**.

**Der Glücksspielstaatsvertrag führt für Veranstalter von Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automaten spielen im Internet ein Safe-Server System zur Datensammlung ein. Anbieter müssen ein auf Daten basierendes algorithmisches System zum Spielerschutz einsetzen. Dieses muss wissenschaftlich evaluiert werden.**

Um ein auf Algorithmen basierendes System wissenschaftlich zu evaluieren wären folgende Fragen zu stellen:

1. Auf welchen Daten beruht das System, d.h. welche Variablen werden verwendet und warum?
2. In welcher Form werden die Daten miteinander kombiniert, d.h. welche Methoden werden verwendet?
3. Wie sieht der Maßnahmenkatalog bei Hinweisen auf ein problematisches Spielverhalten aus?

#### **1. Datengrundlage**

Der Glücksspielstaatsvertrag macht erste Vorgaben in Bezug auf die zu verwendenden Variablen zur Spielsuchtfrüherkennung. In den Begründungen wird dazu ausgeführt: „Das System muss auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen. In der Suchtforschung sind unterschiedliche Verhaltensweisen und Verhaltensmuster bekannt, die Anhaltspunkte für pathologisches Spielen bieten (z. B. Veränderungen im Spielverhalten wie häufigeres oder längeres Spielen und der Versuch, Verluste durch höhere Einsätze zu kompensieren).“

Das System hat nach Artikel 6i Absatz 1 „jedenfalls die auf dem Spielkonto zu erfassenden Daten auszuwerten und ist regelmäßig zu aktualisieren.“ Dies wäre die Minimalanforderung in einem ersten Schritt zur Entwicklung des algorithmischen Systems.

Darüber hinaus müssen die Veranstalter einen so genannten „Safe-Server“ einrichten. Auf diesem Safe-Server sollen sämtliche für die Durchführung der Glücksspielaufsicht erforderlichen Daten zutreffend erfasst, digital nichtveränderlich abgelegt sowie eine jederzeitige elektronische Kontrolle einschließlich unmittelbarem Zugriff durch die zuständige Aufsichtsbehörde ermöglicht werden.

Weiterhin wird bundesweit ein Spielersperrsystem eingerichtet. Die Sperre kann auf Antrag oder auch über eine Schaltfläche („Panik-Knopf“) ausgelöst werden, die deutlich erkennbar und auf der gleichen Internetseite vorgehalten werden muss, auf der auch die Spielteilnahme möglich ist.

Ein wirksames System zur Spielsuchtfrüherkennung würde auf den von dem Anbieter auf dem Safe-Server abgelegt Daten basieren, die Daten der Spielersperre und darüber hinaus relevante Angaben, wie Beschwerdemails in geeigneter Weise kombinieren.

Bisher liegen vor allem wissenschaftliche Untersuchungen für den Bereich der Sportwetten vor. Dort wird in der Regel die Kontoschließung durch einen Spieler als Indikator für ein problematisches Spielverhalten genommen. Es wird dann untersucht, mit welchen Variablen frühzeitig erkannt werden kann, ob es zu einer Kontoschließung kommt. Es liegt verständlicherweise im Interesse der Anbieter zu ergründen, warum es zu einer Kontoschließung und damit zu dem Verlust eines Kunden kommt. Wirtschaftliche Interessen und Interessen an dem Spielerschutz können, müssen aber nicht, eng verwoben sein.

Es muss überlegt werden, wie, d. h. mit welchen Variablen eine Spielsucht gemessen wird. Der Goldstandard wäre die Anwendung eines anerkannten Screening-Instruments. Sicherlich leichter umzusetzen wäre eine Messung eines problematischen Spielverhaltens mit den vorliegenden Daten.

Besonders gut geeignet könnten die zeitlichen Sperrdaten (eine kurzzeitige Spielpause, eine vorübergehende oder eine endgültige Sperre) sein und das Spielverhalten vor der Sperre und bei kurzfristigen Sperren auch danach.

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht den sogenannten Panik-Knopf vor. Die Motive für das Drücken des Panik-Knopfes sind sicherlich verschieden bei den verschiedenen Spielern. Wenn diese Motive wissenschaftlich erfasst werden, ist ein differenziertes Vorgehen seitens des Anbieters möglich. Dies würde wiederum der Suchtprävention dienen. Bei einer gewissen Anzahl von Verwendungen des Panikknopfes sollte ein erster direkter persönlicher Kontakt mit dem Spieler gesucht werden. Die Kontaktaufnahme wäre Teil des Sozialkonzepts und sollte in sinnvoller Weise gestuft erfolgen. Bei der Kontaktaufnahme wäre der Spieler mit seinem Verhalten zu konfrontieren.

## **2. Methoden der Datenanalyse**

Der Methodenkasten zur Analyse von großen Datenmengen ist sehr umfassend und umfangreich. Gemeinsam ist allen Methoden, dass sie auf mathematischen Verfahren beruhen, seien es ökonomischen Methoden, wie die Probit-Modelle, oder traditionelle multivariate Analysemethoden, wie die Cluster, Faktoren oder Diskriminanzanalyse oder Ansätze der Entscheidungstheorie, wie hierarchische Entscheidungsbäume, Entscheidungsnetze oder, Bayesianische Netze.

Dann gibt es noch die so genannte Black Box Ansätze, wie neuronale Netze, Deep Learning etc. Bei den Ansätzen, die auf neuronalen Netzen basieren, werden die Variablen nicht auf Grund theoretischer Überlegungen miteinander kombiniert, sondern dies erfolgt ausschließlich innerhalb der Methode selber. Es sind sehr umfangreiche Datensätze nötig, um die neuronalen Netze zu trainieren. Eine wissenschaftliche Evaluierung solcher Methoden ist wiederum nur durch die Eingabe von Datensätzen und die Überprüfung des Ergebnisses selber möglich. Dabei erfolgt die Verknüpfungen der Variablen im dem neuronalen Netz nicht theoriegeleitet und ist daher nicht

direkt überprüfbar. Dies erschwert eine wissenschaftliche Evaluierung von neuronalen Netzen bzw. ganz generell Black-Box Ansätzen.

Bezüglich der Methoden macht der Glücksspielstaatsvertrag keine direkten Vorgaben. Da der Algorithmus jedoch wissenschaftlich zu evaluieren ist, werden detaillierte Angaben impliziert.

Die Variablen, die verwendet werden, müssen offengelegt werden. Die Gewichtung und Kombination der Variablen sind offen zu legen. Die eingesetzten Verfahren müssen nachvollziehbar dargestellt werden.

Von zentraler Bedeutung sind dabei die Variablen, mit denen eine Spielsuchtgefährdung gemessen wird. Dies könnten zweitweise und längerfristige Sperrern sein. Es könnten aber auch Befragungen bzw. die Auswertung von Chats hierfür dienen. Der Einsatz von Screening Instrumenten wäre auch denkbar.

In das algorithmische System sollten Daten über die Zeitdauer der Spielteilnahme (mit Uhrzeiten gemessen) und die Einsätze und Verluste und insbesondere deren Varianz, Trends, Änderungen einfließen. Das Geschlecht und Alter wären sicherlich auch noch relevant. Auf die Verwendung geographische Angaben (Postleitzahl) könnte zunächst verzichtet werden.

Es gilt, die Kombination von Variablen zu verwenden, die geeignet sind, ein Spielsuchtgefährdung möglichst frühzeitig anzuzeigen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass vor allem Änderungen in dem Spielverhalten interessant für die weitere Analyse sein dürften.

Um das zukünftige Spielverhalten vorhersagen zu können, ist die Festlegung und Betrachtung einer Basisperiode notwendig. Hier stellt sich die Frage, wie die Länge einer Basisperiode gewählt werden sollte.

Doch diese und andere mögliche Fragen können erst in den empirischen Untersuchungen der Daten geklärt werden.

In Schleswig-Holstein liegen die Daten des Safe-Servers vor. Die Analyse dieser Daten wäre eine Grundlage für die Klärung dieser und anderer Fragen.

### **3. Maßnahmen der Intervention**

In der Begründung wird ausgeführt, dass die Spielsuchtfrüherkennung als Teil des Sozialkonzepts durch die Erlaubnisbehörde zu prüfen ist. In dem Sozialkonzept sind insbesondere Maßnahmen festzulegen, die zu ergreifen sind, wenn das System einen möglicherweise suchtgefährdeten Spieler identifiziert.

Hier kommt, so die Begründungen des Glücksspielstaatsvertrags, auch ein gestufter Maßnahmenkatalog in Betracht, der bei ersten Hinweisen zunächst auf Warnhinweise und Informationen zu Beratungsmöglichkeiten setzen könnte und davon ausgehend in Abhängigkeit vom Maß der Auffälligkeit des Spielverhaltens weitere Maßnahmen wie Spielpausen bis hin zur Veranlassung einer Spielersperre vorsieht. Diese Maßnahmen müssen nicht automatisiert erfolgen.

Der neue Glücksspielstaatsvertrag und insbesondere die Begründungen setzen die Leitplanken für ein auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Spielsuchtfrüherkennung. Wenn alle vorliegenden Daten hierfür in geeigneter Weise kombiniert würden, wäre das System höchstmöglich wirksam. Wenn auf der anderen Seite jedoch aus unterschiedlichen Gründen nur Teile dieses Datensatzes verwendet werden, so sollte die Eingrenzung aus suchtwissenschaftlicher Sicht erfolgen.

Dieses System sollte zunächst auf die Spieler angewendet werden, die durch ihr Spielverhalten besonders gefährdet sind. In einem ersten Schritt sollten alle Spieler, deren durchschnittlichen wöchentlichen Ausgaben über einen gewissen Grenzwert liegen, betrachtet werden. Nicht die Spieler, die nur wenige Euro im Monat ausgeben, sind primär möglicherweise gefährdet einzuordnen, sondern die Spieler mit hohen Ausgaben. Auch die Spieler, die sich ein eigenes Limit gesetzt haben und dies wiederholt anpassen, sollten genauer untersucht werden, insbesondere wenn dies mit hohen Ausgaben gekoppelt ist.

Der Algorithmus ist kontinuierlich auf der Basis der in den Analysen gefundenen Ergebnisse zu verbessern. Der (Weiter-) Entwicklungsprozess wäre wissenschaftlich zu begleiten.

**Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 (Artikel 11) sieht vor, dass die Länder die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Sichtgefahren durch Glücksspiele sicherstellen.**

Eine Stärkung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung könnte mit zu einer evidenzbasierten, vernünftigen und durchdachten Regulierung beizutragen. Nicht nur die Suchtprävention, sondern auch die Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention sind Ziele der Glücksspielregulierung. In der praktischen Umsetzung hat (in der Mehrzahl der Bundesländer) die Förderung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung bisher wenig oder gar keine Bedeutung gehabt. In § 27e (Aufgaben der Anstalt) ist darüber hinaus die Rede davon, dass die Anstalt Studien und Gutachten in Auftrag geben kann. Eine grundlegende und dauerhafte Erforschung des Phänomens Glücksspiel kann nur erfolgen, wenn eine feste monetäre Unterstützung, etwa 0,5 – 1 % der Einnahmen aus Steuern und Abgaben, festgelegt werden. Diese Mittel sollten zu gleichen Teilen in die Grundfinanzierung bestehender wissenschaftlicher Einrichtungen im Bereich der Glücksspielforschung und projektorientiert vergeben werden. Die Entscheidung über die projektorientierte Vergabe von Mitteln sollte etwa über die Deutsche Forschungsgemeinschaft

erfolgen. Entsprechende feste monetäre Quoten sind ebenfalls für Prävention und das Suchthilfesystem vorzusehen.

In dem schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetz von 2013 sind feste Summen bzw. Prozentzahlen für die Destinatäre der Zweckabgaben (Sport, Verbraucherinsolvenzberatung, Landesfeuerwehrverband, Friesenstiftung, Landesverband der Sinti und Roma) vorgesehen, dies gilt nicht für die Suchthilfe- und -forschung. Es wären auch für diese Zwecke feste Summen bzw. Prozentzahlen vorzusehen, wobei zwischen der Suchthilfe und der Suchtforschung zu differenzieren wäre.

Für die weitere Entwicklung der Regulierung im Bereich Glücksspiel wäre ein evidenzbasierter und lernender Ansatz sinnvoll. Dazu gehört auch die Förderung der Glücksspielforschung.

