



**Bereich Mathematik und Naturwissenschaften** Fakultät Psychologie  
Institut für Klinische Psychologie und Psychotherapie,  
Arbeitsgruppe Abhängiges Verhalten, Risikoanalyse und Risikomanagement

Technische Universität Dresden, 01062 Dresden

**Landtag Nordrhein-Westfalen**  
An den Vorsitzenden des Hauptausschusses  
Herrn Dr. Marcus Optendrenk MdL  
**40002 Düsseldorf**

**Per E-Mail an:**  
[anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

**Stichwort:**  
A05 - Umsetzungsgesetz GlüStV. - 28.04.2021

Prof. Dr.  
Gerhard Bühringer

Telefon: 0351 463-39828  
Telefax: 0351 463-39830  
E-Mail: gerhard.buehringer@tu-dresden.de  
Assistent: robert.czernecka@tu-dresden.de

Dresden, 28. April 2021

## **Stellungnahme Gesetzentwurf zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags 2021**

Landtag Nordrhein-Westfalen, 17. Wahlperiode,  
Drucksache 17/12978, 09.03.2021/Ausgegeben: 18.03.2021

### **1. Vorbemerkung**

Die folgende Stellungnahme beschränkt sich auf die im Gesetzesentwurf enthaltenen *Maßnahmen und Regelungen zum Verbraucherschutz* unter Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Grundlage ist eine umfassende gesellschafts- und verhaltenswissenschaftliche Perspektive bei der Gestaltung des Verbraucherschutzes für die Gesamtzahl aller (potenziellen) Nutzer\*innen, die weit über die enge suchtwissenschaftliche Zielsetzung eines Schutzes von Personen mit einer Glücksspielstörung<sup>1</sup> hinausgeht.

In die folgenden Kommentare werden neben dem Gesetzentwurf zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (S. 5-75) auch die Begründung zum Gesetzentwurf einbezogen (S. 76-100) sowie der Gesetzestext des Glücksspielstaatsvertrags 2021 und die dazugehörigen Erläuterungen.

Zum Verständnis der Kommentare wird zunächst der wissenschaftliche Hintergrund dargestellt.

<sup>1</sup> Wissenschaftlicher Fachbegriff für Alltagsbegriffe wie Spielsucht oder Glücksspielsucht

Postadresse (Briefe)  
Chemnitzer Str. 46a  
01187 Dresden

Postadresse (Pakete u.ä.)  
TU Dresden,  
Helmholtzstraße 10,  
01069 Dresden

Internet <https://tu-dresden.de>

Besucheradresse  
Chemnitzer Str. 46a  
01187 Dresden

 Zufahrt für  
Rollstuhlfahrer  
zum EG über Rampe  
Haupteingang

Kein Zugang für elektronisch signierte sowie verschlüsselte elektronische Dokumente.

Steuernummer  
(Inland)  
203/149/02549

Umsatzsteuer-Id-Nr.  
(Ausland)  
DE 188 369 991

Bankverbindung  
Commerzbank AG,  
Filiale Dresden

IBAN  
DE52 8504 0000 0800 4004 00  
BIC COBADEFF850

Mitglied von:



**DRESDEN  
concept**  
Exzellenz aus  
Wissenschaft  
und Kultur

## 2. Wissenschaftlicher Hintergrund der Stellungnahme

Der wissenschaftliche Hintergrund wird aus Platzgründen zusammengefasst<sup>2</sup>:

- (1) Die Zahl der aktiven Teilnehmer:innen an Glücksspielen (12-Monatsprävalenz) liegt bei unter 40% der erwachsenen Bevölkerung, und ist stabil rückläufig (früher über 50%).<sup>3</sup>
- (2) Die Zahl der Spielteilnehmer:innen mit einer wahrscheinlichen Glücksspielstörung ist absolut bedeutsam (etwa 200 bis 250 Tsd. Personen), aber prozentual gering (etwa 1% der aktiven Spieler:innen oder 0,4% der erwachsenen Bevölkerung)<sup>4</sup>, und seit 2007 bis heute stabil.
- (3) Jedes Glücksspielangebot wird für einen geringen Anteil von Nutzern zu einer Glücksspielstörung führen. Es muss deshalb versucht werden den Anteil der Betroffenen gering zu halten und diese bei der Spielteilnahme früh zu erkennen, damit sich (a) keine Glücksspielstörung im Spielprozess entwickeln kann (Prävention) und (b) bereits Erkrankte geschützt werden können, z. B. durch eine Sperre (Hilfe und Kontrolle).
- (4) Der häufig vermutete kausale Zusammenhang zwischen Zunahme des Glücksspielangebots und Zunahme der Glücksspielproblematik zeigt sich in Deutschland seit etwa 15 Jahren trotz zahlreicher steigender Indikatoren für Glücksspielaktivitäten nicht.<sup>5</sup> Beispiele für starke Marktveränderungen sind:
  - (a) Zunahme der Spielhallen, Konzessionen und Geldspielgeräte von 2006 bis 2012, und seither stabiler Anzahl bis 2017/18
  - (b) Zunahme der Mehrfachkonzessionen in Spielhallen von 2006 bis 2018 (von durchschnittlich 1,3 auf 1,54)
  - (c) Zunahme der Umsatzerlöse bei den Geldspielgeräten ab 2006 bis etwa 2017, seither Rückgänge um etwa 15%, aber trotz Rückgängen ist der Umsatz immer noch höher als der durchschnittliche Umsatz der Jahre zuvor; sowie starke Zunahme der Nettospielerträge bis 2017 (fast 10% jährlich)
  - (d) Zunahme von unregulierten Internetangeboten
  - (e) Umsatzsteigerungen beim Online Markt und den gesamten Glücksspielumsätzen in Deutschland
  - (f) Je nach Indikator für die Glücksspielaktivitäten der Automatenwirtschaft (z.B. Anzahl der Spielhallen, Standorte oder Geräte) gehen diese Werte seit 2015/2018 zurück<sup>6</sup>, u.a. Reduzierung in Gaststätten, ohne erkennbare Zusammenhänge mit Indikatoren der Glücksspielproblematik.

