

# Überlegungen zur Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland

04. 10. 2010

*Prof. Dr. Tilman Becker<sup>1</sup>*

Eine erste schriftliche Fassung dieser Überlegungen wurde von dem Autor für die strukturierte Anhörung der Chefinnen und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien zum Thema "Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland", durchgeführt von der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz am 20. und 21. Mai 2010 in Mainz, erstellt. In dem mündlichen Beitrag wurde dann auf die gestellten Fragen eingegangen. In der ersten schriftlichen Fassung blieben einige Fragen offen. Auch in dieser Fassung sind sicherlich noch nicht alle Fragen geklärt. Die erste Fassung wurde jedoch ergänzt um eine differenziertere Betrachtung der verschiedenen Formen der Lotterien. Auch wird den grundsätzlichen ökonomischen und verbraucherpolitischen Überlegungen in der vorliegenden Fassung mehr Raum gegeben. Weiterhin wird die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 8. September 2010 berücksichtigt. Eine Anhörung vor CDU- und FDP-Fraktion des Landtags Schleswig-Holstein hat am 22. September 2010 stattgefunden. Es wurde auf der Anhörung der Entwurf der Fraktionen zum Glücksspielstaatsvertrag diskutiert, der hier ebenfalls Berücksichtigung findet.

## **GLIEDERUNG**

1.	Grundsätzliche Überlegungen .....	2
1.1	Grundsätzliche Überlegungen zu dem gesetzlichen Rahmen .....	2
1.2	Grundsätzliche Überlegungen zu einem Monopol .....	8
1.3	Grundsätzliche Überlegungen zu dem Internetverbot .....	14
2	Überlegungen zu der Regulierung der Lotterien .....	16
2.1	Werbebeschränkungen .....	17
2.2	Internetverbot .....	18
2.3	Hinweis auf Suchtgefahren .....	19
2.4	Vermittlung von staatlich veranstalteten Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential .....	20
3	Überlegungen zu der Regulierung der Sportwetten .....	22
3.1	Terrestrisches Angebot .....	24
3.2	Sperrdatei .....	24
3.3	Sozialkonzept und Mitarbeiterschulung .....	24
3.4	Internetangebot .....	24
4	Überlegungen zu der Regulierung der Spielcasinos .....	25
4.1	Terrestrisches Angebot .....	25
4.2	Sperrdatei .....	25
4.3	Sozialkonzept und Mitarbeiterschulung .....	25
4.4	Internetangebot .....	26
5	Weitere Überlegungen .....	27
5.1	Regulierung der Geldspielgeräte .....	27
5.2	Zusammensetzung des Fachbeirats .....	29
5.3	Neue Spiele und Spielformate .....	30
5.4	Gewinnspiele im Fernsehen und im Internet .....	30
6	Schlussfolgerungen .....	31

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Tilman Becker ist Geschäftsführender Leiter der Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim. Diese Überlegungen sind nicht mit allen Mitgliedern der Wissenschaftlichen Leitung der Forschungsstelle abgestimmt und stellen keine offizielle Position der Forschungsstelle dar. Möglicherweise werden von anderen Wissenschaftlern der Forschungsstelle, vor einem anderen wissenschaftlichen Hintergrund, andere Schlussfolgerungen gezogen. Hier liegt der Schwerpunkt auf dem verbraucherpolitischen Aspekt. Der Autor ist Mitglied im wissenschaftlichen Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und die hier vertretene verbraucherpolitische Position ist auch keine offizielle Position des verbraucherpolitischen Beirats.

# 1. Grundsätzliche Überlegungen

In den vorliegenden Überlegungen liegt der Schwerpunkt explizit auf ökonomischen und verbraucherpolitischen Aspekten, d. h. insbesondere dem Spieler- und Jugendschutz. Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen werden implizit berücksichtigt.

## 1.1 Grundsätzliche Überlegungen zu dem gesetzlichen Rahmen

Der Markt für Glücksspiele besteht traditionell aus einer Reihe von Teilmärkten. Folgende traditionelle Glücksspielprodukte können unterschieden werden:

- Lotterien (Lotto „6 aus 49“, Spiel 77, Super 6, Soziallotterien (Platz an der Sonne, Aktion Mensch, Glücksspirale), Klassenlotterien, Rubbellose),
- Roulette (einschließlich Würfelspiele),
- Automaten Spiele (Geld- und Glücksspielautomaten),
- Wetten (insbesondere Fußball- und Pferdewetten),
- Kartenspiele (Poker, Black Jack, Baccarat, Skat).

Bei den Lotterien wählt der Spieler entweder Zahlen aus, oder erhält eine Losnummer zugeordnet, und das Ergebnis hängt ausschließlich vom Zufall ab. Dies gilt auch für Roulette, Bei Geld- und Glücksspielautomaten<sup>2</sup> erhält der Spieler keine Losnummer sondern Symbole. Wenn diese in bestimmter Art und Weise übereinstimmen, hat der Spieler gewonnen. Es gibt hier eine große Ähnlichkeit zu Rubbellosen. Von diesen reinen Zufallsspielen unterscheiden sich die Sportwetten und Kartenspiele.

Bei Sportwetten wird auf ein Ereignis gewettet, welches nicht ausschließlich von Zufall abhängt. Prinzipiell kann auf jedes Ereignis gewettet werden, auch auf rein zufällige Ereignisse. Damit würde die Wette jedoch zum reinen Zufallsspiel und wäre keine Wette auf Grund von Unterschieden in den subjektiven Einschätzungen der Eintrittswahrscheinlichkeiten für Ereignisse, sondern ein reines Glücksspiel. Auch bei Kartenspielen hängt das Spielergebnis in der Regel nicht ausschließlich von Zufall ab. Auch hier haben bessere subjektive Einschätzungen einen höheren Erwartungswert. Der Ausgang hängt bei Sportwetten und Kartenspielen, wie Poker, nicht nur von objektiv bestimmbar Eintrittswahrscheinlichkeiten ab sondern auch von dem Fachwissen des jeweiligen Spielers.

Eine Regulierung des Glücksspielmarktes sollte von der Art her ähnliche Spiele ähnlich regulieren. Genauer gesagt, sollten bei der Regulierung die Beziehungen zwischen den verschiedenen Formen der Glücksspiele berücksichtigt werden. Eine Regulierung ist immer ein Markteingriff und hat daher Auswirkungen auf Angebot und Nachfrage. Solche Produkte, die für das Angebot bzw. die Nachfrageseite des Marktes substitutiv sind, sollten in einem einheitlichen Gesetzesrahmen reguliert werden.

Zwei Produkte werden als in der Nachfrage substitutive Produkte bezeichnet, wenn die beiden Produkte für die Nachfrager weitestgehend austauschbar sind. Dies bedeutet, dass, wenn eines

---

<sup>2</sup> Die deutsche Unterscheidung zwischen Geld- und Glücksspielautomaten ist eine Unterscheidung, die auf die rechtliche Ungleichbehandlung von Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten und von Glücksspielautomaten in Spielcasinos in Deutschland zurück geht. Geld und Glücksspielautomaten werden im englischsprachigen Raum als „slots“ bezeichnet, weil Geld eingeworfen wird, „fruit machines“, weil die Symbole oft aus Früchten bestehen, oder auch „video lottery terminals“. Eine Differenzierung wie in Deutschland zwischen den Glücksspielautomaten und den Geldspielgeräten ist weder in anderen Ländern noch im Online-Angebot zu finden.

der beiden Produkte einer regulativen Einschränkung unterworfen ist und das andere nicht, die Nachfrage zu dem nicht regulierten Produkt hin wandert.

Als in dem Angebot substitutive Produkte werden solche Produkte bezeichnet, die ein Anbieter mit geringen zusätzlichen Kosten anbieten kann. So kann ein Internetangebot bei Sportwetten mit geringen Kosten um ein Casinoangebot erweitert werden.

Eine Regulierung einer Form des Glücksspiels hat auch Auswirkungen auf andere Formen des Glücksspiels, wenn diese zu dem regulierten Glücksspiel in einer substitutiven Beziehung stehen.

Eine Gleichbehandlung von gleichartigen Formen des Glücksspiels gebietet nicht nur die Beachtung der Marktgesetze, sondern auch die Akzeptanz für die Bürger. Nur wenn eine Regulierung nachvollziehbar ist, kann diese die Akzeptanz der Marktbeteiligten und der Bürger generell finden. Wenn dies nicht der Fall ist, kommt es zu Verwerfungen und Umgehungsversuchen. Auch der Europäische Gerichtshof schließt sich in seiner jüngsten Entscheidung vom 8. September 2010 ausdrücklich dieser Betrachtung der Gesamtkohärenz an. Von wissenschaftlicher Seite wird dies bereits seit langem gefordert.

Das auf Grund des Glücksspielstaatsvertrags illegale Angebot im Internet ist umfassend und beschränkt sich nicht auf eine Form eines Glücksspiels. Es werden von einem Anbieter im Internet in der Regel nicht nur Sportwetten, sondern alle traditionellen Formen, wie die Casinospiele (Roulette, Automaten, Kartenspiele) angeboten. Darüber hinaus bietet ein Internetanbieter eine Reihe von anderen Formen des Glücksspiels an, wie Würfelspiele. Die angebotenen Spiele eines einzigen Anbieters umfassen in der Regel mehrere Hundert verschiedene Spiele, wobei die einzelnen Anbieter sich in der Vielfalt der Spiele, die jeweils in den einzelnen Segmenten des Marktes, wie Sportwetten, Poker und Casinospiele, angeboten werden, unterscheiden.

Die bekannten Anbieter, die Werbung betreiben, versuchen dabei ihre Kompetenz in einem Bereich herauszustellen. Einige Internetanbieter, wie Bwin, stehen dabei vor allem für ein Sportwetten, ein anderer Anbieter, wie Betfair, für Wetten und insbesondere finanzielle Wetten ähnlich Optionsscheinen oder Wetten auf Ereignisse, die von den Kunden angeboten (und nachgefragt) werden. Andere Anbieter, wie Pokerstars, haben sich auf das Pokerspiel konzentriert. Dieses Internetangebot ist illegal und unterliegt damit nicht der staatlichen Kontrolle. Ob und wie Maßnahmen zum Spielerschutz getroffen werden, bleibt den Anbietern überlassen.

Eine Blockierung von Internetseiten und Zahlungsströmen bei kinderpornographischen Seiten ist politisch umstritten. Eine Blockierung von Internetseiten und Zahlungsströmen bei Glücksspielen dürfte, wenn überhaupt, dann nur mittel- bis langfristig umgesetzt werden, jedoch kaum in den nächsten Jahren. Die gegenwärtige Situation mit einem ausschließlich illegalen ausländischen Angebot im Internet hingegen ist nicht länger tragfähig. Dies zeigen besonders auch die politischen Diskussionen in Schleswig-Holstein.

Glücksspielautomaten und Roulette werden durch den Glücksspielstaatsvertrag bzw. dessen Ausführungsgesetzen und die Spielbankgesetze der Bundesländer reguliert und unterstehen dem Ordnungsrecht. Geldspielautomaten werden mit der Spielverordnung reguliert und unterstehen dem Gewerberecht. Fußballwetten werden durch den Glücksspielstaatsvertrag reguliert und unterstehen dem Ordnungsrecht, Pferdewetten werden mit dem Rennwett- und Lotteriegesetz reguliert und unterstehen dem Gewerberecht.

Diese unterschiedlichen Regulierungen, die den gesamten Regulierungsrahmen bilden, hatten natürlich bestimmte Ursachen und die unterschiedlichen Regulierungen, die die gesetzlichen Teilbereiche definieren, sind in dieser Form historisch gewachsen. Bei den Regulierungen treffen ordnungsrechtliche Regulierungen der Bundesländer auf gewerberechtliche Regulierungen des Bundes. Dieser derzeit bestehende Regulierungsrahmen hat sich historisch so entwickelt. Dieser Regulierungsrahmen steht im Spannungsfeld zwischen einem ordnungs- und einem wettbewerbsrechtsrechtlichen Ansatz.

Der Regulierungsansatz ist derzeit noch von dem terrestrischen Angebot geprägt. Der gegenwärtige Regulierungsrahmen spiegelt die traditionellen Angebotsorte, d. h. Lottoannahmestellen, Spielhallen und Spielcasinos, wieder. Diese auch rechtliche Differenzierung nach den Angebotsorten ist mit dem Internetangebot nicht mehr von Bedeutung. Dies hat auch erhebliche Konsequenzen für die Regulierungsmaßnahmen. So wird in dem derzeitigen Regulierungsrahmen durch eine verringerte räumliche Verfügbarkeit von Casinos von ordnungsrechtlicher Seite die Verfügbarkeit der dort angebotenen Spiele eingeschränkt und damit zum Spielerschutz beigetragen. Derartige Maßnahmen sind für das Internetangebot in dieser Form nicht möglich.

Ein zukunftsweisender Regulierungsansatz hat das Internetangebot zu berücksichtigen. Hier kommt das traditionelle standortorientierte Regulierungskonzept an seine Grenzen. Nicht mehr der Standort ist zur Differenzierung geeignet, sondern die Eigenschaften der Glücksspielformen. Diese drücken sich auch in den Substitutionsbeziehungen aus. Es lassen sich auf Grund der Substitutionsbeziehungen zwei große Segmente des Glücksspielmarktes unterscheiden, der Lotteriemarkt und der Markt für andere Formen von Glücksspielen.