Für weitere Fragen stehe ich selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit besten Grüßen aus Hohenheim

Ihr

Tilman Becker

# Hambach Hambach

Hambach & Hambach · Haimhauser Str. 1 · 80802 München

Landeshaus  
Innen- und Rechtsausschuss des  
Schleswig-Holsteinischen Landtags  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/5396**

Hambach & Hambach  
Rechtsanwälte PartG mbB  
Haimhauser Str. 1  
80802 München

T +49 89 389975-50  
F +49 89 389975-60

info@timelaw.de  
www.timelaw.de  
www.gaminglaw.eu

Partnerschaftsregister:  
Amtsgericht München  
PR 1281

***Nur per Email: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)***

15. Februar 2021

**Stellungnahme von Hambach & Hambach Rechtsanwälte  
Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum  
Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland  
(Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)**

Gesetzesentwurf der Landesregierung – [Drucksache 19/2593](#)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Ostmeier,  
Sehr geehrter Herr Dr. Galka,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einräumung der Möglichkeit einer Stellungnahme im Rahmen der schriftlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV 2021) bedanken wir uns recht herzlich bei Ihnen.

## **A. Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland**

### **I. Allgemein zum GlüStV 2021**

Wir begrüßen es ausdrücklich, dass mit dem Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland eine Abkehr von der bisherigen Verbotspolitik – insbesondere im Bereich der virtuellen Automatenspiele und des Online-Pokers – erfolgt.

Die oberste Zielsetzung des GlüStV 2021 sollte es sein, eine effiziente Kanalisierung des Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu ermöglichen. Die Bundesländer streben dabei eine Kanalisierung von mindestens 85-90 % an. Dieses Ziel kann jedoch nur erreicht werden, wenn es zwar eine strenge Regulierung gibt, aber gleichzeitig der rechtliche Rahmen gerade im „Digitalen Zeitalter“ so ausgestaltet ist, dass die Angebote für die Spieler attraktiv sind und diese nicht auf die „mit einem Maus-Klick entfernten“, attraktiveren, aber illegalen Angebote ausweichen können.

Die seit dem 15. Oktober 2020 geltende Übergangsregulierung für virtuelle Automatenspiele und Online-Poker – auf Grundlage des Umlaufbeschlusses der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien vom 8. September 2020 und den hierauf ergangenen Gemeinsamen Leitlinien der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder vom 30. September 2020 – beweist jedoch bereits, dass die angestrebte Kanalisierungsrate von 85-90% durch den GlüStV 2021 nicht erreicht werden kann. Regulierungswillige Anbieter, welche die wesentlichen Anforderungen des GlüStV 2021 bereits im Rahmen der Übergangsregulierung befolgen, verzeichnen seit dem 15. Oktober 2020 einen Rückgang der aktiven Spielerzahl von in der Spitze bis zu 70%. Diese Spieler dürften unwiederbringlich zu nicht regulierungswilligen Anbietern aus Übersee abgewandert sein.

Die wesentlichen Anforderungen des GlüStV 2021, insbesondere im Bereich der virtuellen Automatenspiele, werden den tatsächlichen Bedürfnissen der Spieler nicht gerecht. Der GlüStV 2021 dürfte daher bereits vor seinem Inkrafttreten gescheitert sein.

### **II. Im Einzelnen**

Unsere Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland möchten wir auf das monatliche Einzahlungslimit von EUR 1000,00 je Spieler, die durchschnittliche Spieldauer von fünf Sekunden bei den virtuellen Automatenspielen und den Höchsteinsatz von EUR 1 bei den virtuellen Automatenspielen beschränken.

Denn die Erfahrungen aus der Übergangszeit seit dem 15. Oktober 2020 bzw. seit dem 15. Dezember 2020 zeigen eindrucksvoll, dass es insbesondere diese drei Regelungen sind, welche eine signifikante Abwanderung der Spieler in den Schwarzmarkt zur Folge haben.

## **1. § 6c GlüStV, das anbieterübergreifende Einzahlungslimit**

Ein anbieter- und spielformübergreifendes Einzahlungslimit in Höhe von monatlich EUR 1.000,00 je Spieler dürfte in keiner Weise zu mehr Spielerschutz führen. Für Personen mit geringem Einkommen und / oder Suchtproblemen ist der Betrag viel zu hoch, für Personen, die vermögend sind und / oder ihr Spiel unter Kontrolle haben oder zu den sogenannten „High-Rollern“ zählen, stellt das Limit einen ungerechtfertigten Eingriff in die allgemeine und persönliche Handlungsfreiheit dar.

Im Übrigen zwingt das Einzahlungslimit die Spieler dazu, Gewinne auf dem Konto zu halten oder Auszahlungen zu stornieren, da sie wissen, dass sie bei einer Auszahlung der Gewinne weniger „Spielgeld“ zur Verfügung haben und das Einzahlungs-Limit in sehr kurzer Zeit erreichen werden.

Generell gilt, dass sich in anderen europäischen Regulierungsrahmen die anbieterspezifischen, also auf den jeweiligen Anbieter beschränkten, Limits durchgesetzt haben. Anbieterspezifische Limits haben den Vorteil, dass sie keiner weiteren übergreifenden technischen Struktur bedürfen. Dies ändert sich, sobald ein anbieterübergreifendes „Limit-System“ gefordert wird. Dies führt zu komplexen Themen wie der tatsächlichen technischen Ausgestaltung oder der datenschutzrechtlichen Konformität eines solchen Systems.

## **2. § 22a Abs. 6, 7 GlüStV 2021, durchschnittliche Spieldauer von fünf Sekunden und Höchsteinsatz von EUR 1 bei den virtuellen Automatenspielen**

Insbesondere die Erfahrungen aus Schleswig-Holstein belegen, dass eine Spieldauer von fünf Sekunden einen erheblichen Wettbewerbsnachteil gegenüber dem Schwarzmarkt darstellt und die angestrebte Kanalisierung gefährdet. Eine Spieldauer zwischen zwei und drei Sekunden ist die gewohnte Regel. Von Seiten der Spieler bekommen die Anbieter die Rückmeldung, die Spiele würden technisch nicht einwandfrei laufen, was zwangsläufig zu Misstrauen in die Sicherheit und Seriosität der Angebote führt. Weitere Reaktionen von Spielern aus Schleswig-Holstein sind Vorwürfe, dass die Spielrunden gezielt zum Nachteil des Spielers angesteuert würden. Eine Abwanderung in den unregulierten Markt ist die Folge.

Daneben ist die produktseitige Restriktion des Einsatzlimits von EUR 1 je Spiel dem Vorhaben der Kanalisierung in höchstem Maße abträglich. Eine Auswertung von über 10 Millionen Spielrunden von deutschen Spielern hat ergeben, dass rund 25% der Wetteinsätze über einem Euro liegen. Auch in Schleswig-Holstein gibt es bisher kein solches 1-Euro-Limit. Sollte ein, wie im derzeitigen Entwurf beschriebenes, gesetzlich festgelegtes Einsatzlimit implementiert werden, ist es wesentlich, dass eine praktikable Flexibilisierung über den dann festgeschriebenen Wert hinaus möglich ist. Die Möglichkeit der Erhöhung des Einsatzlimits sollte jedem lizenzierten Anbieter mit einem entsprechenden „Spieler-Monitoring-System“, analog der Option bei den Sportwetten, für jeden leistungsfähigen Kunden

möglich sein. Alles andere wäre der Kanalisierung abträglich und würde zu Wettbewerbs-Verzerrungen zum Nachteil der Kanalisierung führen.

## **B. Stellungnahme zum geplanten Gesetzesentwurf zur Neufassung des Rennwett- und Lotterieggesetzes**

Uns ist durchaus bewusst, dass der Gesetzesentwurf zur Neufassung des Rennwett- und Lotterieggesetzes (noch) nicht Gegenstand einer schriftlichen Anhörung ist. Angesichts der grundlegenden Bedeutung der Besteuerung für die weitere Tätigkeit der Anbieter möchten wir jedoch bereits zum jetzigen Zeitpunkt hierzu kurz Stellung nehmen.

Geplant ist eine Besteuerung von 5,3% auf den Einsatz bei den virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker. Unterstellt wird in der Begründung zur Besteuerung richtigerweise eine durchschnittliche Auszahlungsquote bei den zu regulierenden Spielen von 96%. Statistisch gesehen wird das Geld der Spieler also ca. 25 Mal umgesetzt, d.h. mit 100 EUR werden statistisch 2.500 EUR an Einsätzen getätigt.

Eine Einsatzsteuer von 5% auf 2.500 EUR Einsätze würde demnach zu 125 EUR Steuern führen, obwohl der Spieler nur 100 EUR eingezahlt hat. Das bedeutet, dass die Anbieter mehr Steuern zahlen müssten, als sie einnehmen. In der Konsequenz können die Spiele, so wie sie jetzt angeboten werden, nicht mehr angeboten werden. Die Anbieter müssten die Spiele selbst verändern und die Ausschüttungsquoten verringern. Die Spiele wären in der Konsequenz so unattraktiv, dass die Spieler in den Schwarzmarkt abwandern würden. Die Schwarzmarktanbieter sind im Internet auch nur einen Maus-Klick entfernt.

Von den europäischen Mitgliedsstaaten hat sich lediglich Frankreich ursprünglich zu einer Besteuerung des Online-Glücksspiels auf Grundlage der Spieleinsätze entschieden und das auch nur bei Online-Poker mit 2% auf den Einsatz. Nachdem Frankreich mit einer Kanalisierungsrate von lediglich 50% die eigenen Lenkungsziele klar verfehlt hat, hat sich auch der französische Gesetzgeber zu einer Besteuerung des Online-Glücksspiels auf Grundlage des Bruttospielertrags entschieden.

Die Spieleinsatzbesteuerung konterkariert nicht nur die übergeordneten Ziele des GlüStV 2021 – insbesondere der Kanalisierung – sie stellt auch im europäischen Vergleich einen einmaligen (Irr-)Weg dar.

## **C. Conclusio**

Die absolut kontraproduktiven und negativen Auswirkungen des GlüStV 2021 auf die Kanalisierung des Spieltriebs der Bevölkerung in geordneten und überwachte Bahnen lassen sich bereits beobachten. So ist bereits jetzt festzustellen, dass ein Großteil der Spieler (bis zu 70%) sich von den regulierungswilligen Anbietern abwenden und mittlerweile bei solchen Anbietern spielen, die den Anforderungen der Übergangslösung nicht gerecht werden.

Die Abwanderung der Spieler hin zu regulierungsunwilligen Anbietern dürfte mit Inkrafttreten des GlüStV 2021 noch zunehmen. Vor allem die Ausweitung des Einzahlungslimits auf ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit dürfte perspektivisch noch zu einer weiteren De-Kanalisation des Spieltriebs führen.

Es bleibt zu hoffen, dass auf den letzten Metern des GlüStV 2021 zumindest das anbieterübergreifende Einzahlungslimit noch überdacht wird und statt eines pauschalen anbieterübergreifenden Einzahlungslimits ein anbieterbezogenes, individuelles Einzahlungslimit eingeführt wird, das auf der individuellen Vermögens- und Einkommenssituation der Spieler basiert. Andernfalls dürfte die sich bereits jetzt abzeichnende Fehlentwicklung nicht aufzuhalten sein.

Hambach & Hambach



Dr. Wulf Hambach  
Rechtsanwalt

Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein e.V.  
Hopfenstraße 29 · 24103 Kiel

Vorsitzende des  
Innen- und Rechtsausschusses des  
Schleswig-Holsteinischen Landtags  
Frau Barbara Ostmeier, MdL  
Landeshaus  
24105 Kiel

**Landesgeschäftsstelle**

Hopfenstraße 29  
24103 Kiel

Tel. (0431) 590 99 - 10  
Fax (0431) 590 99 - 77  
info@vzsh.de  
www.vzsh.de

Per Email: Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Ihr Zeichen

Unser Zeichen

Telefon

Datum

15.02.2021

**Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des  
Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Glücksspielstaatsvertrag  
2021 – GlüStV 2021**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Mitglieder des Innen- und Rechtsausschusses,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, im Rahmen dieser Stellungnahme  
die Interessen der Verbraucher:innen des Landes Schleswig-Holstein zu  
vertreten.

Der Glücksspielstaatsvertrags 2021 beinhaltet Regeln, um effektiv gegen  
bundesweit angebotenes illegales Glücksspiel vorzugehen, die Aus-  
breitung der Spielsucht zu verhindern und Erlaubnisverstöße zu ahnden.  
Im Interesse der Verbraucher:innen des Landes Schleswig-Holstein wird  
die Verbraucherzentrale beobachten, ob die im Gesetz vorgesehenen  
Maßnahmen nutzen.