Wenn sich über viele Jahre kein erkennbarer Zusammenhang zwischen Glücksspielangebot und -störung zeigt, dann ergibt sich schon allein aus den statistischen Kennziffern die Frage, welche die Faktoren sind, die erklären, dass eine prozentual sehr kleine Gruppe eine Störung mit zumeist gravierenden Auswirkungen entwickelt, 99% der Spieler:innen aber nicht.

---

<sup>2</sup> Bühringer & Czernecka (2021); Bühringer, Kotter, Czernecka & Kräplin (2018); Bühringer & Zeltner (2020)

<sup>3</sup> BZgA (2020)

<sup>4</sup> Bühringer, Czernecka, Kotter & Kräplin (2019); BZgA (2020)

<sup>5</sup> Gleiche Einschätzung von Meyer, Kalke & Hayer (2018; 2020); auch international zeigt sich am Beispiel terrestrischer Angebote bei Längsschnittstudien kein kausaler Zusammenhang (Zoglauer, Czernecka, Bühringer, Kotter & Kräplin, 2021)

<sup>6</sup> Vieweg (2020) und Berichte für frühere Jahre

(5) Aus der Forschung der letzten Jahre wurden eine Anzahl von „Vulnerabilitätsfaktoren“ gefunden, die erklären, warum Personen mit solchen Faktoren in Kontakt mit Glücksspielen im Laufe der Zeit eine Glücksspielstörung entwickeln: Z.B. genetische und frühkindliche (z.B. Traumata) Risikofaktoren, erhöhte Aufmerksamkeit und physiologische Reaktion auf Glücksspielreize, erhöhte Risikobereitschaft, erhöhte Impulsivität, und das Vorhandensein anderer psychischer Störungen. Dazu kommen familiäre und psychosoziale Faktoren wie Spielverhalten der Eltern bzw. der Bezugsgruppen. Auch Glücksspiel- und Umgebungsmerkmale werden grundsätzlich als Einflussfaktoren angenommen<sup>7</sup>, aber es konnte bisher noch nicht gezeigt werden, mit welchen Eingriffen der Umfang der Glücksspielstörungen reduziert werden kann.

(6) Daraus ergeben sich 3 Zielgruppen für den GlüStV

- Der **Schutz vulnerabler Gruppen**, die die Risiken des Glücksspiels nicht einschätzen können, zu einer risikoarmen und risikobewussten Teilnahme nicht in der Lage sind und eine erhöhte Wahrscheinlichkeit haben eine Glücksspielstörung zu entwickeln. Hier geht es (a) um **Jugendliche** sowie (b) **erwachsene Spielteilnehmer:innen mit einer erhöhten Vulnerabilität** für ein problematisches Spielverhalten bzw. für die Entwicklung einer Glücksspielstörung. Allgemeine Schutzmaßnahmen sind ein strikt überwacht Verbot für Jugendliche und abgestufte Schutzmaßnahmen für vulnerable Erwachsene, von der Früherkennung, Frühintervention bis zu Spieleinschränkungen, Spielpausen und als Ultima Ratio Spielsperren. D.h., hier gibt es einen Übergang von öffentlichen Schutzangeboten zu öffentlichen Kontrollmaßnahmen. Die Gruppe der vulnerablen Erwachsenen liegt gemäß der 10 epidemiologischen Studien in den letzten 15 Jahren in der Größenordnung von etwa 1% der aktiven Spielteilnehmer:innen in Deutschland, und zeigt keine messbare Zunahme im Zeitverlauf, trotz aller Ausweitungen des Glücksspielangebots, insbesondere im Online-Bereich.<sup>8</sup>
- Der Schutz **resilienter Spielteilnehmer:innen** durch Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung für eine risikoarme und risikobewusste Teilnahme an Glücksspielen. Hier sind klassische Verbraucherschutzmaßnahmen relevant, wie die Aufklärung über Spielstrukturen und Spielprozesse, Spielrisiken, Früherkennung eigenen riskanten Verhaltens bis zu Informationen über Hilfeangebote. Entwickelt sich - z.B. aufgrund belastender Lebensereignisse - eine erhöhte Vulnerabilität und als Folge ein problematisches Spielverhalten, muss der Schutzschirm für (2) vulnerable Erwachsene vorliegen. Die Gruppe der resilienten Erwachsenen liegt gemäß der 10 epidemiologischen Studien in den letzten 15 Jahren in der Größenordnung von etwa 99 % der aktiven Spielteilnehmer:innen in Deutschland, und zeigt keinen messbaren Rückgang, trotz aller Ausweitungen des Glücksspielangebots, insbesondere im Online-Bereich.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Allami et al. (2020)

<sup>8</sup> Siehe Fußnote 4

<sup>9</sup> Siehe Fußnote 4

### 3. Positive und kritische Merkmale des Gesetzentwurfes

#### 3.1 Positive Merkmale im Gesetzesentwurf NRW zur Umsetzung des GlüStV – Artikel 1

- Befristete Erlaubnis von Verbundspielhallen bei Erfüllung besonderer qualitativer Standards
- Reduzierung des Mindestabstandes zwischen Spielhallen auf 100m bei Erfüllung besondere qualitativer Standards
- Unterschreitung des Mindestabstandes von 100 m für Spielhallen, wenn alle Spielhallen im 100 m Bereich zusätzliche qualitative Standards einhalten.