Der Lotteriemarkt ist gekennzeichnet durch traditionelle Lotterien, die bereits seit Jahrzehnten angeboten werden. Es bestehen hier traditionelle Monopole der Bundesländer für große Lotterien. Die Innovationstätigkeit der staatlichen Anbieter von Lotterienprodukten hat sich in sehr engen Grenzen gehalten. Die angebotenen Lotterien wurden in den letzten Jahrzehnten nur unwesentlich modifiziert. Produktinnovationen haben keine wesentliche Bedeutung erlangt und die Innovationstätigkeit hat sich auf geringfügige Produktmodifikationen beschränkt. Die angebotenen Lotterien erfreuen sich seit langer Zeit weitgehend unverändert einer großen Beliebtheit unter den Verbrauchern und haben eine lange Tradition.

Von dem Lotteriemarkt deutlich zu unterscheiden ist der Markt für Sportwetten. Der terrestrische Markt für Sportwetten besteht nicht nur aus dem Angebot in den Lottoannahmestellen, sondern auch aus einer großen Anzahl illegaler Sportwettengeschäfte. Bei Sportwetten dürfte jedoch das Internetangebot dominieren. Dieser Markt ist durch Produktinnovationen gekennzeichnet und hat nur eine sehr kurze Tradition.

In dem terrestrischen Angebot sind die einzelnen Glücksspielprodukte an unterschiedlichen Orten zu finden. Nicht nur in Lottoannahmestellen und Sportwettengeschäften, sondern auch in Spielcasinos und Spielhallen sowie Gaststätten. Dementsprechend haben sich auch unterschiedliche Kundensegmente herausgebildet. Ein Segment bilden die traditionellen Lotteriespieler. Ein anderes Segment bilden die Spieler in Sportwettengeschäften und in Spielhallen. Hiervon deutlich zu unterscheiden ist derzeit noch das Segment der Online-Spieler, insbesondere Sportwetten und Casinospieler einschließlich Poker.

Eine Segmentierung der Märkte kann aus der Sicht der normalen Kunden erfolgen, aber auch aus der Sicht der pathologischen Spieler. Bei den staatlich angebotenen Lotterien besteht nur ein geringes Gefährdungspotential. Das andere Segment stellen die anderen Formen des

Glückspiels mit einem signifikanten Suchtgefährdungspotential dar. Dieses ist bei den unterschiedlichen Spielformen unterschiedlich ausgeprägt. Verkürzt lässt sich hier jedoch sagen, dass es sich bei pathologischen Spielern vor allem um pathologische Geldspielautomatenspieler und Spieler mehrerer unterschiedlicher Spiele handelt. Sportwetten und Online-Spiele gewinnen auch hier zunehmend an Bedeutung.

Auf dem Lotteriemarkt haben in den letzten Jahrzehnten nur unwesentliche Änderungen stattgefunden. Nicht jedoch bei den anderen Glücksspielformen. Mitte der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts kamen Glücksspielautomaten in die Spielbanken. Fußballwetten erfreuen sich in dem letzten Jahrzehnt einer zunehmenden Beliebtheit. Insbesondere hat hier das Internetangebot zu der gestiegenen Bedeutung beigetragen. Seit einigen Jahren gilt dies auch für das Pokerspiel. Für das Angebot im Internet ist eine an den terrestrischen Spielorten orientierte gesetzliche Differenzierung des Glücksspielmarktes nicht mehr sachgerecht und führt zu Verwerfungen in einem erheblichen Umfang.

In der Nachfrage normaler Konsumenten bestehen Substitutions- und auch Komplementaritätsbeziehungen<sup>3</sup> zwischen den verschiedenen Lotterien. In der Nachfrage normaler Spieler auf dem terrestrischen Markt stehen die Lotterien untereinander in enger Substitutionsbeziehung und bilden ein eigenes Segment. Automatenspiele, Sportwetten und Casinospiele ihrerseits stehen untereinander ebenfalls in Substitutionsbeziehungen. So lassen sich für normale Konsumenten zwei große Marktsegmente unterscheiden.<sup>4</sup>

Aus der Sicht pathologischer Spieler sind insbesondere das Automatenspiel, aber auch die Casinospiele und Sportwetten von Interesse. Bei den pathologischen Spielern lassen sich ebenfalls mehrere Marktsegmente erkennen. Das größte Segment bilden die reinen Automatenspieler, gefolgt von den Automatenspielern, die auch noch andere Spielformen spielen. Bei den pathologischen Internetspielern lassen sich Casino-, Sportwetten und Pokerspieler unterscheiden.<sup>5</sup>

Bei den gefährlicheren Formen des Glückspiels, die im Glücksspielstaatsvertrag geregelt sind, d. h. insbesondere den Casinospiele einschließlich der Glücksspielautomaten, sieht der Glücksspielstaatsvertrag eine Sperrdatei und Identitätskontrolle vor. In dieses System zum Spielerschutz nicht eingeschlossen sind die Geldspielautomaten. Aus Spielerschutzgründen wäre zu fordern, dass insbesondere die Geldspielautomaten, aber auch die gefährlicheren Spielformen im Internet in dieses Sperrsystem einzubeziehen wären. Hier ist auch der Vorschlag aus Schleswig-Holstein nicht sachgerecht. Dieser sieht eine Sperrdatei für terrestrische Spielcasinos, d. h. genauer gesagt „Präsenz-Spielbanken“, vor, nicht jedoch für das Casinoangebot und Sportwettenangebot im Internet,

Es bieten sich für eine sachgerechte Regulierung prinzipiell zwei Möglichkeiten. Entweder werden alle Teilmärkte des Glücksspielmarktes in einem einzigen einheitlichen gesetzlichen Rahmenwerk geregelt oder für die einzelnen Teilmärkte werden gesonderte gesetzliche Rahmenwerke geschaffen bzw. die bestehenden Regulierungen dementsprechend weiterentwickelt. Diese beiden Möglichkeiten könnten auch miteinander verbunden werden. So könnte ein allgemeiner gesetzlicher Rahmen für alle Formen des Glückspiels durch ein

---

<sup>3</sup> Zwei Produkte sind komplementär zueinander, wenn Kunden, die ein Produkt kaufen, das andere Produkt auch häufiger kaufen.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu ausführlich: Becker, T.: Beziehungen zwischen Glücksspielprodukten. Manuskript.

<sup>5</sup> Vgl. Beitrag von Anne Pauly auf dem Symposium der Forschungsstelle Glücksspiel 2009: Das Online-Beratungsprogramm der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung: Check dein Spiel! (<https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/symposium2009.html>).

Rahmengesetz geschaffen werden und die einzelnen Formen des Glücksspiels mit Spezialgesetzen reguliert werden. Dieser letztere Ansatz wäre sicherlich vorzuziehen und könnte der gegenwärtigen Zersplitterung der Regulierungsansätze Rechnung tragen.

Die Gefahren, die von verschiedenen Formen des Glücksspiels ausgehen, sind ganz unterschiedlich. Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags betreffen generell alle Formen des Glücksspiels. Nicht nur das Suchtgefährdungspotential, sondern auch das Betrugs- und Manipulationspotential ist bei den einzelnen Formen des Glücksspiels ganz unterschiedlich beschaffen. Wenn sich die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags in einem einheitlichen Regulierungsrahmen wieder finden sollen, wären für die einzelnen Sektoren des Glücksspielmarktes unterschiedliche Maßnahmen zur Erfüllung dieser Ziele vorzusehen. So könnte einer Zersplitterung entgegen gewirkt werden. Geldspielautomaten wären in diesen rechtlichen Regulierungsrahmen zu integrieren.

Lotterien bilden ein eigenes Segment. Daher würde sich anbieten, für diese spezielle gesetzliche Regelungen vorzusehen. Lotterien haben keine signifikante Bedeutung für pathologische Spieler, werden jedoch von vielen Verbrauchern gespielt. Knapp die Hälfte der erwachsenen Bundesbürger zwischen 18 und 65 Jahren nimmt mehr oder weniger regelmäßig an Lotterien teil. Der terrestrische Vertrieb hat bei Lotterien (noch) eine erhebliche Bedeutung. Der Lotteriemarkt ist geprägt von den staatlichen Monopolen der Bundesländer.

Um dem Internetangebot gerecht zu werden, wären als zweites Segment die Sportwetten und Casinospiele (einschließlich Poker und Spielautomaten) gemeinsam zu betrachten. Alle diese Spielformen haben eine gewisse Bedeutung für pathologische Spieler. Vor einigen Jahren noch gab es nur sehr wenige pathologische Internetspieler. Neuere Umfragen zeigen, dass die Gruppe pathologischer Spieler, die im Internet spielen, zunimmt. Die Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten und die Glücksspielautomaten in Spielcasinos dominieren jedoch immer noch ganz deutlich. Automaten sind nach wie vor die Spielform, die das größte Problem für pathologische Spieler darstellt.

Die bisherige Argumentation legt nahe, bei der Regulierung deutlich zwischen Lotterien und den anderen Glücksspielprodukten zu unterscheiden. Bei den anderen Glücksspielprodukten wäre es sinnvoll, zwischen Casinospielen (einschließlich Automaten), Kartenspielen und Wetten zu differenzieren, um den jeweiligen Besonderheiten dieser unterschiedlichen Formen von Glücksspielen gerecht zu werden.

Nach diesen grundsätzlichen Überlegungen zu der horizontalen Differenzierung zwischen verschiedenen Formen des Glücksspiels, genauer gesagt zwischen verschiedenen Marktsegmenten, ist zumindest ein konzeptioneller Ansatz darzustellen, um auch in der Regulierungstiefe, d. h. bei den Regulierungsmaßnahmen, den unterschiedlichen Marktsegmenten gerecht zu werden.

Ein konzeptioneller Rahmen für die Regulierungstiefe stellen die Eingriffe in die unternehmerischen Entscheidungen dar. Bei der Regulierung von Glücksspielen wäre aus ökonomischer Sicht daher zu unterscheiden zwischen einer

- Regulierung des Produktkerns (d. h. der so im Marketing bezeichneten Produktpolitik), also des Designs des Glücksspiels, wie dies bei den Geldspielgeräten mit der Spielverordnung erfolgt, oder bei den großen Lotterien durch das staatliche Veranstaltungsmonopol,

- Regulierung des Vertriebs und der Werbung (d. h. der im Marketing so bezeichneten Preis-, Distributions- und Kommunikationspolitik), wie dies im Glücksspielstaatsvertrag für die Spielbanken und die Lotterien erfolgt,
- Regulierung (und Normierung) der Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz, der Schulung der Mitarbeiter, der Maßnahmen zur Vermeidung von Manipulation, Betrug und Geldwäsche, und
- Sicherstellung der Integrität der Ereignisse, auf die Wetten abgeschlossen werden.

Für jede Form des Glücksspiels wären dem jeweiligen Glücksspiel angemessene Regelungen zu treffen. Dabei wäre die regulative Eingriffstiefe in den jeweiligen Bereichen angemessen auszugestalten.

Der traditionelle Regulierungsansatz ist entscheidend durch zwei Maßnahmen zur Suchtprävention gekennzeichnet. Bei den Lotterien hat das staatliche Veranstaltungsmonopol zu einer Vermeidung von Betrug und Manipulation geführt. Es haben keine wesentlichen Produktinnovationen stattgefunden. Die Suchtgefährdung ist sehr gering. Es ist daher als Erfolgsmodell anzusehen.

Von den Eigenschaften des Glücksspiels her betrachtet, ist das Gefährdungspotential durch Manipulation, Betrug und Begleitkriminalität bei den Spielautomaten in Casinos potentiell sicherlich höher, als bei Geldspielautomaten in Spielhallen. Hier haben die enge staatliche Kontrolle und Überwachung und die Eingrenzung der räumlichen Verfügbarkeit zu der Gefahrenabwehr beigetragen. Versagt hat jedoch der bisherige Regulierungsansatz bei den gewerblichen Geldspielautomaten. Die Spielverordnung trägt gegenwärtig nicht den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags Rechnung. Hier hat der bisherige Ansatz der Regulierung des Produktkerns versagt. Daher schlägt hier der Fachbeirat einen Rückbau der Geldspielgeräte zu ungefährlicheren Unterhaltungsspielgeräten vor. Dies wäre jedoch nur eine von mehreren denkbaren Möglichkeiten, um den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags Rechnung zu tragen.

Zusammenfassend sollten die Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken der unterschiedlichen Regulierungsrahmen aus der Sicht der Ziele des Staatsvertrags zusammengefasst werden.

Die gegenwärtige Gesetzgebung ist durch ein Nebeneinander von verschiedenen Gesetzeswerken und einer Aufsplitterung der Kompetenz zwischen Bund und Ländern geprägt. Dies erschwert eine konsistente und kohärente Umsetzung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags. Wünschenswert wäre ein einheitlicher Gesetzesrahmen mit einer einheitlichen Gesetzgebungskompetenz. Zumindest in Bezug auf die Ziele, die mit den jeweiligen Gesetzen verfolgt werden, wäre eine Kohärenz und Konsistenz nicht nur wünschenswert. Die Verteilung auf Bund und Land darf hier nicht als Entschuldigung gelten. Dies macht der Europäische Gerichtshof deutlich. Von daher wäre ein einheitlicher Gesetzesrahmen mit der Formulierung einheitlicher und umfassender Ziele für alle Formen des Glücksspiels gefordert. Im Rahmen eines einheitlichen Rahmenwerkes können differenzierten Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen zum Beispiel in der Form von Spezialgesetzen, um der gegenwärtigen Zersplitterung Rechnung zu tragen, zumindest in einer Übergangszeit vorgesehen werden. Das Ziel sollte jedoch ein kohärenter und konsistenter Gesetzesrahmen sein.