Zu ausgewählten Punkten nehmen wir Stellung:

- **Verbraucherleitbild**

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 vermittelt ein falsches  
Verbraucherbild.

Nach § 1 Nr. 2 GlüStV 2021 bestehe ein wesentliches Ziel des  
Staatsvertrages darin, „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung  
in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Ent-  
wicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in  
Schwarzmärkten entgegenzuwirken“. Es ist falsch, einen Spieltrieb

bei der Bevölkerung und damit den Verbrauchern zum Anlass zu nehmen, kostenpflichtiges Glücksspiel zu rechtfertigen. Das Konzept des Spieltriebes hat seinen Ursprung in Untersuchungen zum Spielen von Kindern und Tieren (Die Wirklichkeitsflucht-Theorie Sigmund Freud aus 1903; Die Trieb-Theorie von Frederik Jacobus Johannes Buytendijk aus 1933) Diese bekannten Theorien betrachten das Triebssystem von Mensch und Tier (Spieltrieb, Bewegungstrieb, Gesellungstrieb) als treibende Kraft. Es ist deshalb unhaltbar, dieses einfache Spiel mit kommerziellem Glücksspiel gleichzusetzen.

Darüber hinaus zeigt eine aktuelle Befragung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), dass nur 37,7 % der Befragten in den letzten 12 Monaten vor der Befragung an einem Glücksspiel teilgenommen haben. Einen natürlichen Trieb zur Teilnahme an Glücksspielen anzunehmen, ist daher verfehlt, denn fast 2/3 der Befragten scheinen diesen Trieb nicht zu haben. Letztlich wird die Annahme eines Triebes nach Glücksspiel auch nicht den Ergebnissen der modernen Verbraucherforschung gerecht, die stets ein sich wandelndes Verbraucherleitbild beschreibt und zwischen vertrauenden, verantwortungsbewussten und verletzlichen Verbrauchern unterscheidet. Im Zusammenhang mit Glücksspiel und Glücksspielstörungen muss der verletzliche Verbraucher als Leitbild herangezogen werden, statt auf vermeidlich natürliche Triebe abzustellen. Verletzlich ist auch derjenige, der über Merkmale wie eine hohe Impulsivität und geringe kognitive Kontrolle verfügt, da diese Eigenschaften die Entwicklung einer Glücksspielstörung fördern können (vgl. [BZgA-Forschungsbericht zum Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland vom 15.02.2018](#))

- **Unaufgeforderte Datenauskunft**

Zur Eigenkontrolle der Teilnehmer:innen ist die jährliche unaufgeforderte Übersendung einer Auflistung der Spielkonten (vgl. § 6a GlüStV), der Limitdatei (vgl. § 6c GlüStV) und der Datei mit kurzfristigen Sperrern (vgl. § 6i GlüStV) erforderlich. Nur so gelingt es den Glücksspieler:innen, einen Überblick über ihren tatsächlichen zeitlichen und finanziellen Aufwand zu bewahren. Es ist lebensfern, dass sich Verbraucher:innen Informationen von dem jeweiligen Glücksspielbetreiber selbst anfordern. Wenn Spieler:innen im Laufe eines Jahres zwischen den unzähligen Onlineanbietern wechseln, werden sie erfahrungsgemäß den Überblick über ihre Zugangsdaten verlieren. Sämtliche an die gemeinsame Glücksspielbehörde übermittelten Daten können in übersichtlicher Form aufbereitet an den:die Verbraucher:in übersandt werden – mit der Einwilligung in die Übermittlung per E-Mail oder durch ein zentrales Postfach wäre sogar ein automatisiertes Verfahren ohne weitere Versandkosten umsetzbar.

- **Allgemeinen Verbraucherschutz**

Im Rahmen eines allgemeinen Verbraucherschutzes ist von der Aufsichtsbehörde sicherzustellen, dass alle Verbraucher:innen vor der Teilnahme an einem Glücksspiel Informationen zur Förderung eines risikoarmen und risikobewussten Glücksspielens zur Verfügung gestellt werden. Dies sind insbesondere Informationen zur Funktionsweise, Einsätzen, Höhe von Gewinnen und Verlusten, Wahrscheinlichkeiten, mögliche Risiken und Beratungsangebote, weiterhin Angebote zu Spielpausen, Einsatzbeschränkungen und Selbstsperrern.

- **Evaluierung**

Errichtung einer gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder sowie die rechtzeitige Implementierung einer zentralen Spielerkonten- und Limitdatei mit Echtzeitabfragen für Millionen von Internetteilnehmer:innen sowie die rechtzeitige Bereitstellung einer zentralen Sperrdatei für tausende von Echtzeitabfragen zur gleichen Zeit ist anspruchsvoll. Aus diesem Grund soll die zentrale Glücksspielbehörde erst zum 01.01.2023 ihre Arbeit aufnehmen. Vorerst würden die bis dahin zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder eine Aufsicht sicherstellen. Deren Arbeit ist mindestens quartalsweise zu evaluieren. Sollte sich zeigen, dass eine angemessene Aufsicht nicht gelingt, hält die Verbraucherzentrale es für geboten, jeden Betrieb von Glücksspiel auszusetzen, bis eine Überwachung nach den Motiven dieses Staatsvertrages gesichert ist.

Für Rückfragen auch im Rahmen einer mündlichen Anhörung stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Stefan Bock  
- Vorstand -

gez. I.A. Michael Herte  
- Referatsleiter Finanzdienstleistungen -

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/5399**

Koordinierungsstelle  
**SCHULDNERBERATUNG**  
in Schleswig-Holstein



Koordinierungsstelle **SCHULDNERBERATUNG** in Schleswig-Holstein | Kanalufer 48 | 24768 Rendsburg

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Postfach 7121  
24171 Kiel

Philipp Kirschall  
Tel.: 04331 - 593-246  
E-Mail: kirschall@  
schuldnerberatung-sh.de

12.02.2021

**Per E-Mail: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)**

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glückspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021 / Drucksache 19/2593)**

Sehr geehrte Frau Ostmeier,  
sehr geehrte Damen und Herren,

die Koordinierungsstelle Schuldnerberatung bedankt sich beim Schleswig-Holsteinischen Landtag für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glückspielwesens in Deutschland Stellung nehmen zu können.

Die Koordinierungsstelle Schuldnerberatung besteht seit 2003 und arbeitet im Auftrag des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren des Landes Schleswig-Holstein (MSGJFS) trägerübergreifend für alle nach § 305 Insolvenzordnung (InsO) anerkannten und vom MSGJFS geförderten Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatungsstellen in Schleswig-Holstein. In Schleswig-Holstein gibt es 36 staatlich anerkannte Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen, die verbindliche Qualitätsstandards erfüllen und den Hilfe suchenden Menschen die Gewähr für eine unabhängige und qualifizierte Beratung bieten.

Aus Sicht der Schuldner- und Insolvenzberatung ist insbesondere der Wegfall des Totalverbotes von Online-Glücksspiel kritisch zu sehen. Es ist zu befürchten, dass die erleichterte Verfügbarkeit des Glücksspiels – trotz der im Glücksspielstaatsvertrag 2021 vorgesehen Spielerschutzmaßnahmen – zu einem vermehrten Auftreten von Spielsuchtproblematiken führen wird. In der Beratungspraxis der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen stellt Spielsucht als (Mit-)Ursache von Ver- und Überschuldung ein bekanntes Problem dar. Aus der Suchthilfe ist der Zusammenhang von pathologischem Glücksspiel und Überschuldung bekannt. Die massiven finanziellen Probleme beeinträchtigen nicht nur den Betroffenen, sondern oftmals die ganze Familie, die jahrelang mit den Folgen des Glücksspiels leben muss.

Inwieweit die Erlaubnis des Online-Glückspiels einem Schwarzmarkt entgegenwirkt und die vorgesehenen – im Kern begrüßenswerten – Spielerschutzmaßnahmen am Ende die erhoffte Wirksamkeit zeigen, ist aus Sicht der Koordinierungsstelle Schuldnerberatung nicht abzusehen und kritisch zu hinterfragen.

Das Lotterieveranstaltungsmonopol der Länder soll nach dem Glückspielstaatsvertrag 2021 erhalten bleiben, dies begrüßt die Koordinierungsstelle Schuldnerberatung ausdrücklich. Derzeit sind nach § 8 Abs. 4 Nr. 2 des Gesetzes zur Ausführung des Ersten Staatsvertrages zum Glückspielwesen in Deutschland nach Abzügen 4,9 % der von NordWestLotto Schleswig-Holstein abzuführenden Zweckabgaben für Zwecke der Verbraucherinsolvenzberatung zu verwenden. Das entsprach im Jahr 2020 einer Höhe von 2,8 Mio. €.

Durch die dahingehend unverändert vorgesehenen Verpflichtungen Schleswig-Holsteins im Glückspielstaatsvertrag 2021 fordert die Koordinierungsstelle, gerade in Hinblick auf die Erweiterung des erlaubten Glücksspiels, dass die Finanzierung der Verbraucherinsolvenzberatung zumindest im gleichen Maße fortgeführt und gesichert wird.

Die Landesstelle für Suchtfragen Schleswig-Holstein (LSSH) weist in ihrer grundsätzlichen Stellungnahme vom 07.12.2020 (Landtags-Umdruck 19/5070) zum Glückspielstaatsvertrag auf die übergeordnete Gefahr hin, dass das staatliche Monopol durch die angestrebte weitgehende Privatisierung des Glückspiels als solches seine Rechtfertigung verlieren könnte und in der Folge die die dringend benötigten Zweckabgaben insgesamt wegfallen könnten.

Ein Wegfall bzw. eine nicht verbindliche Regelung des Abgabenaufkommens zur Förderung der Verbraucherinsolvenzberatung in Schleswig-Holstein würde eine existentielle Bedrohung der Verbraucherinsolvenzberatung im Land bedeuten und kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein. Der Landtag ist damit aufgefordert, sich kritisch mit dieser Problemstellung zu befassen und Vorkehrungen zur Sicherung der Finanzierung der Verbraucherinsolvenzberatung zu treffen.

Aus unserer Sicht ist zu erwarten, dass die Ausweitung des erlaubnisfähigen Glückspiels zu einem steigenden Bedarf sowohl in der Beratung, vor allem aber auch in der Schuldenprävention, führen wird. Um diesem zusätzlichen Bedarf gerecht werden zu können, müsste aus Sicht der Koordinierungsstelle in Zukunft mindestens ein Betrag von 5,5 Mio. € für die Verbraucherinsolvenzberatung in Schleswig-Holstein verbindlich festgeschrieben werden. Das entspricht der Landesförderung insgesamt für das Jahr 2021.

Die Verbraucherinsolvenzberatung leistet einen erheblichen Beitrag, um die negativen gesellschaftlichen Folgen des Glücksspiels abzumildern und benötigt daher eine verlässliche und angemessene Finanzierung. Ergänzend halten wir es für geboten, nicht nur NordWestLotto Schleswig-Holstein an der Minimierung der entstehenden gesellschaftlichen Schäden zu beteiligen, sondern alle Glücksspielanbieter.

Mit freundlichen Grüßen



Philipp Kirschall

Koordinierungsstelle Schuldnerberatung  
in Schleswig-Holstein

**Stellungnahme der GKL-Gemeinsame Klassenlotterie der Länder  
zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des  
Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021) für  
die Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen  
Landtags**

**1. Grundsätzliches**

**1.1. Lotteriemonopol**

Das gemeinwohlorientierte Glücksspiel auf der Grundlage des Ordnungsrechts und im Rahmen der föderalen Zuständigkeit hat sich bewährt. Das Lotteriemonopol hat dafür gesorgt, dass in diesem Sektor Glücksspiel- und Wettsucht eingedämmt wurden, der Jugend- und Spielerschutz gewährleistet ist, Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt werden und die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt werden. Die GKL begrüßt von daher den im Entwurf des GlüStV 2021 vorgesehenen Erhalt des Lotterie-Monopols.

**1.2. Ausrichtung von Art und Umfang der Werbung am Glücksspiel-Gefahrenpotenzial**

Gemäß des GKL-Staatsvertrages ist Aufgabe der GKL die Wahrnehmung der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots durch Veranstaltung von staatlichen Klassenlotterien und ähnlichen Spielangeboten. Die GKL stellt mit ihren NKL- und SKL-Produkten ein angemessenes und verantwortliches Glücksspielangebot bereit. Es genügt vorbildlich den Anforderungen der Suchtprävention, des Schutzes Minderjähriger und dem Spielerschutz.