Kritisch ist anzumerken, dass bei den Distanz-Angaben des Landes deutlich wird, auch im Vergleich zu den sehr unterschiedlichen Regelungen in anderen Bundesländern, dass (1) diese willkürlich und durch keine Forschung abgedeckt sind und (2) keine Forschung einen Nutzen zur Verbesserung des Verbraucherschutzes durch die Beschränkung des „Spieltriebs“ bzw. durch „Abkühlen“ als Folge von Abstandsregelungen gezeigt hat. (3) Die jeweils geforderten qualitativen Standards sollten generell selbstverständlich sein, (4) stärker als bisher kontrolliert und (5) bei Verstößen konsequent sanktioniert werden (zur Begründung siehe Abschnitt 5).

- Regulierungsgestaltung und Regulierungstiefe nach dem angenommenen Risikopotenzial der Glücksspiele und zur Eindämmung des „Spieltriebs“

Die Regelungen zur Regulierung und insbesondere zur Regulierungstiefe und zu Regulierungsunterschieden zwischen Glücksspielen haben keine wissenschaftliche Grundlage als Begründung und sind deshalb fragwürdig, soweit sie sich auf den „Spieltrieb“ und/oder das „unterschiedliche Risikopotenzial“ einzelner Glücksspiele berufen. Der im GlüStV häufig zitierte „Spieltrieb“ ist aus mehreren Gründen fragwürdig: Zum einen ist der „natürliche Spieltrieb“ von Freud im Rahmen seiner psychoanalytischen Konzepte für kindliches Spielverhalten seit langem nicht mehr aktueller Stand der entwicklungspsychologischen Forschung<sup>10</sup>, zum anderen ist der Spieltrieb wegen seiner Eindimensionalität als Einflussfaktor weder in der Suchtforschung allgemein<sup>11</sup> noch in der Glücksspielforschung ein anerkanntes ätio-pathologisches Modell für die Entwicklung von Abhängigkeitserkrankungen<sup>12</sup>.

#### 3.2 Positive Merkmale im GlüStV

- Stärkung des Vollzugs und der Kontrollen durch eine zentrale Aufsichtsbehörde<sup>13</sup>
- Bundesweites, übergreifendes Sperrsystem
- Legalisierung bisher illegaler Online-Angebote und der Sportwetten, um diese besser kontrollieren zu können
- Anonyme Testspiele als Kontrollinstrument
- Zeitliche befristete Schließung eines Betriebs als Sanktion für Regelverstöße
- Standards für Schulungsanbieter und Schulungsinhalte für Aufsichtspersonal einschließlich Qualitäts- und Lernzielkontrollen
- Erhöhte Qualitätsanforderungen an und Zertifizierung von Sportwetten- und Lottoannahmestellen sowie mehrfachkonzessionierten Spielhallen
- Anzeigepflicht für Spielautomaten in Gaststätten zur Erleichterung der Aufsicht
- Verbesserung der Aufklärung für Spielteilnehmende (§ 7)

---

<sup>10</sup> Vgl. z. B. Carr (2016)

<sup>11</sup> Vgl. Lindenmeyer (2013)

<sup>12</sup> Siehe dazu auch die Kritik von Bühringer & Zeltner (2020) sowie Landgraf et al. (2020)

<sup>13</sup> Bei der „Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung“ wurden vom Autor gravierende Vollzugsmängel gefunden, die viele Jahre nicht behoben wurden (Bühringer et al., 2010).

- Zurverfügungstellung von Kundendaten für Forschungszwecke und Förderung der Forschung (§ 11 und § 27 e)

### **3.3 Verbesserungsbedürftige Merkmale im Landesgesetz NRW und im GlüStV**

In Hinblick auf den Verbraucherschutz werden u.a. folgenden Regelungen als verbesserungsbedürftig beurteilt, da hierfür die wissenschaftlichen Grundlagen fehlen bzw. das vorhandene Wissen unzureichend umgesetzt wurde.

- Die Ausnahme vom Sperrsystem für „Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden“ (zur Begründung siehe Abschnitt 4).
- Das Mindestabstandsgebot und das Verbot für Mehrfachkonzessionen für Spielhallen und Wettvermittlungsstellen, trotz der eingeführten Ausnahmeregelung für den Mindestabstand (§16) und die Übergangsregelung für Verbundspielhallen (§17a, Abschnitt 5).
- Teile der Werberegulierung (Abschnitt 6).
- Die Sicherstellung einer laufenden, vor Beginn des Staatsvertrags etablierten und funktionsfähigen Glücksspielaufsichtsbehörde (Abschnitt 7)
- Die Sicherstellung einer von Anfang an etablierten Evaluation des GlüStV mit dem Ziel der Sicherstellung und Verbesserung des Verbraucherschutzes (Abschnitt 8).

## **4. Ausnahme vom Sperrsystem für „Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden“**

Die Regelung betrifft durch die Spezifizierung vor allem Lotto. Die Ausnahme wird damit begründet, dass „deren Suchtpotential gering ist“.

Die Regelung und deren Begründung geht von der Annahme aus, dass das Risiko vor allem in der Art des Glücksspiels liegt. Dies wird durch den wissenschaftlichen Kenntnisstand nicht unterstützt, im Vordergrund stehen die Vulnerabilitätsmerkmale einzelner Spielteilnehmer:innen (siehe dazu Abschnitt 2). Dies kann auch schon rein statistisch begründet werden: etwa 99% der Teilnehmerinnen an Glücksspielen zeigen einen risikoarmen Umgang mit allen Arten von Glücksspielen, und etwa 1% zeigen in epidemiologischen Studien eine (wahrscheinliche) Glücksspielstörung. Auch unter primär Lottospieler:innen gibt es eine bedeutsame Zahl von Personen mit einer (wahrscheinlichen) Glücksspielstörung. Zwar ist die Erkennung von Teilnehmerinnen mit problematischem Glücksspielverhalten ähnlich wie in Spielbanken und Spielhallen ohne gespeicherten Spielverlauf schwierig, muss aber trotzdem als Verpflichtung aufgenommen werden.