## **1.2 Grundsätzliche Überlegungen zu einem Monopol**

In der ökonomischen Theorie werden als Marktformen das Monopol mit einem Anbieter, das Oligopol mit mehreren Anbietern und das Polypol mit ganz vielen Anbietern voneinander unterschieden.<sup>6</sup> Da davon ausgegangen wird, dass der Anbieter seinen Gewinn maximieren will, so wird sein Verhalten davon abhängen, ob es konkurrierende Anbieter gibt. Wenn eine Konkurrenz zwischen den Anbietern besteht, werden diese im Wettbewerb zueinander stehen.

Ein einziger Anbieter auf einem Markt ist als eine Extremform anzusehen, die es so in der Realität kaum gibt. An diesem Extremfall wird jedoch deutlich, wie sich ein Anbieter verhält, der keinen Wettbewerb zu fürchten braucht. Von einer monopolistischen Nachfragesituation kann auch dann gesprochen werden, wenn für einen Anbieter ein akquisitorisches Potential besteht. Ein solches akquisitorisches Potential haben beispielweise bekannte Marken durch die Reputation des Markennamens. Ein akquisitorisches Potential bedeutet, dass der Anbieter sich zumindest in einem gewissen Preisbereich, d. h. zwischen einer unteren und oberen Preisschwelle, als Monopolist verhalten kann. Ein solcher Anbieter wird einen höheren Preis fordern bei einer geringeren Absatzmenge, als bei Konkurrenz. Dieser Anbieter wird eine Rente auf Grund der Monopolsituation erzielen.

Immer dann, wenn mehr als ein Anbieter auf dem Markt zueinander in Konkurrenz stehen, sind verschiedene Formen des Wettbewerbs möglich. In der ökonomischen Theorie werden folgende Formen des Wettbewerbs voneinander unterschieden: Mengen-, Preis-, Qualitäts-, Varianten- und Standortwettbewerb. Das Marktergebnis kann je nach Wettbewerbsform eher dem niedrigen Preis bei vollständiger Konkurrenz oder dem hohen Monopolpreis nahe kommen. Nicht die Anzahl der Anbieter ist entscheidend, sondern die Form des Wettbewerbs, in dem die Anbieter zueinander stehen. Bei Glücksspielprodukten im Internet spielt der Preiswettbewerb eine große Rolle. Dies führt dazu, dass bereits zwei Anbieter in einem sehr ausgeprägten gegenseitigen Konkurrenzkampf stehen können.

Ein Monopol, sei es in staatlicher oder privater Hand, führt an erster Stelle zu einer Verringerung des Angebots und höheren Preisen für die Konsumenten. Durch eine Verknappung des Angebots kann ein höherer Preis und ein höherer Gewinn erzielt werden. Der Monopolist wird, bei einem Gewinn maximierendem Verhalten, das Angebot so weit verknappen, bis gerade der Grenzerlös, d. h. der Erlös der letzten Einheit des Produktes, den Grenzkosten entspricht. Der Preis liegt über dem Preis bei anderen Marktformen und bei den Formen oligopolistischen Wettbewerbs. Der Anbieter erzielt eine Monopolrente.

Wenn es sich um ein Monopol handelt, welches durch die Gesetzgebung etabliert wird, also um ein gesetzlich determiniertes Monopol, sind keine (gesetzlich legalen) Konkurrenten vorhanden. Der mögliche Markteintritt von Mitbewerbern kann durch den Gesetzgeber ausgeschlossen bzw. erschwert werden. Dies hängt von der Ausgestaltung des „staatlichen Monopols“ ab. Bei dem Lotteriemonopol handelt es sich um ein staatliches Veranstaltungsmonopol für große Lotterien. Hier werden Konkurrenten weitgehend ausgeschlossen. Anders sieht dies bei dem „staatlichen Monopol“ für Sportwetten aus. Hier kann nicht von einem Monopol gesprochen werden.

---

<sup>6</sup> Die nachfolgenden Ausführungen zu Monopol, Lizenzlösung und Liberalisierung knüpfen an den Beitrag des Autors zu dem Symposium 2007 der Forschungsstelle Glücksspiel an: Monopol, Lizenzlösung oder Liberalisierung aus ökonomischer Perspektive. In: Becker, T. (Hrsg.): Der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen und dessen Umsetzung. Beiträge zum Symposium 2007 und 2008 der Forschungsstelle Glücksspiel. Schriftenreihe zur Glücksspielforschung (Hrsg. T. Becker), S. 79 ff.



Die staatlich veranstalteten Lotterien sind weitgehend ungefährlich, weil sie so ausgestaltet sind, wie sie auf Grund des staatlichen Angebots ausgestaltet sind. Die weitgehend fehlende Suchtgefahr bei den staatlich angebotenen Lotterien zeigt an, dass das staatliche Angebot seinem Auftrag gerecht geworden ist. Weitaus gefährlicheren Lotterien (Lotterien im Minutentakt) sind denkbar, wurden jedoch bisher nur vereinzelt angeboten. Weiterhin kann sich aus verfassungsrechtlicher Sicht ein staatliches Lotteriemonopol auch durch die Manipulations- und Betrugsrisiken rechtfertigen.<sup>7</sup>

Von einem „natürlichen Monopol“ wird gesprochen, wenn es auf Grund der Eigenschaften der Nachfrage zu einer („natürlichen“) Konzentration des Angebots kommt. Ein natürliches Monopol liegt vor, wenn z. B. die Durchschnittskosten in der Produktion mit steigendem Produktionsumfang sinken. Je mehr produziert wird, umso geringer sind die Kosten je Produktionseinheit. Verallgemeinert wird hier von einer „Subadditivität der Kostenfunktion“ gesprochen. Bei einem natürlichen Monopol streben die Marktkräfte hin zu einem Monopol.

Ein natürliches Monopol besteht bei Lotterien mit einem Jackpot. Da eine Lotterie für die Nachfrager um so attraktiver ist, je höher der Jackpot ausfällt und da nur „große“ Lotterien einen hohen Jackpot anbieten können, kann es bei Lotterien, selbst wenn keine sinkenden Durchschnittskosten gegeben sein sollten und keine gesetzlichen Markteintrittsbeschränkungen vorhanden sind, also ein liberalisierter Markt besteht, zu einem Monopol kommen.<sup>8</sup>

In jedem Fall wird der Monopolpreis über dem Preis bei Konkurrenz unter den Anbietern liegen. Ein Monopol führt zu einem höheren Preis und maximiert die Gewinne des Unternehmens. Auf der anderen Seite bedeutet dies, dass die Staatseinnahmen, die bei einem staatlichen Monopol entstehen, weit über den Staatseinnahmen liegen, die bei mehreren Anbietern durch Abschöpfung deren Gewinne, z. B. im Rahmen eines Lizenzsystems, erzielt werden können. Aus finanzpolitischen Aspekten ist ein Monopol, dessen Gewinne durch Steuern oder Abgaben abgeschöpft werden können, jeder anderen Marktform vorzuziehen. Dies gilt sowohl für ein staatliches als auch privates Monopol.

Weitere Eigenschaften eines Monopols sind eine geringere Werbe- und Innovationstätigkeit, höhere Fix- und Durchschnittskosten und eine geringere Qualität des Produktes. Auch dies erklärt sich aus dem Verhalten eines monopolistischen Anbieters. Hierfür hat die Erfahrung mit dem Post- und dem Bahnmonopol zahlreiche Beispiele geliefert. Bei den Lotterien hat sich das staatliche Veranstaltungsmonopol der Länder ebenfalls auf die Werbe- und Innovationstätigkeit ausgewirkt. Es haben keine nennenswerten Produktinnovationen stattgefunden und die Werbung hat sich immer in engen Grenzen gehalten.

Monopole sind in der ökonomischen Theorie im Vergleich zu einer Situation mit Konkurrenz unter den Anbietern gekennzeichnet durch:

- reduziertem Angebot
- höhere Gewinne des/der Anbieter
- höhere Preise für Kunden
- geringe Innovationstätigkeit
- geringere Werbetätigkeit

---

<sup>7</sup> Diese Position wird umfassend in Jarras, H.: Verfassungs- und europarechtliche Fragen des Lotteriemonopols. Rechtswissenschaftliches Gutachten, April 2010 vertreten.

<sup>8</sup> Cook, P.J. und Clotfelter, C. T (1993). „The Peculiar Scale Economies of Lotto,“ American Economic Review Vol. 83(3), S. 634-43.

- höhere Fix- und Durchschnittskosten
- geringere Qualität des Produktes.

Monopole führen nicht nur zu Nachteilen für die Nachfrager durch einen höheren Preis, sondern die Vorteile, die für den Monopolisten aus der Monopolsituation entstehen, sind auch geringer, als diese Nachteile für die Verbraucher. Es handelt sich nicht um ein „Nullsummenspiel“, sondern es entstehen gesellschaftliche Wohlfahrtsverluste durch ein Monopol.<sup>9</sup>

In der mikroökonomischen Theorie werden staatliche Eingriffe sehr skeptisch beurteilt.<sup>10</sup> In der Regel wird davon ausgegangen, dass der freie Markt mit privaten Anbietern, die zueinander in Konkurrenz stehen, die gesellschaftliche Wohlfahrt maximiert. Nur wenn ein so genanntes Marktversagen vorliegt, kann aus Sicht der mikroökonomischen Theorie ein staatlicher Handlungsbedarf hergeleitet werden. Marktversagen kann vorliegen bei externen Effekten (in der Produktion und im Konsum), bei Unteilbarkeiten, die zu einem natürlichen Monopol führen würden, bei Netzeffekten, bei Informationsmängeln (Informationsasymmetrien) und Anpassungsmängeln. In der mikroökonomischen Theorie wird der freie Markt als eine normative Idealvorstellung angesehen. Abweichungen hiervon bedürfen der Begründung. Umgekehrt könnte das staatliche Angebot als die normative Idealvorstellung angesehen werden und Abweichungen hiervon wären zu begründen. Letztendlich ist es eine empirische Frage, ob der Staat oder der Markt als Organisationsform vorzuziehen ist.<sup>11</sup>

Diese ökonomischen Argumente finden sich im Wettbewerbsrecht wieder, in dem Monopole als nicht erwünscht betrachtet werden. Der Gesetzgeber hat deshalb das Bundeskartellamt, die Monopolkommission und andere Institutionen geschaffen, um auf gesetzlicher Grundlage dafür zu sorgen, dass keine Monopole entstehen, d. h. auch, dass Unternehmen nicht durch einen Zusammenschluss eine marktbeherrschende Stellung erreichen können, um sich dann als Monopolisten zu verhalten. Wenn es sich um die Produktion von gesellschaftlich erwünschten Produkten handelt, sind Monopole nicht erwünscht, da hierdurch gesellschaftliche Verluste entstehen. Wenn es sich jedoch um die Produktion eines Produktes handelt, dessen Angebot eingeschränkt werden soll, kann ein Monopol zur Einschränkung des Angebots sinnvoll sein. Bei einem normalen Gut führt ein Monopol zu höheren Preisen und einer geringeren Produktion. Bei einem „Ungut“ oder demeritorischem Gut hingegen kann dies erwünscht sein. Als demeritorische Güter werden gesellschaftlich unerwünschte Güter bezeichnet. Der Begriff wurde von Musgrave<sup>12</sup> in die ökonomische Theorie eingeführt.

Es ist letztendlich eine politische Entscheidung, welche Güter als demeritorische Güter bzw. Güter mit demeritorischem Charakter eingestuft werden. Sicherlich werden hierzu Tabak, Alkohol und Glücksspiele zu rechnen sein. Einige Verbraucher würden auch Fast-Food hierzu rechnen. Es ist auch eine politische Entscheidung, ob und welche Maßnahmen jeweils

---

<sup>9</sup> Ein Nullsummenspiel liegt dann vor, wenn einige verlieren, was andere gewinnen und nichts verloren geht. Bei gesellschaftlichen Wohlfahrtsverlusten geht der Gesellschaft insgesamt etwas verloren.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu Ahlheim M. und A. Zahn (2007): Macht Geld glücklich? Verbraucherpolitische Überlegungen zum fiskalischen Ziel der staatlichen Glücksspielregulierung. In: Wirtschaftsdienst 87 Jhrg. Heft 6 (Juni 2007), S. 370-377 und Bardt, H. (2004): Staat und Glücksspiel in Deutschland – Überlegungen zum staatlichen Monopol. Positionen: Beiträge zur Ordnungspolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft. Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH 2004.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu ausführlich Becker, T.: Markt versus Staat – Ein Vergleich unvollkommener Mechanismen. In: Herrmann, R., D. Kirschke und P. M. Schmitz (Hrsg.): Landwirtschaft in der Weltwirtschaft, Festschrift anlässlich des 60. Geburtstages von Prof. Dr. Ulrich Koester, Agrarwirtschaft Sonderheft 158, Frankfurt: Agrimedia, 1998, S. 2-36.