Aufgrund der geringen Ereignisfrequenz (Zeiteinheit zwischen Einsatz, Spielausgang und nächster Gelegenheit zum Spieleinsatz) von einem Monat und des hohen Auszahlungsintervalls (Zeitspanne zwischen Spielausgang und Gewinnauszahlung) haben alle Produkte der GKL – sowohl die klassischen 6-Monats-Klassenlotterien, als auch die Monats-Joker-Spiele und die NKL-Rentenlotterie - nur ein sehr geringes Spielsuchtpotenzial. Dies muss bei den für die GKL gültigen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages – vor allem bei den Vorgaben zur Werbung - berücksichtigt werden, damit die GKL ihren Kanalisierungsauftrag erfüllen kann. Die GKL hält es deshalb für erforderlich, dass Art und Umfang der Werbung je nach Gefahrenpotenzial des beworbenen Glücksspiels unterschiedlich reguliert werden.

Im Hinblick auf die Werberegulungen ist dieser Grundsatz im Entwurf des GlüStV 2021 leider nur unzureichend umgesetzt, In § 5 Werbung Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs heißt es pauschal: „Die Werbung darf nicht übermäßig sein.“ Auf die notwendige Abschichtung der Werbevorgaben in Abhängigkeit vom Gefahrenpotenzial des beworbenen Glücksspiels wird lediglich in den Erläuterungen zum GlüStV (zu § 5 Werbung, Seite 43, 4. Absatz) hingewiesen („Darüber hinaus ist eine Differenzierung nach der verbleibenden Gefährlichkeit der jeweiligen Glücksspielform erforderlich, um eine Kanalisierung zu ungefährlicheren Angeboten zu erreichen und die Nachfrage nach gefährlicheren Angeboten nicht durch Werbemaßnahmen erst entstehen zu lassen. Daher ist die Werbung für gefährlichere Glücksspiele stärker zu beschränken als die Werbung für weniger gefährliche Glücksspiele.“). Besser wäre eine Aufnahme dieser Formulierung direkt in den Gesetzestext.

Damit der GlüStV 2021 die beabsichtigte regulierende Wirkung – weg von den gefährlichen und hin zu den ungefährlichen Glücksspielangeboten – entfalten kann, ist es aus Sicht der GKL unerlässlich, dass die Glücksspielaufsichten das Gefahrenpotenzial der einzelnen Glücksspiele

bei ihrer Beurteilung von Art und Umfang der Werbung angemessen berücksichtigen, was sich sowohl in den Veranstalter- und Vermittlererlaubnissen, als auch bei der Beurteilung von einzelnen Werbemaßnahmen niederschlagen muss.

## **2. Zu einzelnen Regelungen im Entwurf des GlüStV 2021**

### **2.1. § 4 Abs. 3 Jugendschutz**

In § 4 Abs. 3 Satz 3 wird der Jugendschutz konkretisiert, indem durch die Veranstalter und Vermittler sichergestellt werden soll, dass Minderjährige von der Spielteilnahme ausgeschlossen werden. Die GKL begrüßt diese Regelung ausdrücklich.

Die bisherige Ausgestaltung ist nach Meinung der GKL allerdings mit Blick auf das dynamische Marktumfeld zu überprüfen und zukunftsfähig aufzustellen. Neue Identifikationsmethoden sind auf Antrag der Veranstalter von den Aufsichtsbehörden innerhalb angemessener Zeit zu überprüfen und (ggf. mit entsprechenden Auflagen) zu genehmigen.

Für Lotterien mit geringem Suchtpotenzial (wie Klassenlotterien) schlagen wir vor, dass die bisherige Altersverifikation vor einer Spielteilnahme in Form einer verpflichtenden Selbstauskunft der Spielteilnehmer verschlankt wird und zu einem späteren Zeitpunkt, besten Falls direkt vor einer Gewinnauszahlung, durch die Vermittler bzw. den Veranstalter verifiziert wird. Dies soll auch für das Online-Mitspiel gelten. Diese verschlankte Art der Altersverifikation würde die bürokratischen Hürden, die momentan entweder postalisch und durch Formularausfüllung im Internet für jeden Spielteilnehmer bestehen, reduzieren. Die Lotterien der GKL haben ein sehr geringes Suchtpotenzial und werden auch dann nicht gefährlich, wenn sie im Internet angeboten werden. Um dem illegalen Wettbewerb, der sich vor allem im Internet abspielt, Paroli bieten zu können, muss den staatlichen Lotterien ein vereinfachter Zugang ins Netz ermöglicht werden.

### **2.2. § 29 Abs. 1 und 2 Übergangsregelungen für GKL und Lotterie-Einnehmer**

In § 29 Abs. 1 ist geregelt, dass die bis zum 30. Juni 2021 erteilten Erlaubnisse der Veranstalter im Sinne des § 10 Absatz 2 und 3 und die ihnen nach Landesrecht gleichstehenden Befugnisse, auch wenn im Bescheid eine kürzere Frist festgelegt ist, bis zum 30. Juni 2022 als Erlaubnis mit der Maßgabe fortgelten, dass die Regelungen dieses Staatsvertrages, abgesehen vom Erlaubniserfordernis nach § 4 Absatz 1 Satz 1, Anwendung finden. Diese Regelung gilt gem. § 10 Abs. 3 GlüStV für die GKL als Veranstalter.

In § 29 Abs. 2 ist geregelt, dass Absatz 1 entsprechende Anwendung auf ... die Vermittler von erlaubten öffentlichen Glücksspielen (einschließlich der Lotterie-Einnehmer der Klassenlotterien ...) findet.

In den Erläuterungen zu § 29 Abs. 1 heißt es: Die bestehenden Erlaubnisse enthalten keine von § 5 Absatz 1 Satz 3 vorausgesetzten Inhalts- und Nebenbestimmungen für Werbung im Fernsehen und Internet. Diese Bestimmungen waren nach bisheriger Rechtslage in den Erlaubnissen zur Ausnahme vom Verbot für Werbung im Internet und Fernsehen (§ 5 Absatz 3 Satz 2 GlüStV 2012/2020) enthalten. Nach Satz 2 gelten die in den Erlaubnissen nach § 5 Absatz 3 Satz 2 GlüStV 2012/2020 festgelegten Inhalts- und Nebenbestimmungen für den Übergangszeitraum fort. In § 5 vorgesehene weitergehende Beschränkungen der Werbung bleiben unabhängig davon bestehen und gehen eventuell widersprechenden Nebenbestimmungen vor.

Aus Sicht der GKL sollte hier unbedingt ergänzt werden, dass nicht nur weitergehende Beschränkungen des neuen GlüStV, sondern auch etwaige verbliche Erleichterungen bestehenden und eventuell widersprechenden Nebenbestimmungen vorgehen.

GKL Vorstand

15. Februar 2021

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/5392



Landessportverband Schleswig-Holstein e. V. - Winterbeker Weg 49 - 24114 Kiel

Innen- und Rechtsausschuss  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

innenausschuss@landtag.ltsh.de

Landessportverband Schleswig-Holstein

HAUPTGESCHÄFTSFÜHRER

15. Februar 2021

Manfred Konitzer-Haars  
Tel.: 0431 6486-147  
Fax: 0431 6486-111  
manfred.konitzer-haars@lsv-sh.de

**Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021) - Gesetzentwurf der Landesregierung**

**Stellungnahme des Landessportverbandes Schleswig-Holstein**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Landessportverband Schleswig-Holstein (LSV) bedankt sich für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021).

Der Landessportverband unterstützt es ausdrücklich, dass die besondere Bedeutung des Lottomonopols für die Finanzierung des gemeinnützigen Sports bestehen bleibt. Aufgrund der fehlenden Sportabgabe und der erfolgreichen Lotto-Produkte wird die Aufrechterhaltung des dualen Modells positiv bewertet.

Der Landessportverband begrüßt, dass erstmals Lizenzen für die Veranstaltung von Online-Sportwetten erteilt werden. Der Landessportverband begrüßt es ebenfalls, dass Sportwetten auf Sportereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Minderjährige teilnehmen, unzulässig sind (mit Ausnahme von national oder international bedeutenden Großereignissen). Gleiches gilt für Sportereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Amateure teilnehmen. Beide Regelungen entsprechen den Empfehlungen des Sportbeirats gegenüber der Glücksspielkommission.

Partner und Förderer des LSV



**PROVINZIAL**

„Haus des Sports“  
Winterbeker Weg 49  
24114 Kiel  
StNr. 20/292/80205

Telefon 0431/64 86-0  
Fax 0431/64 86-190  
E-Mail: info@lsv-sh.de  
www.lsv-sh.de

Förde Sparkasse  
IBAN DE41210501701001793015  
BIC NOLADE2KIE

Wir haben gleitende Arbeitszeit  
Mo.- Do. 9.00 – 15.30 Uhr  
Fr. 9.00 – 12.00 Uhr

Der Landessportverband merkt ausdrücklich kritisch an, dass die seit Beginn der Überlegungen zu einer Teilliberalisierung des Sportwettenmarktes vom Landessportverband und dem gesamten organisierten Sport geforderte finanzielle Beteiligung an den Erlösen im Glücksspielstaatsvertrag 2021 weiterhin nicht berücksichtigt wird. Für diese kritische Haltung gibt es eine geradezu zwingende Begründung:

- Durch den Sport werden erst die Voraussetzungen für den Abschluss von Sportwetten geschaffen.
- Ohne den Sport, ohne die durch die Sportvereine und –verbände sichergestellte Organisation und Durchführung von Sportveranstaltungen, würde es keine Sportwetten geben und damit auch keine hieraus resultierenden fiskalischen Erträge des Landes.

Darüber hinaus wird durch die Beteiligung am Glücksspielstaatsvertrag 2021 ein klares und verbindliches Bekenntnis des Landes zu den darin festgeschriebenen Zielen zum Schutz der Integrität des sportlichen Wettbewerbs abgegeben. Folgerichtig muss der Sport auch in der Bekämpfung von Manipulation im Sport durch das Land in angemessener Weise finanziell unterstützt werden. Es ist daher sachlich gerechtfertigt, die Sportorganisationen an den fiskalischen Erträgen des Landes aus Sportwetten zu beteiligen.

Der Landessportverband verweist hierbei auf die im Jahr 2017 abgeschlossene Koalitionsvertrag für die laufende 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages enthaltene Zielstellung, bei einer Neuordnung der Glücksspielregulierung auf eine Lösung hinzuwirken, die sich an den Regelungen des bis 2013 gültigen Glücksspielgesetzes in Schleswig-Holstein orientiert. Die Einnahmen sollten laut Koalitionsvertrag auch dazu dienen, „Prävention, Verbraucherschutz, den Breitensport und Gemeinnützigkeit zu stärken“. In dem in Schleswig-Holstein bis Februar 2013 geltenden Glücksspielgesetz hatte es eine gesetzliche Verankerung der Beteiligung des Sports an den fiskalischen Erträgen des Landes aus Sportwetten gegeben. Hierbei wurde dem Landessportverband das Abgabenaufkommen aus Sportwetten zu einem Drittel zugesprochen.

Der Landessportverband vertritt zudem die Auffassung, dass die angestrebte Kanalisierungswirkung aufgrund der regulierten Marköffnung nur eintreten wird, wenn angemessen für die lizenzierten Glücksspielangebote geworben werden kann. Für den Bereich der Sportwetten muss zusätzlich die Integrität des sportlichen Wettbewerbs sichergestellt werden. Insgesamt sollte eine angemessene und zeitgemäße Werbung im Internet und im Rundfunk zugelassen sowie stringent gegenüber illegalen Glücksspielanbietern und illegaler Werbung vorgegangen werden.

Der Landessportverband hätte sich eine ausdrückliche Erwähnung und Festschreibung des Sportbeirats im Glücksspielstaatsvertrag 2021 gewünscht. Gerade bei der Fragestellung, worauf gewettet werden darf, ist die Expertise des Sportbeirates zur Sicherung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs erforderlich.

Mit freundlichen Grüßen



Manfred Konitzer-Haars

**Schleswig-Holsteinischer Landtag**  
**Umdruck 19/5386**



UVNord Postfach 9 10 24758 Rendsburg

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innenausschuss  
Vorsitzende Frau Barbara Ostmeier  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

per E-Mail: [Innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:Innenausschuss@landtag.ltsh.de)

Vereinigung der Unternehmensverbände  
in Hamburg und Schleswig-Holstein e.V.

