



**Chef der Staatskanzlei des Landes  
Nordrhein-Westfalen**  
Herrn Staatssekretär Nathanael Liminski

**Per E-Mail an: VZ-GLIB@stk.nrw.de**

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, 06. Februar 2020

## **Stellungnahme zum Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag (GlüNeuRStV)**

### **1. Themenbereich der Stellungnahme**

Die folgende Stellungnahme beschränkt sich auf die Umsetzung der in § 1 genannten Ziele

- 1 (das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen) und
- 3 (den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten)  
sowie, soweit die Ziele 1 und 3 tangiert sind, das Ziel
- 2 (durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken).

### **2. Wissenschaftlicher Hintergrund**

Die Stellungnahme erfolgt auf der Grundlage des wissenschaftlichen Kenntnisstandes, der im Folgenden zum Verständnis der Stellungnahme zusammengefasst wird:


- (1) „Natürlicher Spieltrieb der Bevölkerung“ (§ 1.1) ist ein veraltetes und wissenschaftlich nicht mehr verwendetes Konzept vom Anfang des letzten Jahrhunderts (Freud), und im GlüNeuRStV auch fälschlicherweise als Trieb zum Glücksspielen verwendet, da er ursprünglich das Spielen von Kindern und jungen Tieren erklären sollte, neben einer Vielzahl von anderen Trieben. Die Unbrauchbarkeit des Konzepts zeigt sich auch darin, dass in der erwachsenen Bevölkerung -bei gleicher Verfügbarkeit- nur etwa 35-55% an Glücksspielen teilnehmen (12-Monats-Prävalenz), und von diesen nur 1-2% eine Glücksspielstörung (aktueller wiss. Begriff) entwickeln, was die Triebtheorie in ihrem Allgemeinheitsanspruch nicht erklären kann.
- (2) Besser geeignet ist das Vulnerabilitätskonzept: Die Grundlagenforschung der letzten Jahre erfasst zunehmend ein Muster von angeborenen bzw. in Kindheit und Jugend über Erziehung erworbenen

Postadresse (Briefe)  
Chemnitz Str. 46  
01187 Dresden

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

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

Besucheradresse  
Chemnitz 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

Merkmale wie hohe Impulsivität und geringe kognitive Kontrolle (Vulnerabilität = erhöhte Anfälligkeit/Verletzlichkeit), die das Risiko für die Entwicklung einer Glücksspielstörung (und wahrscheinlich auch anderer psychischer Störungen) erhöhen. Das Störungsbild entwickelt sich im Kontakt mit der ersten Teilnahme an einem Glücksspiel, häufig im Zusammenhang mit akuten Stress, auch bei sogenannten harmlosen Glücksspielen wie Lotto, aber solche Spieler wechseln im Laufe der Zeit überwiegend zu schnelleren Glücksspielen (ob terrestrisch oder Internet). Das bedeutet auch, dass Glücksspiele nicht Glücksspielstörungen verursachen, sondern die Vulnerabilität einer Person nach dem ersten Glücksspielen eine Störung auslösen kann, die sich durch weitere Teilnahme an Glücksspielen verfestigt und verschlimmert. Der unterschiedliche hohe Anteil von Personen mit einer Glücksspielstörung bei unterschiedlichen Glücksspielen ist eine korrelative, keine kausale Feststellung.

