



Universität Hohenheim (502) | 70593 Stuttgart

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Hauptausschuss  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

Der Vorsitzende Dr. Marcus Optendrenk

Per E-Mail an:  
anhoerung@landtag.nrw.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

15. Februar 2021

## **Anhörung des Hauptausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalens am 1. März 2021 zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021, Drucksache 17/11683**

Sehr geehrter Herr Dr. Optendrenk,  
sehr geehrte Damen und Herren des Hauptausschusses,

wir bedanken uns für die Einladung, eine schriftliche Stellungnahme zu dem oben genannten  
Gesetzentwurf abzugeben.

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 Lotterieggesetzes, 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>.

- 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. Die Vorgaben für Werbung sollten dem jeweiligen Gefährdungspotential angemessen sein.
- 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.

Das Land Nordrhein-Westfalen selber kann darüber hinaus zu einer sinnvolleren Regulierung der kleinen Lotterien beitragen. Dies steht im Ermessen des Landes.

Die geschichtlichen Ursprünge von Lotterien sind eng mit dem Gemeinwohl verbunden, z.B. dem Wiederaufbau von abgebrannten Kirchen. In dem Lotteriestaatsvertrag von 2004 wird zwischen den staatlichen Lotterien, den Lotterien anderer Veranstalter und den kleinen Lotterien, deren Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt wird, unterschieden.

Auch das Landesglücksspielgesetz von Nordrhein-Westfalen kennt in Anlehnung an Artikel 18 GlüStV die kleinen Lotterien. Bei einer kleinen Lotterie darf Summe der Entgelte den Betrag von 40 000 Euro nicht übersteigen, der Losverkauf darf die Dauer von drei Monaten nicht überschreiten. Der Reinertrag und die Gewinnsumme müssen jeweils mindestens ein Drittel der Entgelte betragen.

Diese kleinen Lotterien werden auch als Vereinslotterien bezeichnet, da diese traditionell von gemeinnützigen Vereinen auf Vereinsfesten veranstaltet werden. Dort werden dann die Lose verkauft und der Gewinn und der Reinertrag entsprechend den gesetzlichen Vorgaben ausgeschüttet bzw. verwendet.

Corona hat mit dazu beigetragen, dass die Digitalisierung voranschreitet. Vereinsfeste sind in Zeiten von Corona nicht angesagt. Nun wäre es doch eigentlich kein Problem, die Lose nicht auf einem Vereinsfest zu verkaufen, sondern per Email zu versenden. Der Loserwerb könnte durch eine Einzahlung auf das Vereinskonto stattfinden und der Losversand per Email erfolgen. Doch

wenn die Lose nicht auf einem Vereinsfest verkauft werden, sondern per Email verschickt werden, gelten plötzlich alle die Bedingungen, die auch für die Veranstaltung von Glücksspielen im Internet, d.h. auch für virtuelle Automaten Spiele im Internet, gelten.

Der Umgang mit dem Internet in dem Glücksspielrecht ist von großer Hilfslosigkeit gekennzeichnet. In dem Glücksspielstaatsvertrag von 2008 wurde jedes Angebot im Internet untersagt. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 sollte eine Öffnung des Internets für Sportwetten im Rahmen eines Experiments erfolgen. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 wird das Internet für alle Spielformen geöffnet.

Doch die Durchführung von Vereinslotterien im Internet ist immer noch praktisch verboten. Es ist kaum vorstellbar, dass ein Verein für eine Lotterie extra eine Schnittstelle zur Schufa einrichten kann, um die Anforderungen an den Jugendschutz bei dem Angebot von Glücksspiel im Internet zu erfüllen. Hier besteht gesetzgeberischer Anpassungsbedarf.

Eine als gemeinnützig anerkannte Einrichtung sollte auch im Internet die Teilnahme an einer Lotterie anbieten können, wenn

1. die Veranstaltung sich auf das Gebiet von Nordrhein-Westfalen beschränkt (zu überprüfen an Hand der Adresse),
2. der Losverkauf die Dauer von drei Monaten nicht überschreitet,
3. die Summe der für den Erwerb aller Lose zu entrichtenden Entgelte den Betrag von 40 000 Euro nicht übersteigt,
4. der Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt wird und
5. der Reinertrag und die Gewinnsumme jeweils mindestens 25 Prozent der Entgelte betragen,
6. Jugendliche von der Spielteilnahme ausgeschlossen werden (Gewinne dürfen nur nach Vorlage des Personalausweises oder vergleichbarer Dokumente z.B. per Video ausgezahlt werden).

Unter diesen Bedingungen sollte es einer als gemeinnützig anerkannten Einrichtung erlaubt werden, auch per Email Lose zu verschicken. Das Landesglücksspielgesetz wäre dementsprechend zu überarbeiten.

Wir beschränken uns in unserer Stellungnahme in dem Folgenden auf die Aspekte, die für die Wissenschaft direkt von Bedeutung sind.

**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 abgelegte 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 Sperrungen 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 ökonometrischen 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 Sperren 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 der wissenschaftlichen Evaluierung selber geklärt werden. Doch damit eine solche wissenschaftliche Evaluierung überhaupt in sinnvoller Weise durchgeführt werden kann, wäre bereits bei der Lizenzvergabe darauf zu achten, dass die Voraussetzungen hierfür von den Anbietern geschaffen werden.

### **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 nordrhein-westfälischen Ausführungsgesetz ist in Artikel 9 vorgesehen, dass das Land Projekte zur Erforschung der Glücksspielsucht finanziert. Nach Artikel 10 dienen insbesondere auch die Zweckabgaben der Finanzierung dieser Aufgabe. Bei dem Absatz, mit dem Artikel 10 ergänzt werden soll, wird die Glücksspielforschung nicht mehr genannt.

Es sollten feste Summen bzw. Prozentzahlen für die Forschung vorgesehen werden. Dabei wäre zwischen einer Grundfinanzierung und einer Projektfinanzierung zu unterscheiden. Insgesamt sollte 1 Prozent der Einnahmen eines Landes für die Glücksspielforschung aufgewendet werden,

wobei die Hälfte für eine Grundfinanzierung einer Professur für Glücksspiel und die andere Hälfte für Projekte aufgewendet werden.

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