BDI-Landesvertretung Schleswig-Holstein

Hauptgeschäftsführer  
Michael Thomas Fröhlich

Telefon 04331 1420-43  
Telefax 04331 1420-50  
E-Mail [froehlich@uvnord.de](mailto:froehlich@uvnord.de)

Rendsburg, 15.02.2021  
Fr./Te.

## **Gesamtstellungnahme UVNord**

### **Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspiel-Staatsvertrag 2021 - GlüStV 2021)**

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 19/2593

---

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 15. Januar 2021 und danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Hierfür haben wir alle 107 angeschlossenen Mitgliedsverbände von UVNord angehört, die derzeit mehr als 66.000 Mitgliedsunternehmen mit über 1,74 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Schleswig-Holstein und Hamburg betreuen. Zudem sind die ehrenamtlichen Gremien sowie die Mitglieder von UVNord angehört worden.

Wir begrüßen die Umsetzung des neuen Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV 2021) und sprechen uns für eine kohärente, ausschließlich an qualitativen Kriterien ausgerichtete Regulierung des gesamten Glücksspielmarktes aus. Diese führt zu Rechtssicherheit und

garantiert einen überall geltenden umfassenden Spieler- und Jugendschutz. Die Ratifizierung des GlüStV 2021 durch das Land Schleswig-Holstein ist deshalb auch uns ein Anliegen.

Von der Öffnungsklausel für Mehrfachkonzessionen empfehlen wir Gebrauch zu machen, um einen praxisnahen Rahmen zu schaffen. Der Erhalt der bestehenden Mehrfachkonzessionen, soweit sie die im § 29 Absatz IV GlüStV 2021 genannten besonderen qualitativen Anforderungen im Bereich Spieler- und Jugendschutz erfüllen, ist für die mit dem Glücksspielstaatsvertrag angestrebte Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs der Menschen in geordnete und kontrollierbare Bahnen sehr wichtig. Die notwendige zeitliche Befristung dieser Öffnungsklausel sollte aus unserer Sicht mindestens 15 Jahre betragen, um den Unternehmen die notwendige Investitions- und Planungssicherheit zu geben.

Ebenso wichtig zur Erfüllung des Kanalisierungsauftrags ist eine Öffnungsklausel in Bezug auf die Mindestabstände. Demnach sollten für Spielhallen, die definierte zusätzliche qualitative Anforderungen im Bereich Spieler- und Jugendschutz (analog zu § 29 Absatz 4 GlüStV 2021) erfüllen, Ausnahmen vom Mindestabstandsgebot möglich sein. Ein solches Vorgehen sichert einen guten Bestand an qualitativ hochwertigen Spielhallen mit einem nachgewiesenen besonders hohen Spieler- und Jugendschutz. Zudem bietet eine solche Öffnungsklausel für Schleswig-Holstein den Vorteil, dass die bisher im Gesetz vorhandenen Abstände im Grunde bestehen bleiben können.

Die Öffnungsklausel ist ebenso in Bezug auf die Abstände zu Kinder- und Jugendeinrichtungen sinnvoll, da es sich um Spielhallen mit einem nachgewiesenen besonders hohen Spieler- und Jugendschutz handelt.

Für einen weiteren konstruktiven Dialog stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Thomas Fröhlich

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/5385



LOTTO Rheinland-Pfalz GmbH - Postfach 30 07 64 - 56029 Koblenz

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Frau Barbara Ostmeier - Vorsitzende  
Herrn Dr. Sebastian Galka - Ausschussgeschäftsführer  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Koblenz, 15. Februar 2021

**Schriftliche Stellungnahme im Anhörverfahren des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021)**

Sehr geehrte Frau Ostmeier,  
sehr geehrter Herr Dr. Galka,

für die Einladung zum Anhörverfahren des Innen- und Rechtsausschusses bedanke ich mich sehr. Die Möglichkeit, als federführender Blockpartner des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB) zu den DLTB betreffenden fachlichen Themen als sachverständige Auskunftsperson eine schriftliche Stellungnahme abzugeben, nehme ich gerne wahr.

## I. Einleitung

Lassen Sie mich zu Beginn einige allgemeine Ausführungen zum neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 machen. Der Deutsche Lotto- und Totoblock begrüßt ausdrücklich, dass die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder den neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 unterzeichnet haben. Wir begrüßen vor allem das grundsätzliche Anknüpfen an die Regelungsmaximen des jetzigen Glücksspielstaatsvertrages insbesondere bei den unveränderten Zielen des § 1. Wir sind davon überzeugt, dass die vorgeschlagene Regulierung den Normen unserer Verfassung, der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts sowie insbesondere den aktuellen Erfordernissen des Europarechts entspricht.

Zudem wird dadurch das gemeinwohlorientierte Glücksspiel der Landeslotteriegesellschaften auf der Grundlage des Ordnungsrechts und im Rahmen der föderalen Zuständigkeit gestärkt.

**Deutscher Lotto- und Totoblock (DLTB)**

Federführender Blockpartner:  
LOTTO Rheinland-Pfalz GmbH

Geschäftsführer:  
Jürgen Häfner

Vorsitzender des Aufsichtsrates:  
Staatssekretär Dr. Stephan Weinberg

Vorsitzende der  
Gesellschafterversammlung:  
Elke Rottmüller

Ferdinand-Sauerbruch-Straße 2  
56073 Koblenz  
Postanschrift:  
Postfach 30 07 64  
56029 Koblenz

Tel. (02 61) 94 38-2000  
Fax (02 61) 94 38-6601

[www.lotto-rlp.de](http://www.lotto-rlp.de)

Sitz der Gesellschaft  
Koblenz  
Handelsregister  
Amtsgericht Koblenz HRB 94

USt-IdNr.: DE148721483  
Steuernummer: 2265003861

Wir erwarten außerdem, dass durch die Neuregelung der illegale Markt im Online-Bereich zurückgedrängt wird.

## **II. Anmerkungen zum Lotteriemonopol**

Das staatliche Lotterieveranstaltungsmonopol wird beibehalten und gestärkt. Dafür hat sich der DLTB immer eingesetzt. Damit wird die bestehende und bewährte Regelungssystematik im Bereich der Lotterien bestätigt, mit der bereits bislang effektiv und nachhaltig die unveränderten Ziele der bisherigen Staatsverträge umgesetzt worden sind.

Die Suchtbekämpfung und -Vorbeugung, der Spieler- und Jugendschutz sowie der Schutz vor Manipulationen, Folge- und Begleitkriminalität sind als besonders wichtige Gemeinwohlziele anerkannt, für die die Lotteriegesellschaften seit Jahrzehnten stehen.

Das in Deutschland im staatlichen Monopol angebotene Lotteriespiel weist unstreitig eine geringe Suchtgefahr auf. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist diese Tatsache maßgeblich auf die bisherige Ausgestaltung des Angebots im staatlichen Monopol und die damit verbundene sehr niedrige Frequenz sowie die Kontrollierbarkeit des staatlichen Lotteriespiels zurückzuführen.

Das Spielprinzip von großen Lotterien erfordert es zudem, grundsätzlich die gesamten Spieleinsätze in Richtung einer oder allenfalls einer sehr geringen Anzahl an Lotterienauspielungen zu bündeln. Dieses Charakteristikum macht deutlich, dass die Veranstaltung großer Lotterien strukturell monopolartige Strukturen erfordert, weshalb sie auch international in der überwiegenden Mehrzahl über monopolartige Strukturen veranstaltet werden.

Nach allem wird das von den Ländern und den Landeslotteriegesellschaften seit über 60 Jahren verantwortete Lotteriemonopol durch den Staatsvertrag politisch gestärkt und rechtlich abgesichert.

## **III. Zu den neuen Online-Spielformen**

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 sieht eine Öffnung für neue Online- Spielformen wie virtuelles Automatenspiel, Online-Poker und Online-Casino-Spiele vor.

Die Zulassung dieser neuen Spielformen im Internet ist für den DLTB unabdingbar mit dem Anschluss an die Sperrdatei für suchtgefährdete Spieler, an die Limitdatei zur Selbstkontrolle sowie an die Aktivitätsdatei zur Verhinderung parallelen Spiels verbunden. Die Funktionsfähigkeit dieser komplexen und technisch anspruchsvollen Strukturen - die wir aus Gründen des Spielerschutzes ausdrücklich begrüßen - ist die eigentliche Voraussetzung für die Erlaubniserteilung solcher neuen Spielformen.

Die Schaffung einer zentralen Glücksspielbehörde der Länder, die diesen Bereich wirkungsvoll überwachen soll begrüßen wir deshalb auch vollumfänglich.

#### IV. Abschließende Bemerkungen

Ich bedanke mich abschließend noch einmal für die Möglichkeit, im Namen des Deutschen Lotto- und Totoblocks zu dem Gesetzgebungsverfahren zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 schriftlich Stellung nehmen zu können.

Mit freundlichen Grüßen

  
Jürgen Häfner

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/5383

---

**Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland**

**Stellungnahme des Vorsitzenden der Kommission für Jugendmedienschutz**

---

**1 Vorbemerkung**

Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) ist die zentrale Aufsichtsstelle für den Jugendschutz im privaten Rundfunk und den Telemedien. Sie ist ein plural besetztes Expertengremium, dessen Mitglieder durch die Landesmedienanstalten sowie die obersten Jugendbehörden der Länder und des Bundes entsandt werden.

Als Organ der staatsfernen Landesmedienanstalten prüft die KJM, ob Verstöße gegen die Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) vorliegen und entscheidet über entsprechende Folgen für die Anbieter. Die KJM ist u.a. zuständig für die abschließende Beurteilung von Rundfunk- und Telemedien-Angeboten, die Anerkennung von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle, Aufsicht über Entscheidungen der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle, die Prüfung und Genehmigung von Verschlüsselungs- und Vorsperrentechnik, Bestätigung von Altersbewertungen, Stellungnahmen zu Anträgen auf Aufnahme von Angeboten in die Liste der jugendgefährdenden Medien und für Indizierungsanträge bei der Bundesprüfstelle, sowie die Entscheidung über Ordnungswidrigkeiten.

Minderjährige müssen vor der Einwirkung audiovisueller kommerzieller Kommunikation zur Bewerbung von Glücksspielen wirksam geschützt werden. Werbung für öffentliches Glücksspiel darf sich gemäß der Prüfkriterien der KJM dementsprechend nicht an Minderjährige richten. Daher besteht eine gesetzliche Grundlage für ein aufsichtsrechtliches Vorgehen der KJM gegen einen Anbieter von Glücksspiel in dem Fall, dass sich dessen Werbung für sein Angebot an Kinder und Jugendliche richtet. Ob ein Angebot als Werbung für Glücksspiel zu bewerten ist, die sich an Kinder und Jugendliche richtet, muss dabei im Einzelfall geprüft werden.

---

**2 Sendezeitgrenzen**

Mit dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) der Länder wurde eine **einheitliche Rechtsgrundlage für den Jugendschutz in den elektronischen Medien (Internet, Fernsehen, Hörfunk)** geschaffen. Ziel des JMStV ist der einheitliche Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien, die deren Entwicklung oder Erziehung beeinträchtigen oder gefährden.

Der JMStV benennt unter anderem **verschiedene Schutzmaßnahmen**, die **Anbieter von entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten** zum Schutz von Kindern und Jugendlichen zu treffen haben.

So dürfen Rundfunk- oder Telemedienanbieter unter bestimmten Voraussetzungen Inhalte verbreiten, die für Kinder und Jugendliche entwicklungsbeeinträchtigend sind. Sie müssen jedoch dafür sorgen, dass Kinder und Jugendliche diese Angebote üblicherweise nicht wahrnehmen. Erforderlich ist hierbei eine wesentliche Erschwerung des Zugangs. So kann ein Anbieter seiner Pflicht entsprechen, indem er folgende **Sendezeitgrenzen des JMStV (§ 5 JMStV Abs. 4)** einhält:

- **Eignung für Erwachsene (ab 18 Jahre):** Verbreitung des Angebots nur **zwischen 23 und 6 Uhr**
- Eignung ab 16 Jahre: Verbreitung des Angebots nur zwischen 22 und 6 Uhr
- Eignung ab 12 Jahre: Verbreitung des Angebots nur zwischen 20 und 6 Uhr

Diese **Zeitgrenzen sind** von Minderjährigen und deren Erziehungsberechtigten, pädagogischen Fachkräften sowie Anbietern und Selbstkontrolleinrichtungen **gelernt und in der Praxis** des (gesetzlichen) Kinder- und Jugendmedienschutzes **etabliert**.