- (3) *Vulnerable Spielteilnehmer* kann man nach aktuellem Forschungsstand nicht vor dem Beginn des Glücksspielens erkennen oder erfassen, lediglich im Verlauf der Störungsentwicklung. Sie haben deshalb einen besonderen Schutzbedarf, den der GlüNeuRStV einlösen muss: Auswertung des Spielverhaltens, frühzeitige persönliche Ansprache, Vorschläge für Spielpausen und Einsatzbeschränkungen bis zur Fremdsperre und ihrer laufenden Kontrolle als Ultima Ratio.
- (4) *Jugendliche* sind eine zweite Gruppe vulnerabler und damit besonders schützenswerter Personen. Dies ist bedingt durch umfassende neurobiologische Umstellungsprozesse im Gehirn, die in der Pubertät zunächst die intellektuellen und emotionalen Kompetenzen zum selbstständigen Handeln und zur Risikobereitschaft entwickeln lassen, und erst verzögert die Fähigkeit zur kognitiven Kontrolle des eigenen Handelns und seiner Folgen. Der GlüNeuRStV muss ein Spielverbot sicherstellen.
- (5) Der weit überwiegende Anteil der Teilnehmer an Glücksspielen kann risikoarm und risikobewusst mit Glücksspielen umgehen (im Folgenden als *soziale Spielteilnehmer* bezeichnet). Die Höhe des Geldeinsatzes und der verwendeten Zeit hält sich dabei im verfügbaren und selbst gesteckten Rahmen, der individuell sehr stark variieren kann, von wenigen bis tausenden von Euro, von dem kleinen oder großen Lottoeinsatz pro Woche bis zu mehreren tausend Euro an einem Abend in der Spielbank oder bei Online-Glücksspielen. Entwickelt sich im Laufe des Lebens eine Glücksspielstörung, können diese Personen bei geeigneten Schutzmaßnahmen für vulnerable Spielteilnehmer rasch erkannt werden.
- (6) Im Rahmen eines allgemeinen Verbraucherschutzes benötigen alle Teilnehmer an Glücksspielen notwendige Informationen zur Förderung eines risikoarmen und risikobewussten Glücksspielens, die der GlüNeuRStV sicherstellen muss: Informationen zu Funktionsweise, Einsätzen, Höhe von Gewinnen und Verlusten, Wahrscheinlichkeiten, Rückmeldungen zum Spielverlauf (soweit technisch möglich), mögliche Risiken und Beratungsangebote, weiterhin Angebote zu Spielpausen, Einsatzbeschränkungen und Selbstsperrungen.
- (7) Im Folgenden wird bei der Trägerschaft der Glücksspiele nicht zwischen einzelnen Glücksspielen oder Zugangs- und Veranstaltungsformen unterschieden, nicht zwischen staatlichen, privat-gemeinnützigen und gewerblichen Anbietern, und auch nicht zwischen Glücksspielen innerhalb oder außerhalb der staatlichen Monopole, da sich eine Glücksspielstörung bei allen Angeboten entwickeln kann. Es geht ausschließlich um den "Endverbraucher", also darum, inwieweit der GlüNeuRStV
  - für *Jugendliche* den Zugang zu Glücksspielen sperrt.
  - für erwachsene Spielteilnehmer den beschriebenen Verbraucherschutz zur Verfügung stellt, und dabei der besonderen Herausforderung gerecht wird, gleichzeitig der Gruppe der *sozialen*

*Spielteilnehmer* so viel Freiheit bei den Rahmenbedingungen einzuräumen, dass diese ihre Interessen verfolgen können und nicht in illegale Angebote abwandern, und gleichzeitig für die Gruppe der *vulnerablen Spielteilnehmer* so viel Schutz vorzusehen, dass diese frühzeitig erkannt und besonders unterstützt werden können, einschließlich der wirksamen Kontrolle bereits *gesperrter Spielteilnehmer*.

- die verschiedenen Schutzmaßnahmen verbindlich für alle Anbieter festlegt und effektiv kontrolliert.

### **3. Stellungnahme**

#### **3.1 Zielgruppe Jugendliche**

1. Das Schutzbedürfnis ist durch Teilnahmeverbote und Alterskontrollen weitgehend erfüllt.
2. Die Ausnahme für Minderjährige zur Teilnahme an Lotterien mit ausschließlich geringem Warenwert ist akzeptabel (§ 4.3).
3. Bei kleinen Lotterien (§ 18) sollte vom Verbot für Minderjährige nicht abgewichen werden können.