## **5. Mindestabstandsgebote und Verbot von Mehrfachkonzessionen**

Für das Mindestabstandsgebot und das Verbot von Mehrfachkonzessionen gibt es keine wissenschaftliche Grundlage. Sie unterstützen auch nicht das oben genannte Ziel der Stärkung des Verbraucherschutzes: Schutz (1) Jugendlicher und (2) vulnerable Spielteilnehmer:innen und Unterstützung der Eigenverantwortung (3) resilienter Spielteilnehmer:innen.

Als Alternative wird vorgeschlagen, eventuelle Ansiedelungsverbote bzw. Erlaubnisgebiete den Gemeinden zu überlassen. Weiterhin sollten die Regelungen zeitnah nach Einführung wissenschaftlich evaluiert und bei Bedarf optimiert werden.

## **5.1 Begründung von Abstandsregelungen und Verbot von Mehrfachkonzessionen**

### **Rechtlicher Rahmen**

Im GlüStV 2021 (und ähnlich in früheren Fassungen) ist zu Spielhallen in § 25 zu „Beschränkungen von Spielhallen; Verbot von Mehrfachkonzessionen“ folgendes festgelegt:

- (1) Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten. Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.
- (2) Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen.
- (3) Die Länder können die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse begrenzen.

In § 29 (4) des GlüStV 2021 ist als Abweichung vom Verbundverbot in § 25 (2) folgendes festgehalten:

- (4) Die Länder können in ihren Ausführungsbestimmungen vorsehen, dass für am 1. Januar 2020 bestehende Spielhallen, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex auf gemeinsamen Antrag der Betreiber abweichend von § 25 Absatz 2 eine befristete Erlaubnis erteilt werden kann [...], wenn verschiedene qualitative Voraussetzungen erfüllt sind.

### **Erläuterungen und Begründungen zur Regulierung**

In den „Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021“<sup>14</sup> werden die Regelungen folgendermaßen begründet (Landtag NRW, 2020; Erläuterungen zum GlüStV, S. 103): „Wie durch den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag beabsichtigt, ist durch die von den Ländern eingeführten Mindestabstände und das Verbot von Mehrfachkonzessionen eine erhebliche Reduktion der Verfügbarkeit von Spielgelegenheiten des gewerblichen Spiels eingetreten bzw. eingeleitet. Zugleich dienen die Abstandsgebote weiterhin einer „Abkühlung“ des Spielers nach dem Verlassen einer Spielhalle, was gefährdet würde, wenn er sich in unmittelbarer Umgebung einer weiteren Spielgelegenheit ausgesetzt sähe“. Diese Rechtfertigung werde auch nicht durch die künftige Erlaubnisfähigkeit von weiteren Spielformen im Internet, insbesondere der virtuellen Automaten Spiele, da diese keiner ständigen Wahrnehmung unterlägen, technisch aufwendiger zu erreichen sein, keine Mehrfachspiele möglich seien, und es Wartezeiten beim Anbieterwechsel gebe. „Nicht zuletzt sind Abstandsgebote und das Verbot von Mehrfachkonzessionen auch im Hinblick darauf weiterhin gerechtfertigt, dass die Mehrzahl der sich wegen pathologischen Glücksspiels in ambulanter oder stationärer Behandlung befindlichen Personen –trotz des wachsenden Schwarzmarktes im Internet– weiterhin als eigene Hauptglücksspielform das Automaten Spiel in Spielhallen angeben [...]“.

Für die Ausnahme vom Verbot von Mehrfachkonzessionen wird in den „Erläuterungen“ keine Begründung abgegeben: „Die Länder können jedoch nochmals für bis zu drei Spielhallen in einem baulichen Verbund, die am 1. Januar 2020 bestanden, eine befristete Erlaubnis erteilen [...], wenn diese Spielhallen zusätzliche qualitative Kriterien einhalten (S. 104).

---

<sup>14</sup> Landtag NRW (2020). Drucksache 17/11683 - Glücksspielstaatsvertrag 2021– GlüStV 2021, Erläuterungen ab S. 72

## Prüfkriterien

Das Abstandsgebot und das Verbot der Mehrfachkonzessionen werden in den „Erläuterungen“ zusammenfassend mit folgenden Argumenten begründet:

- (1) Reduzierung der Verfügbarkeit und damit Reduzierung des Risikos für die Entwicklung einer Glücksspielstörung bzw. des ungewollten Weiterspielens von Gefährdeten/bereits erkrankten Spielteilnehmer:innen (Abstandsgebot und Verbot von Mehrfachkonzessionen).
- (2) „Abkühlung“ des Spielers nach Verlassen einer Spielhalle, da die nächste Spielhalle weiter weg ist als früher, und damit Reduzierung des Risikos für die Entwicklung einer Glücksspielstörung bzw. des ungewollten Weiterspielens von Gefährdeten/bereits erkrankten Spielteilnehmer:innen (Abstandsgebot).

## 5.2 Stellungnahme zum Mindestabstandsgebot und Verbot von Mehrfachkonzessionen als Maßnahmen zur Reduzierung der Verfügbarkeit, und damit zur Reduzierung der Glücksspielstörungen