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 führt nun eine Regelung ein, die ein **Verbot der Werbung** für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele **zwischen 6 und 21 Uhr im Rundfunk und Internet** vorsieht (§ 5 Abs. 3 GlüStV 2021). In der Begründung wird dabei ausdrücklich auch auf den **Schutz von Minderjährigen** Bezug genommen. So schafft der Glücksspielstaatsvertrag 2021 **eine neue Zeitgrenze**, die von den bisherigen etablierten Zeitgrenzen im Kinder- und Jugendmedienschutz mit Blick auf entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte abweicht.

Unterschiedliche Zeitgrenzen für ein identisches werbliches Angebot je nachdem, ob dieses Angebot einer jugendmedienschutzrechtlichen oder einer glücksspielaufsichtsrechtlichen Aufsicht unterliegt, bergen die Gefahr, dass die Regulierung von identischem Inhalt bei einer Gesamtbetrachtung als inkohärent insbesondere im Sinne der Rechtsprechung des EuGH zu Anforderungen an eine verhältnismäßige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit eingestuft wird. Von dieser Grundfreiheit sind sowohl Rundfunksendungen und Telemedienangebote als auch die Werbung in diesen Angeboten erfasst.

---

### **3 Zusammenarbeit Glücksspielaufsicht - Medienaufsicht**

Jugendmedienschutz und Glücksspielregulierung weisen auch jenseits der Sendezeitgrenzen-Thematik eine Reihe von Schnittstellen auf.

Hierzu zählen namentlich auch die Sicherung der jeweiligen Schutzziele über Systeme der Altersverifikation sowie der Einsatz von Instrumenten der Geolokalisation zur Wahrung der Schutzziele – nicht zuletzt auch gegenüber ausländischen Internet-Angeboten. Auch vor diesem Hintergrund regt die KJM an, den Austausch mit der Glücksspielaufsicht zu intensivieren.

NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG, Postfach 3446, 24033 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Frau Barbara Ostmeier – Vorsitzende  
Herrn Dr. Sebastian Galka – Ausschussgeschäftsführer  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Vorab per E-Mail

#### Geschäftsführung

NordwestLotto Schleswig-Holstein  
GmbH & Co. KG

Hausanschrift:  
Andreas-Gayk-Straße 19/21  
24103 Kiel

Postanschrift:  
Postfach 3446, 24033 Kiel

Telefon +49 (0431) 98 05-0  
Telefax +49 (0431) 98 05-444

info@nordwestlotto.de  
www.lotto-sh.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom  
fb/ap

Telefon, Telefax  
0431/98 05-410  
0431/98 05-444

Datum  
Kiel, 12. Februar 2021

### **Stellungnahme zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)** Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 19/2593

Sehr geehrte Frau Ostmeier,  
sehr geehrter Herr Dr. Galka,

wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 15. Januar 2021 und danken Ihnen im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum o. g. Gesetzentwurf eine schriftliche Stellungnahme abgeben zu können.

Die NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG begrüßt den oben genannten Gesetzesentwurf zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland.

Vor dem Hintergrund des sich derzeit rasant entwickelnden Online-Marktes im Glücksspielwesen und dem damit verbundenen stetig zunehmenden Schwarzmarkt ist eine Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland erforderlich geworden.

..2

Die mit dem GlüStV 2021 verfolgten Ziele wie

- die Stärkung des Lotteriemonopols,
- die Verdrängung des Schwarzmarktes durch eine regulierte Öffnung des Internetmarktes für weitere Glücksspielformen sowie
- die Schaffung der Voraussetzungen für einen effektiven Vollzug gegen illegale Glücksspielanbieter

können nach unserer Auffassung mit dem durch die Ministerpräsidenten der Länder vorgelegten Entwurf erreicht werden. Insbesondere die Öffnung des Online-Marktes für weitere Glücksspielformen bei gleichzeitig umfangreicheren Vorgaben im Internet stellt einen erfolgsversprechenden Weg dar, den illegalen Markt zurückzudrängen, Spielerinteressierte zum regulierten legalen Angebot zu kanalisieren und dadurch den Spielerschutz zu stärken.

Diese Zielausrichtung unterstreicht noch einmal mehr die Relevanz der bereits in den Vorgängerstaatsverträgen sowie im Glücksspielgesetz verankerten Ziele und schreibt diese fort.

Weiterer positiver Effekt dieser Regulierung ist die Stärkung des Lotteriemonopols. Denn mit dem GlüStV 2021 unterliegen nunmehr auch die nicht einem staatlichen Monopol unterstehenden Glücksspielformen einer an den Zielen des Staatsvertrags ausgerichteten Regulierung mit der Folge, dass auch diese Glücksspielformen in kohärenter und systematischer Weise begrenzt werden.

Neben der Stärkung des Lotteriemonopols und der regulierten Öffnung des Online-Glücksspielmarktes ist auch die aus den Regelungen des GlüStV 2021 resultierende Stärkung des Vollzugs, die ein effektiveres Vorgehen gegen illegal auf dem Markt agierende Glücksspielanbieter ermöglicht, als begrüßenswert hervorzuheben. Positiv bewerten wir in diesem Zusammenhang insbesondere die Schaffung einer Gemeinsamen Glücksspielaufsichtsbehörde der Länder. Hierdurch besteht die Chance, bundeseinheitliche regulatorische Vorgaben durch eine zentrale Stelle vollziehen zu können, um somit bestehende Vollzugsdefizite zu beseitigen.

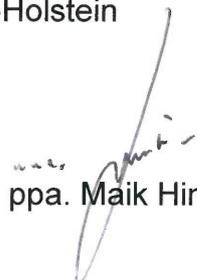
Wichtig für die Stärkung des Vollzugs und die erfolgreiche Eindämmung des Glücksspielschwarzmarktes ist aus unserer Sicht eine zügige Umsetzung der geplanten Gemeinsamen Glücksspielaufsichtsbehörde der Länder, damit sie möglichst zeitnah zum Inkrafttreten des GlüStV 2021 ihre Arbeit aufnehmen kann.

Zusammenfassend befürworten wir somit aus den vorgenannten Gründen den Gesetzesentwurf und begrüßen auch die durch den GlüStV 2021 erreichbare, deutschlandweit einheitliche Glücksspielregulierung.

Mit freundlichen Grüßen

NordwestLotto Schleswig-Holstein  
GmbH & Co. KG

  
Karin Seidel

  
ppa. Maik Hintze



# Bund der Steuerzahler Schleswig-Holstein e.V.

*Der Präsident*

**24105 Kiel, Lornsenstraße 48**

Telefon 0431/990165-0

Telefax 0431/990165-11

E-Mail: [schleswig-holstein@steuerzahler.de](mailto:schleswig-holstein@steuerzahler.de)

[www.steuerzahler.de](http://www.steuerzahler.de)

An die  
Vorsitzende des Innenausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Frau Barbara Ostmeier MdL  
Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/5378

10. Februar 2021

## **Gesetzentwurf zum Glücksspielstaatsvertrag (Drucksache 19/2593)**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zu dem oben genannten Gesetzentwurf eine Stellungnahme abgeben zu können, und nehmen diese Möglichkeit gerne war.

Derzeit erhalten Fernsehzuschauer in ganz Deutschland, insbesondere von Sportsendern, jeden Abend Werbeangebote für das Glücksspiel im Internet, die „nur für Personen mit Wohnsitz oder dauerhaftem Aufenthaltsort in Schleswig-Holstein“ gelten. Das ist eine groteske Situation, die selbstverständlich nicht auf Dauer angelegt sein kann. Gleichzeitig belegen diese Beispiele aber auch, dass die Überlegungen, die seinerzeit zum Sonderweg Schleswig-Holsteins im Glücksspielrecht geführt haben, im Grundsatz richtig waren. Das Internet kennt ebenso wenig Grenzen wie das Bedürfnis vieler Menschen, ihr Glück im Spiel zu versuchen. Die Vorstellung, mit gesetzlichen Verboten in Deutschland Wetten und andere Glücksspielangebote im Internet verhindern zu können, war und bleibt eine Illusion. Gleichzeitig gibt es aber unbestritten den staatlichen Auftrag, Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen soweit es geht zur Geltung zu bringen. Der schleswig-holsteinische Sonderweg hat unter Beweis gestellt, dass es im kaum noch überschaubaren Markt von Glücksspielanbietern im Internet seriöse Unternehmen mit großen Marktanteilen gibt, die bereit sind, sich einer deutschen Aufsicht mit Kontrollen und Beschränkungen zu unterwerfen, wenn sie im Gegenzug ihre Angebote legal bewerben dürfen. Dieser Weg führt im Ergebnis dazu, dass zumindest ein bedeutender Teil des Glücksspielmarktes im Internet staatlich reguliert werden kann.

Bankverbindungen:

Förde Sparkasse

IBAN: DE 70 2105 0170 1002 0840 75, BIC: NOLADE21KIE

Postbank Hamburg

IBAN: DE 19 2001 0020 0277 1472 09, BIC: PBNKDEFF

Wir hatten uns seinerzeit für eine weitgehende Regulierung und gegen letztlich nutzlose Verbote ausgesprochen. Dieser Lösungsansatz hat sich bewährt. Darum begrüßen wir es ausdrücklich, dass sich jetzt auch die überwiegende Mehrheit der übrigen Bundesländer dieser Auffassung angeschlossen hat und bereit ist, einen entsprechenden Staatsvertrag abzuschließen. Folgerichtig empfehlen wir eine Zustimmung zu dem vorliegenden Gesetzentwurf. Mit ihm ist eine einheitliche Lösung in Deutschland möglich, die die Aspekte von Jugend- und Spielerschutz größtmöglich in einen Markt einbringt, der sich ansonsten der öffentlichen Kontrolle durch einzelne Staaten oder Bundesländer entzieht. Zwar wird es auch weiterhin nicht gelingen, illegale, betrügerische, Jugend- und gesundheitsschädliche Angebote vollständig zu unterbinden, aber sie werden marktwirtschaftlich zurückgedrängt durch Angebote, die offiziell lizenziert und kontrolliert sind. Dieses ist gegenüber dem Status quo ein sehr großer Fortschritt.

Wir begrüßen es ausdrücklich, dass eine gemeinsame Anstalt der Länder gegründet werden soll, die die Lizenzierung und Aufsicht übernimmt. Hierfür ist eine große Fachkompetenz mit guter Marktübersicht notwendig. Dieses kann nicht in jedem Bundesland für sich allein sichergestellt werden. Darum ist es richtig, gemeinsam zu agieren, auch wenn damit Gründungskosten und Umlagen verbunden sind.

Wir möchten ausdrücklich betonen, dass für den Bund der Steuerzahler die Haushaltseinnahmen aus der Glücksspielabgabe kein wesentliches Kriterium für die Regulierung des Glücksspielmarktes sein sollte. Im Vordergrund müssen immer der Jugend- und Spielerschutz stehen. Die verständliche Verlockung, als öffentliche Hand am Glücksspiel mitverdienen zu wollen, bedeutet in letzter Konsequenz nichts Anderes, als auch von krankhafter Spielsucht zu profitieren. Dieses kann nicht im öffentlichen Interesse liegen. Gleichwohl sollten alle Kosten, die mit der Regulierung des Glücksspielmarktes und der Prävention gegen Spielsucht verbunden sind, über Abgaben der Glücksspielanbieter refinanziert werden.

Gern sind wir bereit, unsere Auffassung im mündlichen Vortrag weiter zu vertiefen.