<sup>12</sup> Musgrave, Richard A. (1959): The Theory of Public Finance – A Study in Public Economy. New York, Toronto und London.

ergriffen werden. Ein staatliches oder staatlich gestütztes Monopol ist aus ökonomischer Sicht nur eine von vielen möglichen Maßnahmen, die zur Regulierung eines demeritorischen Gutes eingesetzt werden können. Dies zeigen die vielfältigen verbraucherpolitischen Maßnahmen im Tabak- und Alkoholbereich.

Glücksspielprodukte sind jedoch ein besonderes Produkt und unterscheiden sich von Tabak und Alkohol. Der demeritorische Charakter liegt nicht in dem Produkt an sich, sondern in dem problematischen oder pathologischen Konsum. Nicht das Glücksspiel bzw. dessen Konsum ist als Ungut zu betrachten, sondern die Konsequenzen, die ein problematischer oder pathologischer Konsum für den Spieler hat. Das hierdurch entstehende soziale und finanzielle Leid ist gesellschaftlich nicht erwünscht. Hier haben die verbraucherpolitischen Maßnahmen anzusetzen.

Das Ungut wird erst durch den schädlichen Konsum, insbesondere durch Jugendliche, und die Auswirkungen auf spielsüchtige und spielsuchtgefährdete Spieler zu einem Ungut. Aus dieser verbraucherpolitischen Sicht wäre zwischen dem Jugend- und Spielerschutz zu differenzieren. Eine umfassende Sperrdatei, eine Eigenkontrolle und -überwachung des gesamten Spielverhaltens eines Spielers wären hier die Maßnahmen, die aus verbraucherpolitischer Sicht zu fordern wären.

Ein privates Monopol ist bestrebt, den Gewinn zu maximieren, mit den dargelegten Auswirkungen auf das Marktgeschehen. Dabei können jedoch passende Anreizsysteme dazu führen, dass auch andere Ziele von dem Management angestrebt werden. Eine Unterscheidung zwischen einem privaten und einem staatlichen Monopol wäre hier angebracht. Für das Management kann es entscheidend sein, ob der Besitzer privat oder staatlich ist. Bei dieser Perspektive stehen die Eigentumsverhältnisse und die damit verbundenen Auswirkungen auf das Management im Vordergrund des Interesses. Die privaten Eigentümer eines Unternehmens werden versuchen, die Anreize für das Management so zu setzen, dass es im Interesse des Managements ist, einen möglichst hohen Gewinn zu erzielen. Bei einem Unternehmen in staatlicher Hand hingegen wird das Management, bei entsprechenden Anreizsystemen, ebenfalls bestrebt sein, den Interessen der Eigentümer möglichst gut gerecht zu werden. Das Ergebnis hängt jeweils maßgeblich von den Anreizsystemen für das Management ab.

Eine Regulierung des Managements bei einem staatlichen Monopol dürfte in der Regel leichter fallen, da hier ein direkter Zugriff auf das Management eher gegeben ist, als bei einem privaten Anbieter.

Prinzipiell wäre es zwar möglich, durch eine geeignete vertragliche Ausgestaltung des Anreizsystems das Management eines privaten Monopolunternehmens in ähnlicher Weise zu motivieren, wie bei einem staatlichen Management. Aus der ökonomischen Theorie der Verträge ist jedoch bekannt, dass Verträge in der Regel unvollständig sind, da in solchen Verträgen nicht jeder mögliche Umweltzustand vorhergesehen werden kann. Da deshalb in der Regel von unvollständigen Verträgen auszugehen ist, dürfte der Zugriff auf ein staatliches Management leichter, unproblematischer und vor allem direkter sein, als bei einem privaten Management. Dies spricht aus theoretischer Sicht für die Organisationsform eines staatlichen Monopols, wenn es darum geht, mit dem Monopol ordnungsrechtliche Ziele zu erreichen.

Ein wichtiges Ziel des Glücksspielstaatsvertrags ist die Bekämpfung der Spielsucht. Weitere Ziele des Glücksspielstaatsvertrags und zwingende Gründe des Allgemeininteresses sind es,

die Spieler vor betrügerischen Machenschaften zu schützen und die Folge- und Begleitkriminalität abzuwehren.

Die gegenwärtige Regulierung des Glücksspielmarktes ist durch eine fehlende Konsistenz in Bezug auf das Ziel der Suchtprävention gekennzeichnet. Es ist in einer Reihe von Studien wissenschaftlich belegt, dass bei den Geldspielautomaten das größte Suchtproblem besteht.

Ein Überblick der vorliegenden Studien ist bei Becker<sup>13</sup> zu finden. Etwa 70 % aller Patienten, die sich wegen einem pathologischen Spielverhalten in Behandlung begeben, sind ausschließlich oder vorwiegend von dem Spielen an den Geldspielautomaten abhängig. Dieser Prozentsatz ist in den fünf Jahren, von 2002 bis 2004, dem Zeitraum der Untersuchung von Meyer und Hayer<sup>14</sup>, bis 2008, dem Untersuchungsjahr von Becker, sogar noch angestiegen. An zweiter Stelle deutlich dahinter liegen die Glücksspielautomaten in Spielbanken mit etwa 12 %. Diese haben in den letzten fünf Jahren etwas an Bedeutung verloren. Von den Spieleigenschaften her betrachtet haben Glücksspielautomaten sogar ein noch höheres Suchtgefährdungspotential als Geldspielautomaten, aber wegen der geringeren Verfügbarkeit gibt es hier deutlich weniger pathologische Spieler. Sportwetten haben in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung für pathologische Spieler gewonnen und liegen mittlerweile insgesamt fast bei 10 %. Roulette und Poker liegen im einstelligen Prozentbereich. Die Lotterien werden nur von unter einem Prozent der Spieler, die sich in Therapie begeben, als sehr problematisch betrachtet. Angesichts der Bedeutung, die Lotterien in der Bevölkerung haben, ist dies ein erstaunlich geringer Prozentsatz. Hier von einer erheblichen Suchtgefahr zu sprechen, wäre nicht angemessen. Es gibt nur ganz vereinzelt pathologische Spieler, die die staatlich angebotenen Lotterien als für sich sehr problematisch einstufen. Hochgerechnet auf die deutsche Bevölkerung sind dies bei der Lotterie „6 aus 49“ etwa 1000 Personen und bei den Klassenlotterien etwa 150 Personen.<sup>15</sup>

Es gibt einige Eigenschaften von Glücksspielen, die zu dem Suchtgefährdungspotential des jeweiligen Glücksspiels beitragen.<sup>16</sup> Die Eigenschaften, die die höchste Bedeutung haben, sind die Verfügbarkeit und die Ereignisfrequenz. Dies zeigen statistische Analysen der Daten zu der Hauptproblematik.<sup>17</sup>

Der Anteil der pathologischen Spieler bei Sportwetten (außer Oddset) hat ganz erheblich zugenommen. Diese Zunahme geht einher mit einer Abnahme bei Oddset und den Pferdewetten. Der Anteil pathologischer Spieler bei Casinospielen ist weitgehend konstant geblieben. Die zunehmende Beliebtheit von Poker findet bereits ihren Ausdruck in einem Anstieg der pathologischen Spieler bei dieser Spielform, obwohl es in der Regel fünf bis zehn Jahre dauert, ehe sich ein pathologischer Spieler in Therapie begibt.

---

<sup>13</sup> Becker, T.: Glücksspielsucht in Deutschland – Prävalenz bei verschiedenen Glücksspielformen. Frankfurt: Peter Lang Verlag, 2009.

<sup>14</sup> Meyer, G. und T. Hayer (2005): Das Gefährdungspotential von Lotterien und Sportwetten – Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen. (<http://www.mags.nrw.de/pdf/gesundheit/gefahrdungspotenzial.pdf>)

<sup>15</sup> Vgl. Becker, T.: Glücksspielsucht in Deutschland – Prävalenz bei verschiedenen Glücksspielformen. Frankfurt: Peter Lang Verlag, 2009.

<sup>16</sup> Forum Glücksspiel: Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten. In: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht 01/2008.

<sup>17</sup> Vgl. erste Ergebnisse hierzu in dem Vortrag „Überlegungen zur Bewertung und Messung des Suchtgefährdungspotentials von Glücksspielformen“. Vortrag von Tilman Becker auf der 21. Jahrestagung des Fachverbandes Glücksspielsucht e.V., Köln 27. November 2009.

Die von dem staatlichen Monopol angebotenen Glücksspiele Lotto „6 aus 49“, Super 6 und Spiel 77, sowie die Glücksspirale haben ein sehr geringes Suchtgefährdungspotential wegen der geringen Ereignisfrequenz. Dies lässt sich aber nicht auf alle Lotterien übertragen. Es gibt Lotterien, die in dem Suchtgefährdungspotential den Geldspielgeräten nicht nachstehen. Beispielsweise wären Lotterien im Sekundentakt denkbar. Wie oben bereits ausgeführt, ist auch Roulette im Prinzip eine Lotterie. Es ist nicht zuletzt dem staatlichen Monopol bei Lotterien zu verdanken, dass die derzeit angebotenen und sehr populären Lotterien ein sehr geringes Suchtgefährdungspotential aufweisen. Es bestätigt sich die ökonomische Theorie über die geringe Innovationstätigkeit eines staatlichen Monopolisten.

Aus ordnungs-, verbraucher- und finanzpolitischer Sicht ist die Marktform eines staatlichen Monopols bei Glücksspielprodukten mit einem einzigen Anbieter der Marktform eines privaten Monopols und auch einem privaten oder staatlichen Oligopol vorzuziehen. Keine andere Marktform ist derartig geeignet, den suchtpreventiven Zielen Rechnung zu tragen und zu hohen Staatseinnahmen zu führen. Dieses Monopol ist mit Einschränkungen bei Lotterien verwirklicht. Sowohl bei den Casinospielen als auch den Sportwetten kann nicht von einem staatlichen Monopol in diesem Sinn gesprochen werden.

Bei einem Oligopol, z. B. auf Grund einer begrenzten Anzahl von Konzessionen, hängt das Marktergebnis nicht (wesentlich) von der Anzahl der oligopolistischen Anbieter ab, sondern der Form des Wettbewerbs. Bei einem oligopolistischen Preiswettbewerb führt die Konkurrenz zu Preisen, die die Durchschnittskosten decken, aber keine Renten für die Anbieter beinhalten. Bei Sportwetten dürfte in der Regel von einem Preis- d. h. Quotenwettbewerb, auszugehen sein.

Die Kontroll- und Überwachungskosten steigen mit der Anzahl der Anbieter. Nicht nur aus finanzpolitischer, sondern auch aus verbraucherpolitischer Sicht bietet daher ein einziger Anbieter aus theoretischer Sicht gewisse Vorteile. Aber es kommt hier entscheidend auf die Maßnahmen an, die von staatlicher Seite getroffen werden und nicht nur auf die Marktform.

Es ist möglich, die Lizenz zum Betreiben einer Sportwette nur an einen Anbieter zu vergeben oder an mehrere Anbieter. Immer wenn die Lizenz an mehrere Anbieter vergeben wird, wird es zu einer Konkurrenz zwischen den Anbietern kommen. Daher ist eine Lizenzlösung mit mehreren Anbietern bei normalen Gütern vorzuziehen. Gerade durch die Lizenzvergabe an mehrere Unternehmen wird der Wettbewerb angeheizt werden, mit den damit verbundenen Auswirkungen auf das Verhalten der Marktteilnehmer. Der Umfang der Werbung würde steigen. Innovationstätigkeiten würden zunehmen. Es stellt sich die Frage, ob dies gesellschaftlich gewünscht ist.

Auf der anderen Seite hätte eine Lizenzlösung bei Sportwetten Vorteile für die Vereine und Institutionen, für die das Sponsoring durch die Anbieter von Bedeutung ist. Diese würden von einer Lizenzlösung mit mehreren Anbietern Vorteile haben, da dann mehr Sponsoringausgaben bzw. -einnahmen zu erwarten sind. Genauso wie bei einer Lizenzlösung mit mehreren Wettbewerbern die Werbeausgaben erheblich höher ausfallen werden, als bei einem einzigen Anbieter, wäre dies auch beim Sponsoring der Fall. Dies erklärt, warum der Spitzensport vehement für eine Lizenzlösung eintritt. Es ist dann mit erheblichen Werbe- und Sponsoringeinnahmen für den Spitzensport zu rechnen.

### **1.3 Grundsätzliche Überlegungen zu dem Internetverbot**

Das illegale Angebot im Internet ist umfassend und beschränkt sich nicht auf eine Form eines Glücksspiels. Es werden von einem Anbieter im Internet in der Regel nicht nur Sportwetten, sondern alle traditionellen Formen, wie die Casinospiele (Roulette, Automaten, Kartenspiele) angeboten. Darüber hinaus bieten die Internetanbieter eine Reihe von anderen Formen des Glücksspiels an, wie Würfelspiele. Die angebotenen Spiele eines einzigen Anbieters umfassen in der Regel mehrere Hundert verschiedene Spiele, wobei die einzelnen Anbieter sich in der Vielfalt der Spiele, die in den einzelnen Segmenten des Marktes, wie Sportwetten, Poker und Casinospiele, angeboten werden, voneinander unterscheiden.