#### **3.2 Zielgruppe vulnerable Spielteilnehmer**

1. Das besondere Schutzbedürfnis vulnerabler Spieler in Hinblick auf die a) Früherkennung, b) besondere Betreuung und c) mögliche Spielpausen und Spielsperren wird weitgehend erfüllt: u.a. Sozialkonzept (§ 4b (1) 3), Berichtspflicht (§ 4d (3)), Werbeverbot (§ 5 (5)), automatisierte Früherkennung (§ 6i (1)), Kurzzeitsperre (§ 6i (3)).
2. Die Kurzzeitsperre nach § 6i (3) sollte auch für terrestrische Spielautomaten (mit Wirkung für alle Automaten einer Halle oder Spielbank) und mit ähnlicher Zielsetzung für andere terrestrische Glücksspiele vorgeschrieben werden, soweit technisch möglich, außer für Lotterien mit geringem Warenwert (§ 4 (3)) und Kleinlotterien (§ 18).
3. Die Kurzzeitsperre nach § 6i (3) sollte aus pädagogischen Gründen Spielpause oder Spielunterbrechung genannt werden.
4. Zur Senkung der Schwellen und zur Erhöhung der Motivation für die frühzeitige Nutzung längerfristiger Sperren sollten die Begriffe des Staatsvertrags (u.a. §§ 8a, 8b) geändert werden, z.B. in Spielpause oder Spielunterbrechung und angeordnete Sperre (statt Fremdsperre), und diese Begriffe auch in den Informationen für Spielteilnehmer verwendet werden.
5. Zur Senkung der Schwellen und zur Erhöhung der Motivation für die frühzeitige Nutzung längerfristiger Sperren sollten Spielpausen/Selbstsperren flexibler für den Spieler gestaltet werden: u.a. eine Selbstsperre auch ohne Antrag und nur als Mitteilung (§ 8a (2)), auch kürzer als 3 Monate (§ 8a (6)).

### 3.3 Zielgruppe soziale Spielteilnehmer

1. Notwendige Informationen zur Förderung eines risikoarmen und risikobewussten Glücksspielens, wie z.B. zu Funktionsweise, Einsätzen, Höhe von Gewinnen und Verlusten, Wahrscheinlichkeiten, Rückmeldungen zum Spielverlauf (soweit technisch möglich), mögliche Risiken und Beratungsangebote, weiterhin Angebote zu Spielpausen, Einsatzbeschränkungen und Selbstsperrungen werden im GlüNeuRStV vermittelt: u.a. Hinweise zum Sozialkonzept (§ 6) und zur Aufklärung (§ 7)

Die folgenden Punkte tragen weder zum Schutz für die Zielgruppe der *sozialen Spielteilnehmer* (3.3) noch zum Schutz *vulnerabler Spielteilnehmer* (3.2) bei:

2. Ein Verbot „schneller Wiederholungen“ (§ 4 (5) 3.) im Internet zur Vermeidung besonderer „Suchtanreize“ ist überflüssig, da a) nicht präzise und b) nicht zielführend, weil vulnerable Spieler an allen Glücksspielen nach Erstkontakt eine Glücksspielstörung entwickeln können, unabhängig von den Glücksspielmerkmalen.
3. Die 1.000 € als Limit in der zentralen Limit-Datei (§ 6c (1) und (4)) ist für fast alle sozialen Spielteilnehmer mit üblichem Einsatz viel zu hoch: Laut BZgA geben 2019 etwa 53% der Teilnehmer bis 20 € pro Monat aus, und insgesamt nur etwa 11% über 100 €; dieser Wert ist darüber hinaus rückläufig und lag 2015 noch bei 14%. Das hohe Limit wird für soziale Spieler mit üblichem Einsatz eine Anreizfunktion haben und risikoarmes Spielverhalten gefährden.
4. Für sozialen Spieler mit sehr hohem Einsatz („high roller“) ist der Wert demgegenüber zu niedrig, das Risiko wird erhöht, auf illegale Anbieter im Internet auszuweichen.
5. Für vulnerable Spieler ist die Grenze gefährlich hoch und völlig nutzlos.
6. Wenn von den Ländern in dem vorgesehenen Limit-Betrag trotz der genannten Argumente ein präventives Instrument gesehen wird, dann ist die Umsetzung im GlüNeuRStV nicht konsequent und nicht systematisch, da in die Limit-Datei und die Betragsgrenze terrestrischen Spielbanken, Lotto und Spielhallen nicht einbezogen werden.
7. Die glücksspielübergreifende Limit-Datei mit dem Limit-Betrag wird zu einem Wettbewerb zwischen Anbietern führen in kurzer Zeit zu Beginn einer Monatsperiode möglichst viel der 1.000 € oder des geringer festgelegten anbieterübergreifenden Limits auf das eigene Konto zu lenken, damit die Konkurrenten im Rest des Monats möglichst wenig erhalten, z.B. durch Rabatte oder Werbeaktionen.
8. Die Begrenzung der Zahl der Lottoannahmestellen (§ 10 (4)) trägt nicht zum Schutz sozialer oder vulnerabler Spieler oder generell zum Schutz der Spielteilnehmer bei, und ist hierfür überflüssig.
9. Die Einstufung der Lotterien als Glücksspiele ...“mit einem geringeren Gefährdungspotential“ (Dritter Abschnitt, §§ 12-17) ist fachlich nicht korrekt, da das Gefährdungspotential durch die Vulnerabilität des Spielteilnehmers maßgeblich bestimmt wird (siehe Wiss. Hintergrund 2. (2)).
10. Ausreichendes Glücksspielangebot als Versagensgrund für eine Lotterie (§ 13 (1)): fachlich keine Begründung, da die Anzahl nicht zur Gefährdung sozialer Spieler beiträgt.
11. Gleiche Stellungnahme wie zu 10. für Wettvermittlungsstellen (§ 21a (1)).
12. Versagensgrund für Lotterien bei mehr als 2 Ziehungen (§ 13 (2)): Keine wissenschaftliche Begründung als Schutz für Spieler vorhanden.
13. Mindestabstand bei Spielhallen (§ 25): kein Beitrag zum Schutz der Spieler, aber Gemeinden sollten diese in begründeten Zonen selbst einschränken oder verbieten können.