- (1) Die internationale Forschung und die seit über 10 Jahren vorliegenden Daten in Deutschland können *keinen belegbaren Einfluss einer Reduzierung des Angebots auf die Reduzierung der Glücksspielproblematik* zeigen. Dies ist auch eine unrealistische Erwartung, wenn diese Reduzierung eher gering bis nicht existent ist, die Abstände zwischen Spielhallen in Deutschland stark schwanken (von unter 100 m bis 500 m) und gleichzeitig andere Marktsegmente ausgeweitet werden. Weiterhin gibt es Hinweise aus Untersuchungen, dass eine Vielzahl von anderen, kaum kontrollierbaren Variablen wie kulturelle Einbettung des Glücksspielens, Marktsättigung, Grad präventiver Maßnahmen und Einführung neuer Angebote<sup>15</sup> sowie sozioökonomische Zusammensetzung und Problembelastung der Bevölkerung möglicherweise relevant sind. Es spielen demnach zu viele Faktoren eine Rolle, sodass der Effekt von zwei einzelnen Faktoren (Abstand und Zahl der Geräte in einer Spielhalle) nicht isoliert werden kann bzw. keine Rolle spielt.<sup>16</sup>
- (2) Dieser fehlende Zusammenhang kann fachlich damit erklärt werden, dass die Gruppe der risikoarmen Spielteilnehmer:innen gut mit dem Glücksspielangebot umgehen kann. Bei starker Steigerung oder Neueinführung eines Angebots nimmt zwar in manchen Studien die Problematik kurzzeitig zu (z. B. wegen mangelnder Erfahrungen und Kenntnisse), bleibt aber dann stabil (Adaptationshypothese). Und die Gruppe der vulnerablen Spielteilnehmer:innen wird unabhängig vom ersten Glücksspielen immer mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Störung entwickeln, und bei dem sehr dichten Angebot terrestrischer (Lotto, Spielhallen, Spielbanken, Sportwetten) und Online-Angeboten immer eine weitere Spielstätte suchen und finden. Um das zu verhindern, müsste Glücksspielen grundsätzlich verboten und stark sanktioniert werden. Dies alles schließt aber unerwünschtes Ausweichverhalten nicht aus.

---

<sup>15</sup> Meyer, Kalke & Hayer (2018; 2020)

<sup>16</sup> Es zeigen sich bei Analyse vorhandener Quer- und weniger Längsschnittdaten (Zoglauer, Czernecka, Bühringer, Kotter & Kräplin, 2021) sowohl geringe Zusammenhänge zwischen Glücksspielangebot und Glücksspielnutzung/Problemlage (Verfügbarkeitshypothese) als auch für die Anpassung der Bevölkerung und nachfolgender Stabilität oder Reduzierung der Problematik im Zeitverlauf (Adaptationshypothese). Meyer, Kalke und Hayer (2018; in deutscher Sprache: 2020) haben den Zusammenhang zwischen Reduzierung des Glücksspielangebots und der Glücksspielteilnahme/Problematik untersucht. Als Ergebnis finden sie Studien, die einen Rückgang von Problemindikatoren bestätigen, aber auch gegenläufige Ergebnisse. Sie betonen die methodischen Studienmängel, die Komplexität anderer möglicher Einflüsse, und schreiben zusammenfassend „Schließlich ist bei der Interpretation der Befundlage zu beachten, dass sich die registrierten Eingriffe in die Verfügbarkeit generell als marginal erwiesen haben bzw. nur von kurzer Dauer waren, womit -möglicherweise- die erkennbaren geringfügigen Verhaltensänderungen in der Bevölkerung zu begründen sind“, empfehlen aber trotz der gefundenen unklaren Befundlage „substanzielle Verfügbarkeitsbeschränkungen“.

- (3) Die in Deutschland je Bundesland festgelegten Unterschiede bei den Abständen zwischen Spielhallen bzw. Lotto/Wettannahmestellen (100, 200, 250 und 500m) werden nicht begründet, können auch wissenschaftlich nicht begründet werden und erscheinen willkürlich.
- (4) Fazit: Abstandsgebot und Verbot der Mehrfachkonzessionen tragen -empirisch und grundlagenwissenschaftlich begründbar- nicht erkennbar zur Begrenzung oder gar Reduzierung der Glücksspielproblematik bei.
- (5) Wichtiger für die Problembegrenzung sind im Sinne qualitätsbezogener Maßnahmen<sup>17</sup>
  - a) Verbote für Jugendliche,
  - b) Aufklärung und Rückmeldung im Spielverlauf für risikoarme Spieler:innen und
  - c) Früherkennung, Hilfen, Spielpausen und Sperren für vulnerable Spieler:innen
  - d) eine effektive Aufsichtsbehörde mit hoher Kontrolldichte und Sanktionskatalog.
  - e) ein verstärktes Recht bzw. eine verstärkte Nutzung des Rechts von Gemeinden zur Ausweisung von Glücksspielzonen bzw. -verboten, je nach lokalen Gegebenheiten.

### **5.3 Stellungnahme zum Abstandsgebot als Maßnahmen zur „Abkühlung“ von Spielteilnehmer:innen durch weitere Wege bis zur nächsten Spielhalle und damit zur Reduzierung der Glücksspielstörungen**

- (1) Es gibt keine Forschung dazu, ob und nach welcher Zeit Spieler:innen nach Verlassen einer Spielhalle oder Glücksspielmöglichkeit „abkühlt“.
- (2) Die Vorstellung der Behörden in den Bundesländern zur „Abkühlungsdistanz“ bzw. genauer ausgedrückt „Gehzeit“ von Spielhalle zu Spielhalle, schwankt mangels solcher Erkenntnisse erheblich, zwischen unter 100 m bis 500 m.<sup>18</sup>
- (3) Auch hier gilt: Risikoarme Spielteilnehmer:innen müssen nicht abkühlen, vulnerable Spielteilnehmer:innen kühlen auch bei längeren Distanzen nicht ab, sondern suchen die nächstbeste Glückspielmöglichkeit, bei pathologischen Ausprägungen warten sie auch morgens vor der Spielhalle auf Öffnung.
- (4) Damit gibt es auch keine Begründung für Abstandsregelungen aufgrund der Abkühlungshypothese<sup>19</sup>

### **5.4 Fazit**

- (1) Für das Abstandsgebot und das Verbot von Mehrfachkonzessionen gibt es keine belastbaren empirischen oder grundlagenwissenschaftlichen Erkenntnisse, die die Regelungen rechtfertigen.
- (2) Jugendschutz, Verbraucherschutz, speziell für vulnerable Teilnehmer:innen sind zur Risikominimierung notwendig, können aber mit anderen Maßnahmen besser erreicht werden.
- (3) Gemeinden sollen aus städtebaulichen Gründen mehr Rechte zur Ausweisung von Glücksspielzonen bzw. -verboten erhalten,
- (4) Monitoring der Entwicklungen, Evaluation der Erkenntnisse und Forschung sind notwendig um Schutzmaßnahmen laufend zu bewerten und zu verbessern.
- (5) Eine effektive Aufsichtsbehörde mit hoher Kontrolldichte und Sanktionskatalog muss die Regelungen überwachen.