Spätestens mit der Liga Portuguesa Entscheidung ist deutlich geworden, dass das gegenwärtige Internetverbot aus übergeordneten rechtlichen Gründen nicht mehr zwingend notwendig ist. Das gegenwärtige (illegale) Internetangebot hat einen erheblichen Umfang angenommen. Diesem illegalen Angebot wäre ein legales Angebot entgegen zu setzen, um dem Auftrag der Kanalisierung des Spieltriebes hin zum legalen Spiel und weg vom illegalen Spiel gerecht zu werden.

Bei einer Beibehaltung des Internetverbotes etabliert sich weiterhin ein illegales Angebot. Es besteht hier die Gefahr des Abwanderns in die Kriminalität mit allen damit verbundenen Folgen. Erste Entwicklungen in dieser Richtung sind bereits zu beobachten. Vormalig legale Anbieter der staatlichen Lotterien bieten nicht nur die Spielmöglichkeiten an, die vor dem Internetverbot angeboten wurden, sondern sind mittlerweile dazu übergegangen, alle möglichen (illegalen) Spiele anzubieten. Bisher spielt die organisierte Kriminalität in dem Bereich des Internetangebots von Glücksspielen kaum eine Bedeutung,<sup>18</sup> aber dies kann sehr schnell kippen. Die Entwicklungen laufen der Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung bereits davon. Angesichts der Entwicklung in den letzten zwei Jahren ist es nach Ansicht des Verfassers keine Option, hier abzuwarten. Es etablieren sich Strukturen, die, wenn sie erst einmal etabliert sind, kaum noch reguliert werden können.

Ein generelles Internetverbot für Glücksspiele ist nicht die Lösung. Bei Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential wäre ein Internetangebot aus suchtpolitischer Sicht nicht nur unbedenklich, sondern aus verbraucherpolitischer Sicht wünschenswert. Bei Sportwetten und Casinospiele könnte ein attraktives legales Angebot dem illegalen Angebot Konkurrenz bieten. Daneben könnte vermehrt gegen das illegale Angebot vorgegangen werden.<sup>19</sup>

Bei Sportwetten hat das „staatliche Monopol“ nur noch eine geringe Bedeutung auf dem Markt. Durch das Internetverbot konnten andere Anbieter den Markt gewinnen. In Frankreich, Italien und Dänemark erfolgt eine kontrollierte Zulassung von Anbietern im Internet. Es ist eine Frage der subjektiven Einschätzung, ob unter diesen Umständen ein staatliches Monopol bei Sportwetten überhaupt noch eine Chance hat. Es gibt hier für Deutschland im Prinzip zwei Möglichkeiten: entweder das „staatliche Monopol“ zu stärken oder zu einer Lizenzlösung überzugehen.

Wenn das „staatliche Monopol“ bei Sportwetten erhalten bleiben soll, wäre es so auszugestalten, dass es den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags Rechnung trägt. Der Kanalisierungsauftrag kann nur dadurch erreicht werden, dass dem ausländischen Angebot ein

---

<sup>18</sup> Vgl. European Parliament's Committee on Internal Market and Consumer Protection (IMCO): Online Gambling: Focusing on Integrity and a Code of Conduct for Gambling. November 2008.

<sup>19</sup> Vgl. zu den Möglichkeiten und Problemen Büssow, J. und M. von Schmeling: Die Internetaufsicht über unerlaubtes Glücksspiel – Eine Praxisbericht aus der Sicht einer Ordnungsbehörde. In: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG) 04/10, S. 239 ff.

attraktives staatliches Angebot entgegengestellt wird und geeignete Maßnahmen zur Erschwernis des Verbraucherzugangs zu den illegalen Anbietern getroffen werden.

Wenn eine Lizenzlösung angestrebt wird, wäre es sinnvoll, die Erfahrungen, die Frankreich, Italien und Dänemark damit machen, auszuwerten. Eine weitere Öffnung des „staatlichen Monopols“ ist ein Systemwechsel, der wohlüberlegt sein sollte. Es gibt viele offene Fragen, so z. B. wie der Jugend- und Spielerschutz sichergestellt werden könnte, oder Fragen der technischen Umsetzung. Diese können nicht in kürzester Zeit geklärt werden und hier kann aus der Erfahrung, die andere Länder erst noch machen werden, gelernt werden.

Dänemark beispielsweise gibt dem staatlichen Anbieter bei der Öffnung des Internets eine gewisse Zeit, in der nur dieser anbieten darf. Erst später dürfen dann auch die Lizenznehmer im Internet aktiv werden. Eine solche Chance könnte auch in Deutschland einem staatlichen Anbieter von Sportwetten (und anderen Glücksspielen) im Internet gegeben werden.

## 2 Überlegungen zu der Regulierung der Lotterien

In fast allen Ländern Europas besteht ein staatliches Monopol bei Lotterien.<sup>20</sup> Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass es sich bei Lotterien um ein natürliches Monopol handelt.<sup>21</sup> Die in Deutschland angebotenen Lotterien weisen in der Regel nur ein sehr geringes Suchtgefährdungspotential auf. Das staatliche Monopol, bzw. die staatlichen Monopole der Bundesländer generieren Staatseinnahmen (im Jahr 2007 in der Höhe von knapp 2,5 Mrd. Euro) und Einnahmen für wohltätige Zwecke (2007 in der Höhe von etwa 700 Millionen Euro). Im Gegensatz zu den Einnahmen aus Steuern werden diese Einnahmen aus Lotterien sogar freiwillig (und gern) von den Bürgern geleistet.

Lotterien haben eine ganz wichtige gesellschaftliche Funktion. Lotterien erhalten das gegenwärtige soziale System, weil sie die (vielleicht auch nur vermeintliche) Möglichkeit bieten, durch einen Geldgewinn gesellschaftlich aufzusteigen. Funktionalistischen Theorien des Spannungsmanagements zufolge ist die Lotterienachfrage schichtspezifisch. Dies wird durch empirische Untersuchungen bestätigt. Die Spielbeteiligung wird aus der Ventilfunktion des Glücksspiels erklärt. Damit tragen Lotterien zu einer sozialen Befriedung bei. Lotterien bieten (oft die einzige) Möglichkeit, ohne eine kriminelle Tätigkeit schnell reich zu werden.

Konsumtheorien erklären die Nachfrage nach Konsumgütern in funktional gesättigten Märkten aus dem durch den Erwerb von Konsumgütern ausgelösten Hervorrufen von Phantasievorstellungen. Das Konsumgut induziert Phantasien über die Realisierung materieller Träume und die damit verbundene gesteigerte soziale Anerkennung. Für Lotterien gilt dies in besonderem Maße. Zwei Drittel aller Lottospieler stellen sich vor, was sie mit dem möglichen Gewinn machen würden. Während diese lottoinduzierten Phantasiewelten „billig“ zu haben sind, sind untere soziale Schichten von den meisten anderen „evokativen Konsumgütern“ ausgeschlossen. Hierzu zählen teure Positionsgüter wie exquisite Kleidung, erlesene Weine oder luxuriöse Automobile.<sup>22</sup> Auch hiermit erfüllen Lotterien eine wichtige gesellschaftliche Funktion.

Die derzeit von den Bundesländern angebotenen Lotterien (Lotto „6 aus 49“, Super 6, Spiel 77, Glückspirale, Klassenlotterien) zeichnen sich durch ein sehr geringes oder gar nicht vorhandenes Suchtgefährdungspotential aus. Lotterien können jedoch auch in einer Form angeboten werden, die ein deutlich höheres Suchtgefährdungspotential aufweisen und mit Roulette oder Geldspielautomaten vergleichbar sind. Mit den derzeit angebotenen vergleichsweise harmlosen Lotterien werden die Länder ihrem ordnungspolitischen Auftrag gerecht.

Allerdings wären einige Modifikationen der gegenwärtigen Regulierung der Lotterien im Rahmen des Glücksspielstaatsvertrags angebracht. Hier besteht Korrekturbedarf. Diese betreffen insbesondere die Werbebeschränkungen, das Internetverbot und die Hinweise auf die von dem jeweiligen Spiel ausgehenden Suchtgefahren.

---

<sup>20</sup> Hier sollen unter Lotterien die Glückspielformen verstanden werden, die auch der Glücksspielstaatsvertrag hierunter versteht.

<sup>21</sup> Ein natürliches Monopol entsteht immer dann, wenn in der Produktion eines Gutes mit einem steigenden Produktionsumfang entweder mit erheblichen Kosteneinsparungen zu rechnen ist oder eine vermehrte Nutzung des Angebots mit Nutzengewinnen der Nachfrager (sogenannten Netzeffekten) verbunden ist. Die Marktform, die sich bei solchen Gütern im langfristigen Gleichgewicht etablieren wird, ist das Monopol.

<sup>22</sup> Siehe zu den soziologischen Aspekten des Lottospiels in Beckert, J. und M. Lutter: Wer spielt Lotto? Umverteilungswirkungen und sozialstrukturelle Inzidenz staatlicher Lotteriemärkte. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Bd. 60 (2008) , S. 242 f.



Diese Modifikationen, wie die Aufhebung der meisten Werbebeschränkungen und des Internetverbots für ungefährliche Lotterien, würden es ermöglichen, diese vergleichsweise harmlosen Spielformen attraktiver zu machen, ohne dass hier ein gesellschaftlicher Schaden entstehen würde.

Bei den Lotterien differenziert der Glücksspielstaatsvertrag bereits zwischen:

- Kleine Lotterien (Entgelte der Spieler weniger als 40.000 Euro)
- Erlaubnisfähige Lotterien (Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential)
- Lotterien in der Form des Gewinnsparens
- Staatlich angebotene Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential
- Staatlich angebotene Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential

Eine Einführung von neuen und gefährlichen Lotterien (Sekundenlotterien mit hoher Ereignisfrequenz) wird als mit dem ordnungspolitischen Auftrag nicht vereinbar gesehen. Dem würden zwingende Gründe des Allgemeininteresses entgegen stehen. Gegen eine Lockerung oder gar Abschaffung der Werbebeschränkungen und des Internetverbots für die Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential hingegen wäre aus der Perspektive der Suchtprävention nichts einzuwenden und dies hätte die „nützliche Nebenfolge“, dass zusätzliche Staatseinnahmen und Mittel für soziale Zwecke generiert werden könnten.

## **2.1 Werbebeschränkungen**

In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Randnummer 151) heißt es:

*„Die Werbung für das Wettangebot hat sich zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Wettmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Wetten zu beschränken.“*

Hieraus wird in dem Glücksspielstaatsvertrag § 5 Absatz 1:

*„Werbung für öffentliches Glücksspiel hat sich zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Glücksspielmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel zu beschränken.“*

Die von dem Bundesverfassungsgericht geforderten Werbeeinschränkungen für Sportwetten werden ohne weitere Begründung auf alle Formen des Glücksspiels (außer Geldspielautomaten und Pferdewetten) übertragen.

Aus Sicht der Suchtprävention sind die gegenwärtigen Werbeeinschränkungen für die staatlich angebotenen Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential unverhältnismäßig und überzogen. Ja, sie sind aus soziologischer Sicht sogar schädlich, da jeder Appell an die Möglichkeit, sich durch einen Lottogewinn einen Traum zu erfüllen, untersagt ist.

Bei einer Einschränkung der Werbung für eine bestimmte Form des Glücksspiels ist zuerst zu fragen, wie das Suchtgefährdungspotential der beworbenen Form des Glücksspiels beschaffen ist. Werbeeinschränkungen in der Form, wie sie der Glücksspielstaatsvertrag vorsieht, für solche Glücksspielangebote, die kein wesentliches Suchtgefährdungspotential aufweisen, sind nicht angemessen.

Wenn die betreffende Glücksspielform ein Suchtgefährdungspotential aufweist, wäre als zweites zu fragen, wie die Werbung auf die gefährdeten Spieler wirkt. Die Auswirkungen der Werbung auf die Gruppe der schutzbedürftigen Personen sind zu berücksichtigen. Nur wenn die Werbung als „Trigger“ fungiert, d. h. für einen gefährdeten Spieler den nicht oder nur

schwer zu widerstehenden Anreiz zum Spielen auslöst, ist die Werbung aus Gründen der Suchtprävention zu untersagen.<sup>23</sup>

Die gegenwärtigen Werbebeschränkungen für die derzeit angebotenen Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential stehen auch nicht mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags im Einklang. Eine (moderate) Werbung für weitgehend ungefährliche Formen des Glücksspiels, wie es die derzeit angebotenen Lotterien sind, würde dem Ziel der „Kanalisation des Spieltriebes“ dienen, wenn damit die Spieler weg von gefährlichen Spielen hin zu ungefährlichen Spielen gelenkt werden. Es wäre ganz im Sinne der Suchtprävention, wenn ungefährliche Lotterien durch Werbemaßnahmen so attraktiv sind, dass auf gefährlichere oder illegale Formen des Glücksspiels nicht ausgewichen wird.

Die gegenwärtigen Werbebeschränkungen treffen die einzelnen Lotterien unterschiedlich. Während die Fernsehlotterien mit gewissen Einschränkungen noch Fernsehwerbung machen dürfen und auch die Soziallotterie Glücksspirale im Fernsehen bewoben wird, sind die staatlichen Klassenlotterien von dem Fernsehwerbeverbot ganz erheblich betroffen. Dies äußert sich auch in den jeweiligen Umsatzentwicklungen.