Mit freundlichen Grüßen  
Ihr



Dr. Aloys Altmann  
Präsident



**Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtags**

**Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021)**

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 19/2593

**Stand: 15. Januar 2021**

	<b>Anzuhörende</b>	<b>Benennung</b>
1.	Landes-Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände Schleswig-Holstein e. V. (LAG)	CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP
2.	Landesstelle für Suchtfragen Schleswig-Holstein e. V.	CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP
3.	Dr. Florian Becker, Professor am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel	CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP
4.	Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V.	CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SSW, Zusammenschluss AfD
5.	Automaten-Verband Schleswig-Holstein e. V.	CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, SSW, Zusammenschluss AfD
6.	NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG	CDU, FDP
7.	Deutscher Sportwettenverband e. V.	CDU, FDP
8.	Deutscher Online Casinoverband e. V.	CDU
9.	Daniela Ludwig, Drogenbeauftragte der Bundesregierung	CDU
10.	Wirtschaftsrat der CDU e. V.	CDU
11.	Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein e. V.	SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP
12.	Fachverband Glücksspielsucht e. V.	SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP
13.	Deutscher Lotto- und Totoblock	SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP
14.	Koordinierungsstelle Schuldnerberatung in Schleswig-Holstein	SPD, FDP
15.	Schulden- und Insolvenzberatungszentrum Kiel	SPD, FDP
16.	Angelika Bähre, Sucht- und Drogenbeauftragte Schleswig-Holsteins	SPD
17.	Bundesverband für stationäre Suchtkrankenhilfe e. V.	SPD

	<b>Anzuhörende</b>	<b>Benennung</b>
18.	Caritas Suchthilfe e. V. (CaSu) - Bundesverband der Suchthilfeeinrichtungen im DCV	SPD
19.	Gesamtverband für Suchthilfe e. V. (GVS) - Fachverband der Diakonie Deutschland	SPD
20.	Kommission für Jugendmedienschutz (KJM), die medienanstalten - ALM GbR	SPD
21.	Dr. Wolfgang Ewer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht	SPD
22.	Dr. Johannes Dietlein, Professor des Lehrstuhls Öffentliches Recht und Verwaltungslehre der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf	SPD
23.	Dr. Tilman Becker, Geschäftsführender Leiter der Forschungsstelle Glücksspiel an der Universität Hohenheim	SPD
24.	Dr. Manfred Hecker, Cornelius Bartenbach Haesemann & Partner	SPD
25.	Spielbank Schleswig-Holstein GmbH	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP
26.	Verband Europäischer Wettunternehmer	FDP
27.	Bund der Steuerzahler Schleswig-Holstein e. V.	FDP
28.	UVNord Vereinigung der Unternehmensverbände in Hamburg und Schleswig-Holstein e. V.	FDP
29.	IHK Schleswig-Holstein	FDP
30.	Deutscher Spielbankenverband e. V.	FDP
31.	Bundesverband deutscher Spielbanken gegr. 2008 als BupriS e.V.	FDP
32.	NKL - Nordwestdeutsche Klassenlotterie	FDP
33.	Verband der Deutschen Klassenlotterien e. V.	FDP
34.	Deutsche Fernsehlotterie gGmbH	FDP
35.	TIPP 24	FDP
36.	Deutscher Lottoverband e. V.	FDP
37.	Deutscher Buchmacherverband Essen e. V.	FDP
38.	Bundesverband Automatenunternehmer e. V.	FDP
39.	DFB - Deutscher Fußball-Bund	FDP
40.	Deutscher Olympia Sportbund e. V.	FDP
41.	Initiative Profisport Deutschland	FDP
42.	Landessportverband Schleswig-Holstein e. V.	FDP
43.	Kieler Sportvereinigung Holstein von 1900 e.V.	FDP
44.	VfB Lübeck v. 1919 e. V.	FDP
45.	THW Kiel Handball-Bundesliga GmbH & Co. KG	FDP
46.	SG Flensburg-Handewitt Handball-Bundesliga GmbH & Co. KG	FDP

	<b>Anzuhörende</b>	<b>Benennung</b>
47.	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein	FDP
48.	Dr. Ulrich Schmidt, Professor und Direktor des Instituts für Weltwirtschaft Kiel	FDP
49.	Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V.	FDP
50.	Freundeskreise für Suchtkrankenhilfe - Landesverband Schleswig-Holstein e. V.	FDP
51.	FABER	FDP
52.	Bitkom e. V.	FDP
53.	eco - Verband der Internetwirtschaft e. V.	FDP
54.	Hambach & Hambach Rechtsanwälte	FDP
55.	Dr. Ronald Reichert, Fachanwalt für Verwaltungsrecht	FDP
56.	Bwin Interactive Entertainment AG	FDP
57.	European Casino Association	FDP
58.	Aktion Mensch e. V.	FDP
59.	Hauptverband für Traberzucht e. V.	FDP
60.	Süddeutsche Klassenlotterie	FDP

# Stellungnahme

## Entwurf des Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021)

08. Februar 2021

Seite 1

Die Regierungschefinnen und –chefs der Länder haben am 23./29. Oktober 2020 den Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland unterzeichnet. Der geltende Glücksspielstaatsvertrag ist unter Berücksichtigung dieser Maßgaben überarbeitet worden. Nun müssen die Landesparlamente dem Staatsvertrag ebenfalls zustimmen. Bitkom bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem Entwurf für die Ratifizierung des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag (GlüNeuRStV-E) durch das Land Schleswig-Holstein Stellung zu nehmen. Wir sprechen uns für eine einheitliche, zukunftsorientierte, rechts- und marktkonforme Neuregulierung des Glücksspiels in Deutschland aus – insbesondere in Bezug auf die Möglichkeit zur Bewerbung von legalen Glücksspielangeboten. Im Einzelnen beschränken wir unsere Stellungnahme auf zwei der vorgeschlagenen Regelungen, welche sich auf Anbieter digitaler Dienste auswirken.

### § 5 GlüNeuRStV-E: Werbung

Nach § 1 (2) GlüNeuRStV-E ist ein wesentliches Ziel des Staatsvertrages, „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken“. Dieses Ziel kann vor allem durch eine Bewerbung legaler Glücksspiel-Angebote erreicht werden, die Spielwillige effektiv auf kontrollierte und geschützte Angebote leitet, weshalb eine Neuregelung der Werberegulierung notwendig ist.

Deshalb ist es zu begrüßen, dass nach § 5 (1) GlüNeuRStV-E Inhaber einer Erlaubnis nach § 4 für die erlaubten Glücksspiele auch ohne gesonderte Werbeerlaubnis grundsätzlich werben dürfen. Auch wenn damit die seit ihrer Verabschiedung umstrittene Werberichtlinie entfällt, darf die im Gesetz angelegte Möglichkeit, im Rahmen von Auflagen und Nebenbestimmungen die Art und Weise der Bewerbung zu konkretisieren, nicht zu unverhältnismäßigen Restriktionen „durch die Hintertür“ führen. Dies auch deshalb, da das Gesetz nach wie vor für bestimmte Bereiche ohnehin noch spürbare Hürden für die Anbieter und ihre Werbepartner bereithält. So darf nach § 5 (3)

Bitkom  
Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation  
und Neue Medien e.V.

**Marie Anne Nietan**  
**Bereichsleiterin Medienpolitik**  
T +49 30 27576-221  
m.nietan@bitkom.org

Albrechtstraße 10  
10117 Berlin

Präsident  
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer  
Dr. Bernhard Rohleder

## Stellungnahme GlüNeuRStV-E

Seite 2|3

täglich zwischen 6 und 21 Uhr keine Werbung im Rundfunk und Internet für virtuelle Automaten Spiele, Online-Poker und Online-Casinospiele erfolgen. Außerdem ist Werbung für Sportwetten unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen auf diesem Kanal, auf dieses Sportereignis nicht zulässig. Gleiches gilt für Online-Angebote mit einem Live-Ticker, es sei denn, der Glücksspielanbieter selbst ist Betreiber der Seite. Diese Regelungen erschweren eine zeitgemäße und adäquate Bewerbung von Glücksspiel im Fernsehen und Internet und laufen damit dem Ziel der Kanalisierung auf legale Angebote zuwider. Die Attraktivität eines Wettangebotes bestimmt sich heutzutage maßgeblich nach der Möglichkeit, auch während eines laufenden Sportereignisses („Live-Wette“) Wetten auf den Ausgang von Sportereignissen abzugeben. Dies muss auch adäquat beworben werden können, weshalb Bitkom dafür plädiert, die noch vorhandenen Werbebeschränkungen nochmals zu überprüfen und praxistauglich abzumildern.

### § 9 GlüNeuRStV-E: Glücksspielaufsicht

Nach § 9 (1) Nr. 5 GlüNeuRStV-E wird der Glücksspielaufsicht die Befugnis erteilt, nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote gegen verantwortliche Diensteanbieter, insbesondere Zugangsvermittler und Registrare, zu ergreifen, sofern sich Maßnahmen gegenüber einem Veranstalter oder Vermittler dieses Glücksspiels als nicht durchführbar oder nicht erfolgsversprechend erweisen.

Es ist unklar, wie mithilfe von Sperrungen weitere Rechtsverletzungen wirksam verhindert werden sollten. Mit dem Sperren von Webseiten ist es nicht möglich, Nutzer zuverlässig vom Zugriff auf zu sperrende Seiten abzuhalten. Die allgemein bei Sperrmaßnahmen diskutierten Methoden wie DNS-, Port-, IP-, Content-, und URL-Sperren haben allesamt gemein, dass sie einerseits leicht zu umgehen sind und andererseits die Gefahr des „Overblockings“ mit sich bringen, also auch legale Inhalte als Kollateralschäden mit sperren. Zu umgehen sind die zuvor aufgeführten Methoden für den durchschnittlichen Internetnutzer und für die abzuhaltende Tätergruppe leicht: Dies erfordert nicht einmal zwingend die Verwendung online abrufbarer Anleitungen oder technischer Einstellungen, sondern ist bereits durch die bloße Nutzung frei verfügbarer Browser zu erreichen. Auch durch die Nutzung von VPN-Tunneln, Proxy-Servern, alternativen DNS-Servern oder sonstigen Anonymisierungsdiensten können Websperren umgangen werden. Auch Anbieter illegaler Inhalte reagieren in der Regel auf Sperrungen schnell, in dem sie auf alternative Server und Domains ausweichen und damit die Sperrung ins Leere laufen lassen.

Um Sperrmaßnahmen technisch umsetzen zu können, müssten Internetzugangsdienste zunächst ihre Infrastrukturen ändern und ergänzen. Dies kann, wie Gutachten belegen, mit erheblichen Kosten für die Internetzugangsdienste verbunden sein. Zudem stellen sich diese Maßnahmen als Manipulationen der auf Neutralität ausgelegten Systeme dar. In Art 3. Abs. 3 der Europäischen Verordnung über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet (EU 2015/2120) sind abschließend wenige Ausnahmetatbestände geregelt, in denen vom Grundsatz der Netzneutralität abgewichen werden darf. Es darf erheblicher Zweifel daran bestehen, ob ein Staatsvertrag der Länder, der abweichend von der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG zustande gekommen ist, von den Ausnahmetatbeständen der Netzneutralitätsverordnung umfasst sein kann.

Einrichtungen für Telekommunikation sind kritische Infrastrukturen im Sinne von § 2 Absatz 10 BSI-Gesetz. Internetzugangsdienste sind verpflichtet, angemessene organisatorische und technische Vorkehrungen zur Vermeidung von Störungen der Verfügbarkeit, Integrität, Authentizität und Vertraulichkeit zu treffen. Mit der Umsetzung von Sperrungen in ihren Systemen wären Internetzugangsdienste hingegen genau zum Gegenteil dessen verpflichtet. Den nicht verantwortlichen Zugangsanbietern drohen daher nicht nur erhebliche Kosten für die Einrichtung und technische Umsetzung, sondern auch für die Aufrechterhaltung, Pflege und Anpassung von Maßnahmen und den damit verbundenen Personalaufwand. Es wird gravierend in ihre unternehmerische Freiheit eingegriffen.

Im Sinne des Ordnungsrechts werden Zugangsvermittler im Übrigen nicht als „Störer“ sondern lediglich als „Nichtstörer“ angesehen. Dies bedeutet, dass sie nur unter sehr engen Voraussetzungen des Notstands zur Gefahrenabwehr herangezogen werden können. Außerdem können sie als Nichtstörer Entschädigung für ihre Inanspruchnahme verlangen. Zu diesem wesentlichen Aspekt sieht der Entwurf allerdings keine Regelungen vor. Sofern Maßnahmen gegen Diensteanbieter ergriffen werden, die nicht in Deutschland, sondern im EU-Ausland lizenziert sind, treten ebenfalls europarechtliche Konflikte auf.

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.900 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.



Landeshaus  
Innen- und Rechtsausschuss  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/5360

Per Email: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

**Gemeinsame Stellungnahme von Holstein Kiel, der SG Flensburg-Handewitt und dem THW Kiel im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)**

Gesetzesentwurf der Landesregierung – Drucksache 19/2593

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

Sehr geehrter Herr Dr. Galka,

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen des schriftlichen Anhörungsverfahrens möchten wir uns recht herzlich bedanken.