---

<sup>17</sup> Bühringer, Kotter & Kräplin (2016); Bühringer & Ennuschat (2016)

<sup>18</sup> Köstler-Messaoudi (2016)

<sup>19</sup> Siehe auch Becker (2016) und Becker (2020), der bereits vor Jahren zum gleichen Ergebnis kommt

## 6. Regulierung der Werbung<sup>20</sup>

### 6.1 Werberegulierung im GlüStV

Der GlüStV enthält in § 5 sowie über den Text verteilt zahlreiche Regelungen zur Werbung. Zur Ausgestaltung der Werbung liegen eine Vielzahl von Einschränkungen, Verboten und Ausnahmen vor:

(1) Es gibt einige generelle, aber unbestimmte Beschränkungen, insbesondere in § 5 (2):

- „Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel darf den Zielen des § 1 nicht zuwiderlaufen“.
- „Die Werbung darf nicht übermäßig sein.“ „Übermäßig ist Werbung dann, wenn sie nicht mehr maßvoll ist und über das hinausgeht, was zur Zielerreichung erforderlich ist (vgl. EuGH, 2011; Urteil vom 30.06.2011, C-212/08, Zeturf, Rn. 72). „Nicht maßvoll ist Werbung jedenfalls dann, wenn die Anziehungskraft des Spiels durch zugkräftige Werbebotschaften erhöht wird, die bedeutende Gewinne verführerisch in Aussicht stellen“ (Erläuterungen, S. 121).

(2) Verschiedene Richtlinien sind nicht nur unbestimmt, sondern auch widersprüchlich und schwierig in Einklang zu bringen: z.B. können Lotterien mit hohen (Jackpot) Gewinnen werben, aber die Werbung darf nicht übermäßig sein, und alles steht unter dem Vorbehalt von (§ 1(1), dass „das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht verhindert“ werden soll.

(3) Es gibt spezifische Begrenzungen und Verbote zur Werbung für einzelne Glücksspielangebote, z.B.:

- Keine Werbung zwischen 6 und 21 Uhr im Rundfunk und im Internet für *Online- Angebote* (§ 5 (3))
- Werbung mit aktiven Spieler:innen ist unzulässig für *Sportwetten* (§5 (3)).
- „Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb ... ausgehen“ (§ 26 (1)); für andere terrestrische Angebote, wie Spielbanken oder Sportwettanbieter gilt dieses Werbeverbot nicht.
- Personalisierte Werbung an alle Teilnehmende ohne vorherige Zustimmung und Abfrage der Sperrdatei sowie an gesperrte Glücksspieler:innen ist für alle Glücksspiele verboten, an denen Gesperrte nicht teilnehmen dürfen (§ 5 (5)). Das bedeutet, dass die gängigen Lotterien gemäß § 8 (2) alle Personen ohne vorherige Abfrage und damit auch Gesperrte mit personalisierter Werbung adressieren können (S. 125).

### 6.2 Begründung für die Regulierung der Werbung im GlüStV 2021

Die Begründung für die verschiedenen generellen und spezifischen Werbebeschränkungen im GlüStV sowie für Ausnahmen basieren auf zwei Argumenten:

#### Individuelle Risikounterschiede

Erstmals werden bei einem GlüStV wissenschaftliche Erkenntnisse zu dem Konzept der individuellen Vulnerabilität berücksichtigt, einzelne Personen haben demnach ein unterschiedliches Risiko für die Entwicklung und Chronifizierung einer Glücksspielstörung (S. 78 sowie S. 90; zu wissenschaftlichen Grundlagen vgl. u.a.: Clark, Boileau & Zack (2019); Kräplin &

---

<sup>20</sup> Für eine ausführliche Darstellung siehe Bühringer & Czernecka (2021)

Goudriaan, 2018; sowie Bühringer, 2020). Es wird als Folge zwischen vulnerablen Bevölkerungsgruppen wie Minderjährigen und Personen mit einem erhöhten Risiko für eine Glücksspielstörung sowie der überwiegenden Gruppe resilienter (risikoarmer) Spielteilnehmender differenziert.

### **Glücksspielbezogene Risikounterschiede**

Die Werbebeschränkungen unterscheiden weiterhin zwischen den einzelnen Glücksspielen. Die Differenzierung wird zweifach begründet: Zum einen mit dem „natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung“, zum anderen mit einem unterschiedlichen „Risikopotenzial der beworbenen Glücksspiele“ (Erläuterungen, S. 90-91 und S. 77). Der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung zu Glücksspielen soll durch Werbung zu eher ungefährlicheren Glücksspielen gelenkt werden (Erläuterungen, S. 90), und die Werberegulierung orientiert sich „grundsätzlich an dem Risikopotenzial der beworbenen Glücksspiele“: „Daher ist die Werbung für gefährlichere Glücksspiele stärker zu beschränken als die Werbung für weniger gefährliche Glücksspiele“ (Erläuterungen, S. 119).

### **6.3 Beurteilung der Werberegulierung**

Die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Zusammenhängen von Glücksspielwerbung und Glücksspielstörungen sind gering und durch eine Vielzahl methodischer Mängel wenig belastbar. Die wenigen Ergebnisse unterstützen eine Werberegulierung einschließlich Verbote zum Schutz von Gruppen mit einem erhöhten Risiko wie Jugendliche und vulnerable Erwachsene. Sie erlauben nicht die Differenzierungstiefe spezifischer Werberichtlinien im GlüStV 2021 für einzelne Glücksspiele nach dem Grad des angenommenen Risikopotenzials bzw. zum Schutz der Bevölkerung vor dem angenommenen Spieltrieb.