## **2.2 Internetverbot**

Auch das Verbot der Teilnahme an den Lotterien „6 aus 49“, Super 6, Spiel 77, Glücksspirale und den Fernseh- und Klassenlotterien über das Internet ist unverhältnismäßig. In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Randnummer 139) wird das Internetangebot von Sportwetten als bedenklich angesehen:

*„Vor dem Hintergrund der rechtlich gebotenen Ausrichtung des Wettangebots am Ziel der Bekämpfung von Wettsucht und der Begrenzung der Wettleidenschaft ist auch die Möglichkeit der Wettteilnahme über das Internetangebot der Staatlichen Lotterieverwaltung bedenklich.“*

Hieraus wird in dem Glücksspielstaatsvertrag ein generelles Internetverbot für alle Formen des Glücksspiels in § 4 Absatz 4:

*„Das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist verboten.“*

Das Internet birgt sicherlich Risiken für gefährdete und pathologische Spieler, die zumindest anders oder vielleicht sogar höher sind, als bei dem terrestrischen Angebot. Doch ist es nicht ersichtlich, warum das Ausfüllen und Abgeben eines Teilnahme Scheins an einer Lotterie im Internet größere Gefahren mit sich bringt, als das Ausfüllen und Abgeben dieses Scheins in einer Lottoannahmestelle oder in einer Bank oder Post.

Im Gegenteil, wie das Beispiel von Tipp24.com zeigt, wurde durch dieses Verbot nur dem illegalen Lottoangebot Vorschub geleistet. Das Verbot der Abgabe von Lottoteilnahme Scheinen über das Internet hat dazu geführt, dass sich ein (illegaler) Markt für Wetten auf das deutsche Lotto etablieren konnte, mit der Folge, dass Staatseinnahmen in einem erheblichen Umfang verloren sind.

Das Verbot, einen Schein für die Teilnahme an den Lotterien über das Internet abzugeben, ist aus verbraucherpolitischer Sicht genauso unverhältnismäßig, wie die Werbebeschränkungen bei diesen Lotterien.

---

<sup>23</sup> Vgl. ausführlich bei Becker, T.: Werbung für Produkte mit einem Suchtgefährdungspotential – Tabak-, Alkohol und Glücksspielwerbung aus rechtlicher, ökonomischer und psychologischer Sicht. Schriftenreihe zur Glücksspielforschung (Hrsg. Tilman Becker) Band 5. Frankfurt: Peter Lang 2010.

Das Internetverbot trifft insbesondere die Lotterien, die nicht über ein dichtes Netz von Lottoannahmestellen verfügen, also die Fernseh- und Klassenlotterien. Etwa 30 % der Fernsehlotterie-Lose wurden im Jahr 2008 über das Internet bestellt. Bei den Klassenlotterien dürfte die Bedeutung des Internets ähnlich hoch sein. Diese ungefährlichen Formen des Glücksspiels sind von dem Internetverbot genauso betroffen, wie die ganz gefährlichen Formen des Glücksspiels. Dies ist aus verbraucherpolitischer Sicht nicht verhältnismäßig und angemessen.

Das Gewinnsparen ist, trotz dem dichten Netz von Zweigstellen, von dem Internetverbot betroffen, da mittlerweile das Online-Banking von einer Reihe von Kunden genutzt wird. Das Gewinnsparen weist eine Reihe von Besonderheiten auf (Kopplung mit Sparvertrag, Vertriebsweg über Banken und Sparkassen, nicht vorhandenes Suchtgefährdungspotential, Identitätskontrolle obligatorisch, Verschuldung ausgeschlossen). Auf Grund dieser Besonderheiten und der langjährigen Erfahrung mit dieser Form von Lotterien spricht vieles dafür, das Gewinnsparen als eine besondere Form einer Lotterie zu betrachten. Angesicht der Besonderheiten dieser traditionellen Form eines „Glücksspiels“ wäre es angemessen, für diese Form des Glücksspiels eine eigene Kategorie im Glücksspielstaatsvertrag vorzusehen.

Die Lotterien, die seit Jahrzehnten angeboten werden und bei denen sich gezeigt hat, dass das Angebot nicht zu einer Gefahr für die Allgemeinheit führt, werden gegenwärtig durch die Regulierungen diskriminiert und neue Spielformen, die wesentlich gefährlicher sind, damit begünstigt.

### **2.3 Hinweis auf Suchtgefahren**

Auf den Lottoscheinen und in der Werbung für die staatlich angebotenen Lotterien ist ein Hinweis auf die Suchtgefahren zu finden. Die Suchthinweise in der Werbung und auf den Spielscheinen für Lotterien dürften ganz entschieden dazu beigetragen haben, dass in der Bevölkerung ein falscher Eindruck über das Suchtgefährdungspotential der Lotterie „6 aus 49“ entstanden ist. Der Verbraucher zieht Schlussfolgerungen aus den staatlich vorgeschriebenen Gesundheits- bzw. Suchtgefährdungshinweisen auf die tatsächliche Gesundheits- und Suchtgefährdung. Wenn ein solcher Hinweis auf einem Lotterielos zu finden ist, so lautet die Schlussfolgerung: die angebotene Lotterie muss sehr gefährlich sein. Ein dementsprechender Gesundheits- oder Suchthinweis ist bei Alkoholprodukten nicht zu finden. Bei Tabak hingegen gibt es auch Warnhinweise. Also muss Lotto wohl eher süchtig machen als Alkohol und hier mit Nikotin vergleichbar sein, so die denknötwendige Schlussfolgerung eines Bürgers, der diesen staatlichen Angaben vertraut. Es kommt zu einer Fehleinschätzung des tatsächlichen Suchtgefährdungspotentials von Glücksspielprodukten und insbesondere der staatlich angebotenen Lotterien.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Dies wird bestätigt durch das Ergebnis einer Umfrage in der Bevölkerung. Es wurden im Herbst 2008 insgesamt 70 Passanten auf der unteren Königstraße in Stuttgart befragt, um einen ersten sehr groben, nicht-repräsentativen Eindruck zur Bevölkerungswahrnehmung von illegalem Glücksspiel und -sucht zu erhalten. Etwa die Hälfte der Befragten nimmt an Glücksspielen teil. 51,4 % der Personen, die angaben, an Glücksspielen teilzunehmen, sind der Ansicht, dass das Pokerspiel um Geld im Internet erlaubt sei. Etwa ein Drittel aller Befragten geht davon aus, dass es in Deutschland mehr Glücksspielsüchtige als Alkoholsüchtige gibt. Ein ähnliches Ergebnis hat die Befragung von Mitarbeitern und Leitern von Lottoannahmestellen erbracht. Die Fehleinschätzungen sind auch hier gravierend und liegen in der Regel um den Faktor 50 bis 500 über den tatsächlichen Werten. In der Bevölkerung wird das Suchtgefährdungspotential bei Glücksspiel und insbesondere bei Lotto, nicht zuletzt auf Grund dieser Hinweise, deutlich höher eingeschätzt, als bei Alkohol, obwohl die vorliegenden Zahlen genau das Gegenteil belegen.

In dem Glücksspielstaatsvertrag ist zwar vorgesehen, dass Lose, Spielscheine und Spielquittungen „Hinweise auf die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr“ enthalten müssen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Auf den Spielscheinen ist nur ein genereller Hinweis zu finden, dass Glücksspiel süchtig macht. Dieser Hinweis auf die Suchtgefahr hat bei den Formen des Glücksspiels, bei denen aus wissenschaftlicher Sicht nicht ernsthaft von einer Suchtgefahr gesprochen werden kann, also den Klassen- und Fernsehlotterien und Lotto „6 aus 49“, Spiel 77, Super 6 und Glücksspirale, aus verbraucherpolitischer Sicht nichts zu suchen.

## **2.4 Vermittlung von staatlich veranstalteten Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential**

Am ehesten kann noch bei dem Lotteriemarkt von einem „staatlichen Monopol“ gesprochen werden. Hier erstreckt sich das Monopol vor allem auf ein Veranstaltungsmonopol. Auch im terrestrischen Vertrieb durch die Lottoannahmestellen könnte von einem „staatlichen Monopol“ gesprochen werden. Doch hat die Vermittlung der staatlich veranstalteten Lotterien in Deutschland einige Bedeutung erlangen können. Es kann nicht von einem Vermittlungsmonopol gesprochen werden. Dies ist nicht zuletzt auf die Realität des staatlichen Oligopols bei Lotterien zurück zu führen. In anderen Ländern mit einem staatlichen Lotteriemonopol haben Lotterievermittler nicht die Bedeutung, wie in Deutschland. Aus ökonomischer Sicht hat die Unvollständigkeit des staatlichen Lotteriemonopols, d. h. des sechzehnfachen staatlichen Oligopols, zur Folge gehabt, dass es sich wirtschaftlich lohnt, als überregionaler Vermittler bzw. Vermittler im Internet tätig zu sein.

Die Vermittlung der staatlichen Lotterien ist zwar explizit erlaubt, die Praxis der Erlaubniserteilung kommt jedoch einem Verbot nahe. Dies betrifft vor allem die Lotterie „6 aus 49“ und die anderen staatlich angebotenen Lotterien, sowie insbesondere auch die Klassenlotterien. Die Vermittler sehen sich im Erlaubnisverfahren von Bundesland zu Bundesland unterschiedlichen Anforderungen gegenüber, die sich zum Teil widersprechen und nicht alle gleichzeitig eingehalten werden können. Das föderale System erweist sich an dieser Stelle nicht als ein Vorteil, sondern als Hindernis. Eine zentrale Stelle, die bundesweit die Erlaubnisse erteilt, könnte hier Abhilfe schaffen.

Es wird hier oft argumentiert, dass die gewerblichen Spielvermittler durch das bundesweite Angebot und die Abgabe der Lottoscheine bei einzelnen Landeslotterien diese gegeneinander ausspielen. Dies ist aber nicht den gewerblichen Spielvermittler anzulasten, sondern der Organisationsform der Landeslotterien. Diese haben sich dementsprechend durch organisatorische Regelungen anzupassen. Hier werden die Mängel bei der gegenwärtigen Organisationsform des Lotterieangebots in Deutschland deutlich.

Auch die Argumentation, dass die Spielvermittler sich in der Vergangenheit nicht zulässiger Methoden der Kundenansprache bedient haben und daher untersagt werden sollten, greift daneben. Wenn ein Unternehmen sich unlauter verhält, gibt es andere Gesetzesgrundlagen, hiergegen vorzugehen.

Die gewerblichen Spielvermittler haben nicht zu einer Zunahme des Gefährdungspotentials der angebotenen Lotterien geführt. Die Einführung von Innovationen, wie der Spielteilnahme im Internet oder der Zusammenführung von Spielgemeinschaften, haben das Gefährdungspotential nicht erhöht. Letztendlich haben die Spielvermittler auch den staatlichen Lotteriegesellschaften, die die vermittelten Lotterien veranstalten, genützt. In der Lizenzerteilung für Vermittler kann ausreichend Einfluss auf schädliche Modifikationen in der angebotenen

Lotterie genommen werden. Eine Untersagung der Vermittlung der staatlichen Lotterien kann aus verbraucherpolitischer Sicht nicht gerechtfertigt werden und erscheint nicht angemessen.

### **3 Überlegungen zu der Regulierung der Sportwetten**

Die gegenwärtige Situation ist durch eine inkonsistente Regulierung im Bereich der Sportwetten gekennzeichnet. Pferdewetten unterstehen dem Gewerberecht und sind in dem Rennwett- und Lotteriegesetz reguliert. Buchmacher können eine Erlaubnis bei der nach Landesrecht zuständigen Behörde erhalten. Sportwetten sind im Glücksspielstaatsvertrag geregelt und unterstehen dem Ordnungsrecht der Länder.

Die Besteuerung von Lotterien und Pferdewetten ist ebenfalls Gegenstand des Rennwett- und Lotteriegesetzes von 1922. Aus Gründen der Rechtssystematik und der Kohärenz wäre es wünschenswert, wenn die Besteuerung von Lotterien Teil des Glücksspielstaatsvertrags wäre und alle Sportwetten (Pferde- und Fußballwetten) in einem eigenen Gesetzesrahmen reguliert werden würden.

Aus verbraucherpolitischer Sicht wäre zu fordern, dass die Maßnahmen des Spielerschutzes, der Vorbeugung von Manipulation und Betrug, der Vermeidung der Geldwäsche und der Sicherstellung der Integrität der Ereignisse, auf die gewettet wird, sich wegen der Gleichartigkeit des Produktes, bei Pferde- und anderen Sportwetten entsprechen.

Wegen der Manipulations- und Betrugsgefahr sollte der Spielbetrieb transparent erfolgen und es wären bestimmte Formen der Sportwette prinzipiell zu untersagen. So sollten nur Wetten auf die Ergebnisse bedeutender Fußballspiele erlaubt werden. Wetten auf zweit- oder drittklassige Spiele bergen in einem deutlich höheren Maß die Gefahr der Manipulation der Spiele durch Schiedsrichter oder Spieler. Dies gilt insbesondere auch für Ereigniswetten, wie die erste gelbe Karte oder der erste Eckball. Um die Integrität von Sportereignissen sicherzustellen, sind daher solche Wetten nicht zu gestatten.