## **I. Präambel**

Als schleswig-holsteinische Profisportvereine blicken wir auf eine lange und vor allem in diesen herausfordernden Zeiten so wichtige zuverlässige Partnerschaft mit für Schleswig-Holstein lizenzierten Online-Casinoanbietern zurück.

Wir glauben, dass durch unsere Werbe- und Sponsoringpartnerschaften mit in Schleswig-Holstein lizenzierten Anbietern wie „DrückGlück für SH“, „Wunderino für SH“ und „Pokerstars für SH“ ein wesentlicher Beitrag zur Kanalisierung des Spieltriebs der Bevölkerung hin zu regulierten und überwachten Anbietern geleistet wird. Gleichzeitig kommen die Einnahmen aus dem Sportsponsoring insbesondere der Förderung von Nachwuchssportlern zugute und leisten somit auch einen erheblichen Beitrag zur Stärkung des Sportstandortes Schleswig-Holstein.

Die geplante, bundesweite Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland durch den GlüStV 2021 gefährdet indes sowohl die Kanalisierung des Spieltriebs als auch die Förderung des Sportstandortes Schleswig-Holstein erheblich.

Denn: Durch die Einführung der Übergangslösung für virtuelle Automatenspiele und Online-Poker müssen die im übrigen Bundesgebiet tätigen, EU-lizenzierten Anbieter von Online-Glücksspielen wesentliche Vorschriften des GlüStV 2021 seit dem 15. Oktober 2020 umsetzen. Es lässt sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund einer klaren Spielerdatenlage abschätzen, welche gravierend negativen Auswirkungen die geplante, bundesweite Neuregulierung des Glücksspielwesens auf das Sportsponsoring in Schleswig-Holstein haben wird, wenn das Angebot künftig nicht mehr durch das verhältnismäßige SH-Reglement, sondern durch das unverhältnismäßige und unflexible GlüStV-2021-Reglement abgelöst werden wird.

## **II. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland**

Im Einzelnen:

Folgende Anforderungen des GlüStV 2021 erachten wir aus Sicht der Online-Spielerkanalisierung und damit auch aus Sicht der wirtschaftlichen Vernunft als ungeeignet. Sie sorgen für ein Spielverderben auf allen Seiten.

### **1. (Anbieterübergreifendes) Einzahlungslimit von maximal 1.000,- Euro, § 6c GlüStV 2021**

#### *§ 6c Abs. 1 GlüStV 2021*

*Bei der Registrierung sind die Spieler dazu aufzufordern, ein individuelles monatliches anbieterübergreifendes Einzahlungslimit festzulegen. Das anbieterübergreifende Einzahlungslimit darf grundsätzlich 1.000,- Euro im Monat nicht übersteigen. (...)*

Wir begrüßen es ausdrücklich, dass die Spieler bei der Erstregistrierung dazu aufgefordert werden, ein monatliches Einzahlungslimit festzulegen. Die Spieler werden dadurch dazu angehalten, sich mit ihrem Spielverhalt bewusst auseinanderzusetzen.

Jedoch sollte sich die maximal mögliche Einzahlungshöhe dabei am Risikoprofil und der Bonität der Spieler orientieren, welche beispielsweise durch einen Drittanbieter ermittelt werden könnten. Eine pauschale Festlegung der monatlichen Einzahlungshöhe auf maximal 1.000,- Euro kann der individuellen Vermögenssituation der Spieler nicht gerecht werden.

Zudem sind die wirtschaftlichen Auswirkungen eines pauschalen Einzahlungslimits von 1.000,- Euro bereits jetzt zu beobachten. Im Rahmen der Übergangslösung für virtuelle Automatenspiele und Online-Poker sind die Anbieter seit dem 15. Oktober 2020 dazu verpflichtet, den Spieler aufzufordern, ein maximales Einzahlungslimit von 1.000,- Euro festzulegen.

Allein diese Anforderung hat bei den im übrigen Bundesgebiet tätigen Anbietern zu einem Umsatzrückgang in einem zweistelligen Prozentbereich geführt. Dabei ist zu beachten, dass zum jetzigen Zeitpunkt das Einzahlungslimit nur anbieterbezogen auszugestalten ist. Durch die zukünftige Umstellung auf ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit von 1.000,- Euro pro Monat ist ein noch wesentlich gravierender Umsatzrückgang zu erwarten.

Demgegenüber sind die Umsätze unserer in Schleswig-Holstein regulierten Werbe- und Sponsoringpartner sogar leicht angestiegen.

## **2. Maximal-Einsatz von 1,- Euro pro Spin, § 22a Abs. 7 GlüStV 2021**

### *§ 22a Abs. 7 GlüStV 2021*

*Der Einsatz darf einen Euro je Spiel nicht übersteigen.*

Neben dem (anbieterübergreifenden) Einzahlungslimit stellt die Limitierung des maximalen Einsatzes auf 1,- Euro pro Spin bei den virtuellen Automatenspielen den wohl gravierendsten Einschnitt dar. Auch diesbezüglich können die wirtschaftlichen Auswirkungen bereits beobachtet werden. Denn seit dem 15. Dezember 2020 müssen die in Deutschland tätigen Anbieter, welche über keine Erlaubnis für Schleswig-Holstein verfügen, die Anforderung im Rahmen der Übergangslösung für virtuelle Automatenspiele und Online-Poker bereits umsetzen.

Durch die Einführungen des 1,-Euro-Limits pro Spin bei den virtuellen Automatenspielen am 15. Dezember 2020 sind die Umsätze in diesem Bereich bei den im übrigen Bundesgebiet tätigen Anbietern im Schnitt um 50 %, im Vergleich zum Vorjahreszeitraum, eingebrochen. Bei einigen Anbietern ist der Umsatz durch die Einführung des 1,-Euro-Limits sogar um bis zu 75 % zurückgegangen.

Der Umsatzrückgang ist zwar auch auf die Reduzierung des maximal möglichen Einsatzes pro Spin zurückzuführen, insbesondere aber auf eine Abwanderung der Spieler hin zu regulierungsunwilligen Anbietern, bei denen ohne 1,-Euro-Limit gespielt werden kann.

Nach Angaben des Verbandes für Telekommunikation und Medien (DVTM) liegen bei den virtuellen Automatenspielen 25 % der Einsätze bei über einem Euro. Daraus lässt sich schließen, dass die Vorgaben des GlüStV 2021 (und der Übergangslösung für virtuelle Automatenspiele) nicht den Bedürfnissen der Spieler entsprechen und diese schlicht zu nicht regulierten bzw. regulierungsunwilligen Anbietern abwandern.

### **III. Fazit**

Wir begrüßen es sehr, dass nun auch die übrigen Bundesländer die Notwendigkeit einer umfassenden Glücksspielregulierung erkannt haben. Denn die Verbotspolitik der Vergangenheit hat sich als ungeeignet erwiesen, die Spieler vor den Gefahren des Online-Glücksspiels zu schützen. Wir glauben, dass ein effektiver Spielerschutz und die Spielsuchtprävention nur in einem regulierten Markt erfolgen kann.

Dafür ist es jedoch erforderlich, dass Rahmenbedingungen geschaffen werden, in denen die regulierungswilligen Anbieter wirtschaftlich agieren können. Nur so kann dem Spieler auch ein attraktives Glücksspielangebot unterbreitet werden. Insbesondere das (anbieterübergreifende) Einzahlungslimit von 1.000,- Euro und die Begrenzung des Höchstesatzes bei den virtuellen Automatenspielen auf 1,- Euro pro Spin werden dem jedoch nicht gerecht.

Allein die Einführung des anbieterbezogenen Einzahlungslimits von 1.000,- Euro und die Begrenzung des Höchstesatzes bei den virtuellen Automatenspielen auf 1,- Euro pro Spin im Rahmen der Übergangslösung für virtuelle Automatenspiele und Online-Poker haben zusammen betrachtet bereits zu einem Umsatzrückgang von bis zu 80 % (in Einzelfällen sogar bis zu 90 %) bei den im übrigen Bundesgebiet tätigen Anbietern geführt.

Schlimmer noch, die Zahl der aktiven Spieler ist teilweise um bis 70 % zurückgegangen. Es steht zu befürchten, dass diese Spieler komplett in den Schwarzmarkt und zu regulierungsunwilligen Anbietern, welche sich nicht an die Übergangslösung halten, abgewandert sind.

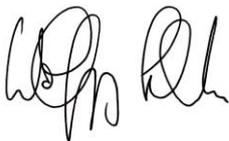
Demgegenüber war bei den in Schleswig-Holstein regulierten Anbietern weder ein Umsatzeinbruch noch eine Abwanderung der Spieler zu verzeichnen. Im Gegenteil, unserer Partner konnten einen leichten Anstieg des Spielverhaltens feststellen.

Unsere in Schleswig-Holstein lizenzierten Werbe- und Sponsoringpartner werden jedoch mittelfristig ebenfalls in das Regime des GlüStV 2021 überführt werden. Im Lichte der zu erwartenden gravierenden Umsatzeinbußen und der Abwanderung der Spieler durch das Regime des GlüStV 2021 ist eine weitere Kooperation mit unseren jetzigen Partnern stark gefährdet. Im Ergebnis dürfte sich eine potentielle Aufkündigung der Kooperation äußerst nachteilig auf die weitere Entwicklung des Sportstandortes Schleswig-Holstein im Allgemeinen und die Förderung der Nachwuchssportler im Speziellen auswirken.

Kiel / Flensburg, den 09.02.2021

**Mit freundlichen Grüßen**

**KSV Holstein von 1900 e.V.**



---

(Wolfgang Schwenke, Geschäftsführung)

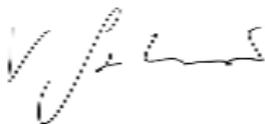
**SG Flensburg-Handewitt  
Handball-Bundesliga GmbH & Co. KG**



---

(Dierk Schmäschke, Geschäftsführung)

**THW Kiel  
Handball-Bundesliga GmbH & Co. KG**



---

(Viktor Szilagyi, Geschäftsführung)



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzende des  
Innen- und Rechtsausschusses des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Frau Barbara Ostmeier, MdL  
Landeshaus  
24105 Kiel

per E-Mail an:  
Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Ihr Schreiben vom  
15. Januar 2021

Unser Zeichen  
LRH

Telefon 0431 988-0  
Durchwahl 988-8979

Datum  
25. Januar 2021

**Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021)**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags 2021 danken wir Ihnen.

Der bisherige Dritte Glücksspielstaatsvertrag gilt in Schleswig-Holstein seit dem 09.02.2013. Er tritt mit Ablauf des 30.06.2021 außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz mit mindestens 13 Stimmen das Fortgelten des Staatsvertrags beschließt. An seine Stelle soll der Glücksspielstaatsvertrag 2021 treten. Hierfür ist allerdings auch die Zustimmung von mindestens 13 Bundesländern inklusive Sachsen-Anhalt erforderlich.

Der aktuelle Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags 2021 ist bei der EU-Kommission zur Notifizierung vorgelegt worden. Die Stillhaltefrist endete am 19.08.2020. Damit

sind die europarechtlichen Bedenken, die insbesondere gegen den Ersten Glücksspielstaatsvertrag bestanden haben, ausgeräumt.

Mit dem Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags 2021 besteht die Chance, für die unterschiedlichen Glücksspielarten einen länderübergreifenden Regulierungsrahmen zu schaffen und eine kohärente Regulierung des Glücksspielmarkts zu ermöglichen. Zudem sichert der Aufbau einer gemeinsamen Aufsichtsbehörde insbesondere bei länderübergreifenden Spielangeboten ein einheitliches Vorgehen gegen Erlaubnisverstöße und illegale Glücksspielangebote. Dabei verbleiben für die Länder je nach angebotener Spielform weitere Regulierungsfreiräume. So können für Spielhallen, Spielbanken, Online-Casinospiel und Wettvermittlungsstellen über den Rahmen hinausgehende Regelungen getroffen werden. Die Eigenstaatlichkeit der Länder bleibt somit gewahrt und die landesspezifischen Besonderheiten finden weiter Berücksichtigung.

Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein unterstützt den Versuch einer länderübergreifenden, möglichst einheitlichen Glücksspielregulierung. Sofern das Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 aufgrund von fehlenden Ratifizierungen in einzelnen Bundesländern scheitern sollte, sollte das Fortgelten des bisherigen Staatsvertrags angestrebt werden, um weiter eine weitestgehend übereinstimmende Glücksspielregulierung sicherzustellen.

Mit freundlichen Grüßen  
gez. Christian Albrecht