### **3.4 Zielgruppe gesperrte Spielteilnehmer**

1. Der Schutz gesperrter Spieler wurde teilweise umgesetzt: u.a. Zentrales Sperrsystem und Abgleich vor Teilnahme (§ 8), Testspiele (§ 9 5. (2a)).
2. Die Erlaubnis der Teilnahme an Lotterien und Pferdewetten für gesperrte Spieler (§ 8 (2)) ist fachlich nicht begründet und für gesperrte Spieler gefährlich.
3. Zur Senkung der Schwellen und zur Erhöhung der Motivation für die Nutzung frühzeitiger Sperren sollten eine Aufhebung der Selbstsperre auch ohne Antrag nur als Mitteilung nach Ablauf des selbst vom Spieler gesetzten Zeitlimit erfolgen (§ 8b). Bei Wiederholungen kann die Aufsichtsbehörde eine Fremdsperre prüfen.
4. „Meldungen Dritter“ (§ 8a (1)) sollten wegen Missbrauchs sorgfältig geprüft werden, und zwar nur von einer Aufsichtsbehörde nach rechtsstaatlichen Grundsätzen, und nur von der Aufsichtsbehörde als „angeordnete Sperre“ eingesetzt werden, und nur nach Zustimmung des Gesperrten an Dritten mitgeteilt werden (z. B. § 8b (4)).
5. Fremdsperren (§ 8a (1)) sollten wegen des massiven Eingriffs in Persönlichkeitsrechte sorgfältig geprüft werden, und zwar nur von einer Aufsichtsbehörde nach rechtsstaatlichen Grundsätzen, und nur von der Aufsichtsbehörde als „angeordnete Sperre“ umgesetzt werden.
6. Der Aufhebung einer Fremdsperre sollte eine Prüfung der Aufsichtsbehörde vorangehen (§ 8b).

### **4. Sonstiges**

1. Die Schaffung einer gemeinsamen Glücksspielbehörde stellt einen großen Fortschritt zur Umsetzung der Schutzziele für alle genannten Zielgruppen dar.
2. Die Qualitäts- und Schutzanforderungen an alle Anbieter sollten möglichst gut, gleich und präzise zur besseren Überprüfbarkeit formuliert werden.
3. Der Ausschluss der Vorgabe zur Sicherstellung der Suchtforschung (§ 11) für Lotterien (siehe § 2 (11)) ist nicht nachvollziehbar.
4. Die rechtzeitige Implementierung einer zentralen Spielerkonten- und Limit-Datei mit Echtzeit-Abfragen nach rechtsstaatlichen Kriterien für Millionen von Internet Teilnehmern wird angezweifelt.
5. Die rechtzeitige Implementierung einer zentralen Sperrdatei nach rechtsstaatlichen Kriterien für tausende von Echtzeit-Abfragen zur gleichen Zeit wird angezweifelt.

Prof. Dr. Gerhard Bühringer