Es stellt sich bei Sportwetten nicht ernsthaft die Frage nach einem „staatlichen Monopol“ im Sinne einer ökonomischen Marktform. Hier könnte höchstens von einem staatlichen Anbieter auf einem oligopolistischen Markt gesprochen werden. In der Realität besteht ein Oligopol. Um zu einer Regulierung im Sinne der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags zu kommen, wären nicht nur die Aspekte des Spielerschutzes, sondern auch technische und organisatorische Aspekte zu diskutieren und insbesondere auf das Problem der Betrugs- und Manipulationsgefahr einzugehen. Dies kann hier an dieser Stelle nicht erfolgen.

Der staatliche Anbieter zahlt gegenwärtig hohe Steuern und Abgaben und ist damit nicht konkurrenzfähig. Wenn ein staatliches Monopol bei Sportwetten angestrebt wird, wäre das staatliche Angebot zu stärken und attraktiver zu gestalten.

Wenn eine Lizenzlösung angestrebt wird, wäre zwischen dem terrestrischen Angebot und dem Internetangebot und den dementsprechenden Lizenzen zu unterscheiden.

Es ist nicht nur eine politische sondern auch ökonomisch offene Frage, ob bei Sportwetten ein staatliches Monopol möglich ist. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich bei Sportwetten ein staatliches Monopol bisher nicht durchsetzen konnte. Es ist offen, ob dies zukünftig möglich sein wird.

Die gegenwärtige Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass der Marktanteil des staatlichen, legalen Angebots immer weiter sinkt und das illegale Angebot wächst. Mittlerweile dürfte der Marktanteil von ODDSET am Markt für Sportwetten (ohne Pferdewetten) bei 10 % oder sogar darunter liegen. Dies ist eine Situation, die nicht tragfähig ist. Dem wäre durch eine

kontrollierte Öffnung des Internets zu begegnen. Es gibt hier die Monopol- und die Lizenzoption.

Die Konkurrenzfähigkeit des staatlichen Angebots hängt von der Attraktivität dieses Angebots im Vergleich zu den konkurrierenden Angeboten ab. Mit dem Internetverbot hat das staatliche Angebot das Internet den anderen Anbietern überlassen.

Die Konkurrenzfähigkeit des staatlichen Angebots hängt auch ab von den Marktzutrittsschranken für ein privates Konkurrenzangebot. Ob eine Blockierung von Internetseiten und Zahlungsströmen sich als ein gangbarer Weg erweist, ist fraglich.

Von einem „staatlichen Monopol“ für Sportwetten könnte nur dann gesprochen werden, wenn der Marktanteil des staatlichen Anbieters über 50 % betragen würde. Dies kann nur durch eine hohe Attraktivität des staatlichen Angebots und gleichzeitig einer weitestgehenden Erschwernis des Marktzugangs für andere Anbieter erreicht werden.

Bei einer Einführung eines Lizenzsystems für das Internetangebot, wenn die Lizenzen an mehr als einen Anbieter vergeben werden, wird es einen Wettbewerb unter den Lizenznehmern geben. Der Spielerschutz ist bei einem Anbieter eher gewährleistet, als bei mehreren Anbietern, die miteinander im Wettbewerb um die Nachfrager stehen.

In jedem Fall wäre sicherzustellen, dass dem Jugend- und Spielerschutz Rechnung getragen wird, Manipulation und Geldwäsche verhindert wird, der Spielbetrieb transparent erfolgt und auf die Einnahmen eine Abgabe erhoben werden kann. Um dem Jugend- und Spielerschutz sicherzustellen und Geldwäsche zu verhindern, ist eine Identitätskontrolle und ein Abgleich mit der Sperrdatei notwendig. Weitere Spielerschutzmaßnahmen, wie die Information des Spielers über die Spielhistorie, Schulung der Mitarbeiter etc. wären wünschenswert.

Die bisher vorliegenden Konzepte zu einem Lizenzsystem berücksichtigen den Spielerschutz überhaupt nicht, so ist hierzu in dem Vorschlag Schleswig-Holsteins kaum etwas zu finden,<sup>25</sup> und lassen verwaltungsorganisatorische und technische Überlegungen vermissen.

Von dem Bundesverfassungsgericht wird nur von einem staatlichen Monopol bei Sportwetten gesprochen. Die anderen Formen des Glücksspiels werden in dem Sportwettenurteil weitgehend aus der Betrachtung ausgeblendet.

Ein staatliches Monopol ist eine Marktform, die als Zielvorstellung erhebliche Vorteile bietet. Allerdings geht dies an der ökonomischen Realität des Sportwettenmarktes vorbei. Hier wäre der Gesetzgeber gefordert, sich differenziert Gedanken zur Umsetzung des Jugend- und Spielerschutzes unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Realität zu machen.

Es ist eine offene Frage, ob es mittel- und langfristig gelingt, bundesweit die Sportwettengeschäfte zu schließen. Diese Maßnahme dürfte noch schwieriger bei dem Internetangebot umzusetzen sein.

Bei Spielerschutzmaßnahmen im terrestrischen Bereich wären für Sportwettengeschäfte und Spielhallen ähnliche Maßnahmen des Jugend- und Spielerschutzes zu verwirklichen, wie bei Spielcasinos. Für den Spielerschutz im Internet wäre nicht nur ein Anschluss an die Sperrdatei

---

<sup>25</sup> Vgl. CDU- und FDP-Fraktion: Glücksspielstaatsvertrag Entwurf, vorgelegt am 9. Juni 2010.

zu fordern, sondern auch andere Maßnahmen vorzusehen, die es einem Spieler erleichtern, Kontrolle über das eigene Spielverhalten auszuüben.

### **3.1 Terrestrisches Angebot**

Der terrestrische Markt ist gekennzeichnet durch die Lottoannahmestellen, die auch Sportwetten anbieten und die (illegalen) Sportwettengeschäfte. Im Gegensatz zu dem Sportwettenangebot im Internet, haben sich die Sportwettengeschäfte weitgehend auf Sportwetten spezialisiert. Auch sind vereinzelt Buchmachergeschäfte zu finden.

Im terrestrischen Bereich konkurrieren die Sportwettengeschäfte vor allem mit den Spielhallen, weniger mit Lottoannahmestellen oder Spielcasinos, um dieselben Kunden. Im Internet hingegen konkurrieren Sportwetten mit den rein zufallsabhängigen Casinospiele und mit Poker.

Aus Regulierungssicht ist zwischen dem terrestrischen Angebot in Sportwettengeschäften und dem Internetangebot zu unterscheiden. Für eine differenzierte Regulierung spricht, dass die Kontrolle und Überwachung staatlich lizenzierter Sportwettengeschäfte leichter umzusetzen und mit geringeren Kosten verbunden ist, als beim Internetangebot. Auch sind in terrestrischen Bereich andere Maßnahmen zur Suchtprävention angebracht, als im Online-Bereich. Daher wäre zwischen einer Regulierung von dem terrestrischem Angebot und dem Internetangebot zu unterscheiden.

### **3.2 Sperrdatei**

Eine Sperrdatei für die Formen des Glücksspiels mit einem besonderen Suchtgefährdungspotential wäre aus suchtpreventiver Sicht wünschenswert. Es wäre sicher zu stellen, dass sich Spieler bei gefährlichen Spielen sperren lassen können. Diese Sperrung sollte für alle problematischen und gefährlichen Spiele erfolgen. Es hängt von der Ausgestaltung des Sportwettenangebots ab, wie gefährlich die angebotenen Spiele sind. Sportwetten haben ein gewisses Suchtgefährdungspotential. Angesichts der zwar geringen aber doch deutlich vorhandenen Bedeutung pathologischen Spielverhaltens bei Sportwetten wäre ein Anschluss an die spielübergreifende Sperrdatei wünschenswert.

### **3.3 Sozialkonzept und Mitarbeiterschulung**

Die suchtpreventiven Maßnahmen wie Sozialkonzepte und die Mitarbeiterschulung, die bei Lotterien mit einem geringerem Gefährdungspotential gesetzlich vorgeschrieben werden, wären für Glücksspiele mit einem höheren Gefährdungspotential besonders sinnvoll. Nur so kann effektiv das Ziel der Suchtprävention verfolgt werden.

### **3.4 Internetangebot**

Ein Internetangebot sollte aus Gründen des Spielerschutzes an eine spielübergreifende Sperrdatei angeschlossen sein, es sollte aus Gründen des Jugendschutzes eine Identitätskontrolle erfolgen. Aus suchtpreventiver und verbraucherpolitischer Sicht sollte der Spieler durch geeignete Maßnahmen im Rahmen des Tracking des Spielverhaltens in der Kontrolle seines Spielverhaltens unterstützt werden.

Wenn ein Lizenzsystem angestrebt wird, wären die Erfahrungen anderer Länder, wie Italien, Frankreich, Dänemark aber auch von Schweden abzuwarten und auszuwerten. Technische und organisatorische Fragen sind noch nicht ausreichend geklärt.



## **4 Überlegungen zu der Regulierung der Spielcasinos**

Der Bereich der terrestrischen Spielcasinos ist durch ein Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen Anbietern und privaten Anbietern (mit einer staatlichen Lizenz) gekennzeichnet. Dieses Nebeneinander bringt gewisse Probleme mit sich, ist aber im terrestrischen Bereich mit deutlich weniger Problemen verbunden, als dies der Fall bei einem Internetangebot wäre.

Die (illegalen) Anbieter im Internet beschränken sich in der Regel nicht nur auf Sportwetten, sondern bieten alle denkbaren Spiele an: Kartenspiele (Poker, Video Poker, Black Jack, Baccara und andere), Tischspiele (Roulette, Backgammon und andere), sogenannte Slots, (Geld- bzw. Glückspielautomatenspiele), Würfelspiele und vieles andere. Neben den Casinospielen sind im Internet bei ein und demselben Anbieter noch eine ganze Reihe anderer Spiele zu finden.

Im Spielbankenbereich wird dem Suchtgefährdungspotential durch eine verringerte Verfügbarkeit der Spielstätten Rechnung getragen. Spielcasinos sind nicht flächendeckend zu finden, das Internetangebot ist jedoch omnipräsent. Dieses Konzept der verringerten Verfügbarkeit lässt sich nicht auf den Internetbereich übertragen. Hier sind andere Konzepte gefordert. Insbesondere da zu erwarten ist, dass eine Teilnahme an diesen Spielen auch vermehrt über das Handy möglich sein wird. Diesem Umstand ist bei der Regulierung Rechnung zu tragen.

Auch im Bereich der Casinospiele gilt, wie bei Sportwetten, dass das Internetverbot für die legalen Anbieter dazu geführt hat, das illegale und unkontrollierte Spielangebot zu fördern. Das kontrollierte Spielangebot ist im Internet verboten und wird damit diskriminiert und damit indirekt das illegale und unkontrollierte Angebot gefördert.

### **4.1 Terrestrisches Angebot**

In terrestrischen Bereich sind einige Verbesserungen möglich, um den Spielerschutz besser Rechnung zu tragen. Es sollten hier Standards eingeführt werden, die für staatliche und private Anbieter gleichermaßen gelten. Beispielsweise sollte der Zugang zu Geldautomaten für Spieler in einem Casino erschwert werden. Geldautomaten sollten nicht direkt im Eingangsbereich der Spielcasinos aufgestellt werden.

### **4.2 Sperrdatei**

Die Einführung der Identitätskontrolle und der Sperrdatei für das kleine Spiel ist zu begrüßen. Hier wäre es angebracht, die Bedeutung und Nutzung der Sperrdatei wissenschaftlich zu untersuchen und die Erkenntnisse für die Frühintervention und Prävention zu nutzen. So haben erste Untersuchungen für Österreich gezeigt, dass eine bessere Verzahnung der Sperrdatei mit therapeutischen Angeboten dringend gefordert ist.<sup>26</sup>

### **4.3 Sozialkonzept und Mitarbeiterschulung**

Es wären Standards für die Sozialkonzepte und Mitarbeiterschulung zu entwickeln, die für alle Spielbanken verbindlich sein sollten. Diese wären im Sinne der kontinuierlichen Qualitätsverbesserung von Qualitätsmanagementsystemen kontinuierlich weiter zu entwickeln. Eine Akkreditierung und Evaluation durch Dritte wäre zu erwägen.

---

<sup>26</sup> Vgl. hierzu Gerhard Meyer und Tobias Hayer (2007): Die Spielsperre des Glücksspielers – Eine Bestandsaufnahme. In: Sucht 53 (3), S. 160-168.

#### **4.4 Internetangebot**

Die folgenden Überlegungen basieren auf der Prämisse, dass eine Öffnung des Internets sinnvoll ist, um die Nachfrage hin zu einem legalen Angebot und weg von dem illegalen Angebot zu kanalisieren. Eine Beibehaltung des Internetverbots wird nach Ansicht des Verfassers zu einer Kriminalisierung des Sektors beitragen. Geldwäsche, Manipulation und Begleitkriminalität, organisiertes Verbrechen etc. werden sich mittel- und langfristig breit machen. Es ist ganz dringend eine Kanalisierung weg vom illegalen Spiel hin zum legalen Spiel geboten, ehe diese Entwicklungen stattfinden.

