



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.¹
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.

¹ 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