Aus den wissenschaftlichen Erkenntnissen können für die Gruppe der **resilienten (risikoarmen) Spielteilnehmenden** solche Regeln für die Werbung abgeleitet werden, die den Spielgemeinschafts- und Unterhaltungscharakter in den Vordergrund stellen, die Risiken verständlich benennen, sowie Hilfeangebote einschließen. Zum Schutz von **Kindern und Jugendlichen** kann ein Verbot von Werbung über altersbezogene Werbekanäle, handelnde Personen und Inhalte abgeleitet werden. Zum Schutz **vulnerabler Spielteilnehmender** sollen auffällig gewordenen Personen nicht direkt mit Werbung adressiert werden, und Werbung soll nicht Themen wie die Lösung von Alltagsproblemen zum Inhalt haben. Richtlinien zur Werbung sollen wegen der bisher geringen Forschungskennntnisse regelmäßig evaluationsbasiert überarbeitet und von einer Aufsichtsbehörde kontrolliert und Verstöße sanktioniert werden.

## **7. Funktionsfähige Glücksspielbehörde**

Der folgende Hinweis zur Glücksspielbehörde bezieht sich ebenfalls nur auf die Sicherstellung und Verbesserung eines qualitativ hochwertigen Verbraucherschutzes, nicht auf die anderen Angaben der Behörde.

Mit Inkrafttreten des GlüStV 2021 zum 01.07.2021 muss die Glücksspielaufsichtsbehörde in Hinblick auf den hier angesprochenen Teilbereich der Kontrolle von Regelungen zum Verbraucherschutz funktionsfähig sein. Dies gilt z.B. im Online-Bereich für die Schaffung der personellen und technischen Voraussetzungen für anonyme Testspiele mit Geldeinsatz, für unbemerktes Einschalten in laufende Spielsequenzen von Teilnehmenden zur Prüfung der

Kontrollvorgaben für die Anbieter einschließlich Prüfung der Altersvorgaben, und für die Kontrolle aller Texthinweise und Kontrollfunktionen zum Verbraucherschutz auf den einzelnen Internetseiten. Ähnliche Voraussetzungen, insbesondere personeller Ausstattung und Qualifikation, gelten für den Kontrollaufgaben im terrestrischen Bereich. Es wird angezweifelt, dass dies bis zum 30. Juni sichergestellt ist, so dass der Verbraucherschutz nicht gewährleistet werden kann.

## **8. Begleitende Forschung und Evaluation des GlüStV 2021**

Der GlüStV enthält wie alle Vorgänger seit 2008 zahlreiche Regelungen, Einschränkungen und Ausnahmen, die weitgehend keine oder eine geringe wissenschaftliche Grundlage haben. Eine laufende Evaluation zur Prüfung und Optimierung ist daher unerlässlich und wird seit Jahren von allen Seiten gefordert. **Dem gegenüber haben die Länder die Unterstützung einer begleitenden Evaluation sowie notwendigen Forschungsvorhaben seit über 10 Jahren vollkommen vernachlässigt. Dem Autor ist nur eine peer-reviewte (also durch unabhängige Wissenschaftler geprüfte) Publikation zur Evaluation des GlüStV in einer Fachzeitschrift bekannt. Es fehlen u.a. Untersuchungen z. B. zu Qualitätsstandards, Aufklärung der Spieler:innen, Kontrollmaßnahmen, Abstandsregelungen, deren Ergebnisse für den neuen GlüStV hätten genutzt werden können.**

Dazu kommt auch für den neuen GlüStV, dass nach den üblichen fachlichen Standards zur Beurteilung der Veränderungen eines Gesetzes oder einer Maßnahme die Evaluation mit einer genauen Erfassung des Ist-Zustandes *vor Beginn seiner Einführung* begonnen haben sollte. Die Unterstützung der Forschung ist zwar im GlüStV vorgesehen, es wird aber angezweifelt, dass die Voraussetzungen für eine begleitende Evaluation nach wissenschaftlichen Standards bis zum 30. Juni 2021 erfüllt werden können.

## Literatur zur Stellungnahme

- Allami, Y., Hodgins, D. C., Young, M., Brunelle, N., Currie, S., Dufour, M., Flores-Pajot, M.-C. & Nadeau, L. (2021) A meta-analysis of problem gambling risk factors in the general adult population. *Addiction*. Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1111/add.15449>.
- Becker, T. (2016). *Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenpiel*. In: Becker, T. (Hrsg.): Schriftenreihe zur Glücksspielforschung, Band 15. Frankfurt: Peter Lang
- Becker, T. (2020). Soziale Verfügbarkeit ist bedeutender (Interview). *Beiträge zum Glücksspielwesen – Eine Fachreihe des Behörden Spiegel*, 4, 18.
- Bühringer G. & Czernecka, R. (2021). Übersichtsarbeit zu Werbung und Glücksspielen. *Beiträge zum Glücksspielwesen – Eine Fachreihe des Behörden Spiegel*, 1, 20-29.
- Bühringer G., Czernecka, R., Kotter, R. & Kräplin, A. (2019). Zur Relevanz der Merkmale von Spielstätten für die Regulierung des Glücksspielens am Beispiel der Geldspielgeräte. In J. Krüper (Hrsg.), *Strukturfragen der Glücksspielregulierung* (S. 47-72). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bühringer, G. & Ennuschat, J. (2016). Gestaltung glücksspielrechtlicher Regulierung. Beiträge aus der Suchtforschung. *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 11(6), 400-404.
- Bühringer, G., Kotter, R., Czernecka, R. & Kräplin, A. (2018). Beyond Reno II: Who cares for vulnerable gamblers? *SUCHT*, 64 (5-6), 325-334. doi:10.1024/0939-5911/a000566
- Bühringer, G., Kotter, R. & Kräplin, A. (2016). Qualitätsbezogene anstelle mengenorientierter Regulierung des Glücksspielangebotes. *Beiträge zum Glücksspielwesen – Eine Fachreihe des Behörden Spiegel*, 2, 22-26.
- Bühringer, G., Kraus, L., Höhne, B., Kufner, H., & Künzel, J. (2010). *Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung*. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.
- Bühringer, G. & Zeltner, G. (2020). *Stellungnahme - Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021)*. [Stellungnahme]. Abgerufen unter [Beiträge]: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/de/search/?trisaction=search.detail&year=2020&num=304> am 14.08.2020.
- BZgA (2020). 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
- Carr, A. (2016). *Handbook of Child and Adolescent Clinical Psychology: A Contextual Approach* (Third Edition). Routledge: Abingdon.
- Köstler-Messaoudi, L. (2016). Fehlende Harmonisierung – Abstandregeln für Spielhallen in den Ländern. *Beiträge zum Glücksspielwesen. Eine Fachreihe des Behörden Spiegel*, 02, 16-17.
- Landgraf, K., Wulf, R., Füchtenschnieder, I., Hardeling, A., Hayer, T., Rehbein, F. & Rumpf, H.-J. (2020). *Anhörung zum Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags - Stellungnahme des Fachbeirats*. Verfügbar unter: [https://www.dg-sucht.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/aktuelles/St](https://www.dg-sucht.de/fileadmin/user_upload/pdf/aktuelles/St)

