



Hessischer Landtag
Innenausschuss
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Der Vorsitzende Herrn Christian Heinz

Per E-Mail an:
c.lingelbach@ltg.hessen.de
e.jager@ltg.hessen.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. Januar 2021

Gesetz Landesregierung Gesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 – Drucksache 20/3989

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren des Innenausschusses,

wir bedanken uns für die Einladung, eine schriftliche Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf abzugeben. Wir beschränken uns in unserer Stellungnahme auf die Aspekte, die für die Wissenschaft direkt von Bedeutung sind.

1. Wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte: Theorie und Praxis

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. Dies galt bereits nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012.

In der Praxis wurde eine wissenschaftliche Evaluierung des Sozialkonzepts nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 nur von den Soziallotterien (Aktion Mensch, Fernsehlotterie, Postcode Lotterie) und der Mehrzahl der Gewinnspartlotterien von den Aufsichtsbehörden eingefordert. Nach Artikel 22 sind die Auswirkungen von Lotterien mit planmäßigem Jackpot auf die Bevölkerung mit einer wissenschaftlichen Begleituntersuchung zu evaluieren. Die von den staatlichen Lotteriegesellschaften beauftragten zweijährigen Untersuchungen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) erfüllen die Funktion einer wissenschaftlichen Evaluierung der Produkte, die von den staatlichen Lotterien angeboten werden.

Die bisherigen legalen privaten Anbieter im Internet, d.h. die Soziallotterien und die Gewinnspalotterien bieten Spiele mit einem sehr geringen Suchtgefährdungspotential an. Dafür gibt es mittlerweile eine umfangreiche wissenschaftliche Evidenz, die auch in den wissenschaftlichen Evaluierungen der Sozialkonzepte dargelegt wurde. Die von den staatlichen Anbietern im Internet angebotenen Lotterien haben ein etwas höheres, aber bei den traditionellen Lotterien mit zwei Ziehungen in der Woche immer noch kein hohes oder gar sehr hohes Suchtgefährdungspotential. Dies wird auch in den Untersuchungen der BZgA deutlich.

Das Land Hessen hat seit dem 12. Oktober 2020 insgesamt 20 Lizenzen (Stand 24.11.2020) an private Anbieter von Sportwetten für das Internetangebot vergeben. Nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 (Artikel 4 Absatz 5 Nummer 4) und dem Hessischen Glücksspielgesetz (HGlüG) vom 28. Juni 2012 zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 2019 (Artikel 9 Absatz 1 Nummer 4) darf eine Erlaubnis nur erteilt werden, wenn ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept vorliegt.

Nach Artikel 4 Absatz 5 Nr. 4 des Glücksspielstaatsvertrags hat nicht nur ein Sozialkonzept vorzuliegen, sondern die Wirksamkeit des Sozialkonzepts ist auch wissenschaftlich zu evaluieren.

Mit dem neuen Glücksspielstaatsvertrag wird ein Erlaubnismodell für Sportwetten, das virtuelle Automatenspiele und Casinospiele im Internet eingeführt. Diese Spiele zeichnen sich durch ein hohes bzw. sogar sehr hohes Suchtgefährdungspotential aus.

Nach Artikel 6i Absatz 1 des neuen Glücksspielstaatsvertrags müssen die Veranstalter von Online-Casinospiele, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet auf eigene Kosten ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einsetzen. Es ist im Sozialkonzept nach § 6 zu berücksichtigen.

Es ergibt sich zusammenfassend:

Die Sportwettanbieter im Internet haben bei Erlaubniserteilung nach dem alten Glücksspielstaatsvertrag ein Sozialkonzept vorgelegt. Diese Anbieter sind bereits am Markt. Das Sozialkonzept wäre wissenschaftlich zu evaluieren.

Die Veranstalter von Online-Casinospiele, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet haben nach dem Glücksspielstaatsvertrag ein Sozialkonzept vorzulegen und dies ist wissenschaftlich zu evaluieren. Darüber hinaus haben die genannten Gruppen ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes

System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einzusetzen. Dieses System ist Teil des Sozialkonzepts.

Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags

Der bisherige Glücksspielstaatsvertrag macht bereits in Artikel 6 einige **Vorgaben für das Sozialkonzept**. Diese sind mit Ergänzungen auch in dem neuen Glücksspielstaatsvertrag in Artikel 6 zu finden. Die **Informationspflichten** sind in Paragraph 7 zu finden.

Nach Artikel 6i müssen die Veranstalter von Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automaten spielen im Internet sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet auf eigene Kosten **ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung** von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einsetzen.

In den Begründungen zum neuen Glücksspielstaatsvertrag wird ausführlicher auf dieses auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System eingegangen.

Variablen zur Spielsuchterkennung

Der Glücksspielstaatsvertrag macht erste Vorgaben in Bezug auf die zu verwendenden Variablen zur Spielsuchterkennung. 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 die Daten des Spielkontos, die Daten die von dem Anbieter auf dem Safe-Server abgelegt werden, 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.

Die zeitweilige oder längerfristige Sperre ist ein weiterer und besserer Indikator für ein problematisches Spielverhalten. Zusätzliche weitere Indikatoren wären zu berücksichtigen.

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, Bayesianische Netze oder so genannte Black Box Ansätze, wie neuronale Netze 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 Netze bzw. ganz generell Black-Box Ansätzen.

Bezug auf die 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 offen gelegt werden. Die Gewichtung und Kombination der Variablen ist 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 Sperren sein. Es könnten aber auch Befragungen bzw. die Auswertung von Chats hierfür dienen. Der Einsatz von Screening Instrumenten wäre auch denkbar, aber sehr gut zu überlegen.

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.

Die Landeslotteriegesellschaften haben bereits ein stufenweises Vorgehen praktiziert.

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.

Neben den Daten, die direkt mit dem Spielerkonto verbunden sind, sollten weitere Daten für ein solches System verwendet werden.

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.

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.

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 dürften die zeitlichen Sperrdaten sein und das Spielverhalten vor der Sperre und bei kurzfristigen Sperrungen auch danach. 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 Panik-Knopfes 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.

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

2. Unterstützung der Glücksspielforschung und der Suchthilfe

Abschließend empfehlen wir eine Stärkung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung, um damit zu einer evidenzbasierten, vernünftigen und durchdachten Regulierung beizutragen. In dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 ist in § 11 vorgesehen, dass die Länder die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren sicherstellen. Nicht nur die Suchtprävention, sondern auch die Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention sind Ziele der Glücksspielregulierung. Außerdem hat in der praktischen Umsetzung (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 somit jedoch nicht erfolgen. Die Länder sollten sich hier auf eine feste monetäre Unterstützung, etwa 0,5 – 1 % der Einnahmen aus Steuern und Abgaben festlegen. Dies hätte den Vorteil, dass das Forschungsbudget auf den sich veränderten Markt und damit zusammenhängend mit der erwartbaren Problemzunahme in der Gesellschaft reagieren kann. 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.

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 Becht