ellungnahme\_des\_Fachbeirats\_zum\_Staatsvertrag\_zur\_Neuregulierung\_des\_Gl%C3%BCksspielwesens\_in\_Deutschland.pdf

- Landtag NRW (2020). *Drucksache 17/11683 Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021– GlüStV 2021) vom 28. Mai 2020* (die zugehörigen **Erläuterungen** ab Dokumentenseite 72).
- Lindenmeyer J. (2013). Warum werden Menschen süchtig? Psychologische Erklärungsmodelle. In: Badura B., Ducki A., Schröder H., Klose J., Meyer M. (Eds) *Fehlzeiten-Report 2013. Fehlzeiten-Report, Vol. 2013*. Springer, Berlin, Heidelberg.
- 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. doi:<https://doi.org/10.1024/0939-5911/a000562>
- Meyer, G., Kalke, J. & Hayer, T. (2020). Auswirkungen einer Reduktion der Verfügbarkeit von Glücksspielen auf die Prävalenz der Spielteilnahme und glücksspielbezogener Störungen – Ein systematisches Review. *Beiträge zum Glücksspielwesen – Eine Fachreihe des Behörden Spiegel*, 3, 10-19.
- Vieweg, H-G. (2020). *Unterhaltungsautomatenwirtschaftslage 2019, Entwicklung 2020 – Perspektiven 2021 - ein Gutachten im Auftrag der Deutschen Automatenwirtschaft e.V. (DAW)*. Köln: IFH Köln GmbH.
- Zoglauer, M., Czernecka, R. Bühringer, G., Kotter, R. & Kräplin, A. (2021). The Relationship Between Physical Availability of Gambling and Gambling Behaviour or Gambling Disorder: A Systematic Review. *Journal of Gambling Issues*, 47, verfügbar unter: <https://jgi.camh.net/index.php/jgi/issue/view/347>

## **Deklaration konkurrierender Interessen**

**Direkte Interessen:** Die finanzielle Förderung (alleine oder zusammen mit anderen Projektleitern) für Forschungsvorhaben zum Glücksspielen (Spieler- und Verbraucherschutz, Regulierungskonzepte) am IFT Institut für Therapieforschung bzw. an der TU Dresden erfolgte in den letzten 15 Jahren durch folgende Organisationen: Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege aus Mitteln des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (oberste Glücksspielaufsichtsbehörde über eigene Glücksspielangebote im Rahmen des Glücksspielmonopols sowie über private Anbieter), Bundesministerium für Gesundheit, Bundesministerium für Wirtschaft (Aufsichtsbehörde über Teilbereiche des Rechts für Geldspielautomaten), Deutsche Forschungsgemeinschaft (Einzelförderung sowie SFB-Teilprojekt), Mitglieder des Düsseldorfer Kreis (Westdeutsche Lotterie und Lotto Thüringen, Westdeutsche Spielbanken und Spielbank Bad Homburg, Tipico, Löwen Entertainment und Schmidt Gruppe); Europäische Kommission (ALICE-RAP) sowie weitere staatliche und gewerbliche Glücksspielanbieter (b-win, Baden-Württembergische Spielbanken, Bundesverband deutscher Spielbanken).

Förderung einer multizentrischen internationalen Psychotherapiestudie zur Behandlung älterer Alkoholabhängiger durch die Lundbeck Stiftung und eines Therapiekonzepts für die Behandlung psychischer Störungen bei Piloten durch insgesamt 12 Fluggesellschaften. Die fördernden Stellen hatten keinen Einfluss auf Untersuchungsplan, Durchführung, Auswertung, Interpretation und Publikation der Studien und ihrer Ergebnisse.

**Indirekte Interessen:** Mitgliedschaft im Düsseldorfer Kreis: interdisziplinäre Initiative von Vertretern der öffentlichen und privaten Glücksspielanbieter, der Forschung, Beratung und des Hilfesystems zur Entwicklung von Vorschlägen für eine bundesweite Glücksspielregulierung sowie für einen öffentlich kontrollierten Jugend-, Verbraucher- und Spielerschutz ([www.duesseldorfer-kreis.de](http://www.duesseldorfer-kreis.de)). Erarbeitung von Gutachten zum GlüStV und zu Landesgesetzen für zahlreiche Landesparlamente (RLP, NRW, ST, TH, SN). Weiterhin 2008-2019 Mitglied und früherer Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirat der Europäischen Drogenbeobachtungsbehörde (EMCDDA), der u.a. Verbotsempfehlungen und Forschungsempfehlungen für die Europäische Kommission erarbeitet.