Bei einem Internetangebot wäre der Spielerschutz, eine Vorbeugung gegen Geldwäsche und ein transparenter Spielbetrieb zu gewährleisten. Bei den Sportwetten mit festen Quoten weiß jeder Teilnehmer, sobald er seine Wette platziert hat, wie die möglichen Auszahlungen ausfallen werden. Bei den Casinospiele hingegen ist dies oft nicht der Fall. Während bei bestimmten Sportwetten (Ereigniswetten) die Integrität der Ereignisse selber, auf die gewettet wird, bedroht sein kann, besteht bei Casinospiele die Gefahr der Manipulation der Spiel-ergebnisse. So ist es bei Pokeranbietern vorgekommen, dass durch Mitarbeiter, die einen Einblick in die Karten der Mitspieler haben, dies ausgenutzt wird. Bei zufallsabhängigen Spielen wäre denkbar, dass der Zufallsgenerator manipuliert wird, um für den Anbieter bessere Chancen zu generieren oder gar um die Spieler zu einem pathologischen Spielverhalten zu verleiten (Gewinne am Anfang, häufige Fast-Gewinne etc.).

Spielerschutz mit Identitätskontrolle und Anschluss an die Sperrdatei, Verhinderung von Geldwäsche und ein transparenter Spielbetrieb können nur sichergestellt werden, wenn ein Zugriff auf die technische Infrastruktur der Anbieter möglich ist. Auch die Erhebung von Abgaben wird hierdurch erleichtert.

Prinzipiell sind auch hier wieder mehrere Lösungen möglich. So könnte nur ein einziger staatlicher Anbieter die Erlaubnis erhalten, ein Internetangebot zu bieten. Dies wäre sicherlich die sinnvollste Lösung aus der Perspektive des Spielerschutzes, der Überwachung des Spielbetriebes, der Vorbeugung gegen Geldwäsche und Manipulationen. Es wäre hier auch denkbar, die Lizenz an einen einzigen privaten Anbieter zu vergeben.

Angesichts der föderalen Struktur der Bundesrepublik dürften sich einige Probleme ergeben. Daher wäre auch eine Lösung denkbar, bei der jedes Bundesland weiterhin sein Monopol im Internetangebot behält. Vor der Vermittlung an die jeweiligen staatlichen Monopole der einzelnen Bundesländer wäre eine Zuordnung der Spieler zu einem Bundesland an Hand der Identitätskontrolle möglich. Auch dies spricht wieder für einen zentralen Server, der den Servern, d. h. dem Angebot der einzelnen Bundesländer, vorgeschaltet ist. Dies würde es den einzelnen Bundesländern ermöglichen, differenzierte Lösungen zu verwirklichen.

Wie bei Sportwetten sollte auch hier zwischen dem terrestrischen und dem Internetangebot unterschieden werden.

## 5 Weitere Überlegungen

Wenn es um eine staatliche Regulierung des Glücksspielsektors geht, kommt den Geldspielgeräten eine ganz entscheidende Rolle zu. Hierauf und auf weitere Aspekte wird im Folgenden eingegangen.

### 5.1 Regulierung der Geldspielgeräte

Die Geldspielgeräte und die Glückspielautomaten sind enge Substitute für pathologische Spieler. Wenn der Zugang zu den Glückspielautomaten erschwert wird, weichen Automatenspieler auf Geldspielautomaten aus und umgekehrt. Beide Formen des Automatenspiels gehören zu einem Markt bzw. einem Sektor.<sup>27</sup> Ganz deutlich wird dies im Internetangebot, wo nur von „Slots“ gesprochen.

Wie oben bereits dargelegt, wäre aus Gesichtspunkten der Konsistenz und Systematik eine Einbeziehung des gewerblichen Automatenspiels in das staatliche Monopol angebracht.

Mit der neuen Spielverordnung von 2005 wird ein Ansatz verfolgt, bei dem nicht mehr das Spiel selber kontrolliert wird, sondern nur noch der Geldfluss. Dies hat dazu geführt, dass die Umwandlung in Punkte eingeführt werden konnte. Damit haben sich die Geldspielgeräte noch mehr den Glückspielautomaten in Spielcasinos angenähert. Auch vom äußeren Erscheinungsbild ist es oft nicht mehr möglich, die Glückspielautomaten von den Geldspielautomaten zu unterscheiden. Der Abstand zwischen beiden Spielformen ist weitgehend verschwunden.

Wenn die Geldspielautomaten weiterhin gewerblich angeboten werden sollen, wäre das Abstandsgebot zu wahren.

In diese Richtung geht der Vorschlag des Fachbeirats, der folgendes vorsieht:

- die Mindestspieldauer unterschreitet nicht 60 Sekunden,
- der Einsatz übersteigt nicht 0,20 Euro,
- die Summe der Verluste im Verlauf einer Stunde übersteigt nicht 7 Euro,
- die Summe der Gewinne abzüglich der Einsätze im Verlauf einer Stunde übersteigt nicht 30 Euro,
- die Speicherung von Geldbeträgen einschließlich zuvor erzielter Gewinne übersteigt nicht 2 Euro,
- die Spielverlaufsanzeigen entsprechen den jeweils bestehenden Gewinnwahrscheinlichkeiten,
- vor jeder Spielaufnahme wird der Spieler über die Wirksamkeit der ihm zur Verfügung gestellten Spielbeeinflussungsmaßnahmen für die Höhe der Gewinnwahrscheinlichkeiten aufgeklärt,
- die Angabe aller Spielergebnisse erfolgt ausschließlich in Geld,
- Gewinne und Auszahlungen sind nicht mit auffälligen Geräuschen oder Lichtsignalen verbunden.

Wenn der Umbau der Automaten zu Unterhaltungsgeräten mit Geldgewinnmöglichkeit nur ansatzweise gelingt, d. h. wenn das Abstandsgebot nicht ausreichend gewahrt wird, so wäre aus Gründen des Spielerschutzes folgendes zu fordern:

---

<sup>27</sup> Dies mag die Aussage eines pathologischen Spielers verdeutlichen: „Wenn ich viel Geld habe, spiele ich an den Glückspielautomaten, wenn ich weniger Geld habe, spiele ich an den Geldspielautomaten.“

- Spieler- und Jugendschutz bei Automaten insbesondere in Gaststätten aber auch in Spielhallen.

Begründung: Vereinfacht kann die klassische Karriere eines pathologischen Spielers so gekennzeichnet werden. Er bekommt als Jugendlicher zuerst Kontakt mit den Geldspielgeräten in Gaststätten und wird an diese durch ältere Bekannte oder Familienangehörige herangeführt. Am Anfang werden Gewinne erzielt. Das Spielen an den Automaten wird reizvoll. Dann wird immer öfter und auch in Spielhallen gespielt. Ein pathologisches Spielverhalten entwickelt sich im Verlauf mehrerer Jahre. Ein Verbot der Aufstellung von Automaten in Gaststätten sollte daher erwogen werden, wenn das Abstandsgebot nicht ausreichend gewahrt wird und die Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen nicht ausreichend sind.

In Gaststätten ist kaum der Schutz der Kinder und Jugendlichen durchzusetzen. Diese lassen sich nur sehr bedingt von dem Spielen an den dort aufgestellten Automaten ausschließen. Hier wäre im Sinne des Jugendschutzes zumindest eine Kontrolle einzuführen, wie diese ja bereits bei Zigarettenautomaten umgesetzt wurde.

- Identitätskontrolle und Abgleich mit Sperrdatei.

Begründung: Diese Maßnahmen gelten für das Automatenspiel in Spielbanken. Eine Sperrdatei für das Automatenspiel in Spielbanken trägt kaum zum Spielerschutz bei, wenn das Automatenspiel in Gaststätten und Spielhallen hiervon ausgenommen ist. Ohne eine Sperrdatei für Geldspielautomaten wird die Sperrdatei für Glücksspielautomaten (und andere gefährliche Glücksspiele) konterkariert. Ein Anschluss der Geldspielgeräte in Gaststätten an eine Sperrdatei ist zwar technisch möglich, zum Beispiel durch Einführung einer Spielerkarte und Vernetzung der Geldspielgeräte, aber sehr aufwendig. Auch daher wäre ein Verbot der Aufstellung von Geldspielgeräten in Gaststätten, Bars und Restaurants zu erwägen, wenn das Abstandsgebot nicht ausreichend gewahrt wird und die Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen nicht ausreichend sind.

- Einführung von gesetzlich vorgeschriebenen und kontrollierten Sozialkonzepten mit Schulungen der Mitarbeiter für alle gefährlicheren Formen des Glücksspiels auf einem Niveau, welches zumindest dem bei Lotterien entspricht.

Die Mitarbeiter in Lottoannahmestellen werden im Rahmen des Sozialkonzeptes der staatlichen Lotterianbieter geschult. Diese Maßnahme kann im Sinne einer generellen Suchtprävention sinnvoll sein, obwohl bei den angebotenen Lotterierprodukten nicht von einem Suchtgefährdungspotential auszugehen ist. Die Mitarbeiter in Spielcasinos werden geschult. Allerdings fehlen hier Standards. Eine Schulung der Mitarbeiter in Spielcasinos ist sicherlich angesichts des Suchtgefährdungspotentials der angebotenen Glücksspiele angebracht. Hingegen sind für die Spielhallen keine Sozialkonzepte gesetzlich vorgeschrieben, obwohl hier eine Schulung der Mitarbeiter in der Früherkennung und Prävention der Glücksspielsucht angesichts des Suchtgefährdungspotentials der angebotenen Spielformen ganz vorrangig wäre.<sup>28</sup> Eine Schulung der Mitarbeiter in Gaststätten und anderen Lokalitäten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt werden dürfen, ist nur schwer denkbar.

---

<sup>28</sup> Am 26. März 2010 hat die Automatenindustrie ein „Sozialkonzept“ der Öffentlichkeit vorgestellt, in dem im Wesentlichen die gesetzlichen Bestimmungen der Spielverordnung als Teil des „Sozialkonzepts“ interpretiert werden. Nach diesem „Sozialkonzept“ erfolgt die Schulung der Mitarbeiter im Rahmen des Ausbildungsberufes zum Fachkraft für Automatenervice bzw. Automatenfachmann/Automatenfachfrau. Dieses „Sozialkonzept“ der

- Eine Angabe der Ausschüttungsquote bei Geld- und Glücksspielautomaten wäre für die Information und Aufklärung der Verbraucher sinnvoll.

Laut Glücksspielstaatsvertrag haben die Anbieter über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust aufzuklären. Für einen Nachfrager ist jedoch die Ausschüttungsquote eine sehr viel wichtigere Information. Die Ausschüttungsquote stellt praktisch den Preis dar, den ein Verbraucher für die Teilnahme an einem Glücksspiel bezahlt. Bei den staatlichen Lotterien und dem großen Spiel in Spielbanken ist die Ausschüttungsquote bekannt bzw. kann leicht errechnet werden. Dies ist jedoch nicht der Fall bei Glücks- und bei Geldspielautomaten. Hier wissen selbst Wissenschaftler nicht, wie hoch die Ausschüttungsquote ist und sind auf die Angaben der Hersteller bzw. Aufsteller angewiesen, die nicht von unabhängiger Seite überprüft werden können. Dies gilt auch für alle im Internet angebotenen Spiele. Die Ausschüttungsquote eines Spiels wäre jeweils anzugeben.

Insbesondere Personen, die zu kognitiven Irrtümern über das Glücksspiel neigen, sind als suchtgefährdet zu betrachten. Wenn eine Person eine falsche Vorstellung über die Möglichkeiten hat, durch die Teilnahme an einem Glücksspiel reich zu werden, so kann diesem kognitiven Irrtum durch die Aufklärung über die Ausschüttungsquote begegnet werden. Die Ausschüttungsquote macht deutlich, dass die Teilnahme an einem Glücksspiel mit Kosten verbunden ist. Auch aus verbraucherpolitischer Sicht wäre eine Angabe der Ausschüttungsquote zu fordern. Letztendlich ist die Ausschüttungsquote so etwas wie der Preis, der für das Glücksspiel bezahlt wird. Die gesetzliche Verpflichtung zu einer derartigen „Preisangabe“ fehlt bisher.

Es ist eine noch nicht ganz geklärte Frage, in welchem Umfang mit der Föderalismusreform das Recht der Spielhallen an die Bundesländer übergegangen ist. Es besteht jedoch Übereinstimmung, dass die Bundesländer nicht nur Mehrfachkonzessionen verbieten könnten, sondern auch die personalen Voraussetzungen für den Betrieb einer Spielhalle (fachliche Schulungen in Spielsuchtprävention), die Unterhaltung von Sperrsystemen für bestimmte Glücksspiele (Sperrdatei), die Einrichtung und Unterhaltung von Beratungseinrichtungen für pathologische Spieler, die Anpassung der Geschäftszeiten und Einführung von Sperrzeiten, die Begrenzung der Höchstzahl der Automaten in Spielhallen, die Begrenzung der Gerätezahl pro Raum und den Ausschluss bestimmter Automaten in Spielhallen verfügen könnten.<sup>29</sup>

## **5.2 Zusammensetzung des Fachbeirats**

Der Fachbeirat sollte interdisziplinär besetzt sein und verschiedene gesellschaftliche Gruppen sollten vertreten sein. Der Fokus auf der Suchtgefährdung in dem Fachbeirat und auf die rechtlichen Aspekte in der Glücksspielaufsicht wird der Komplexität der Fragestellung nicht gerecht. Die suchtpreventiven Aspekte stehen in dem Fachbeirat auf Grund dessen disziplinarer Zusammensetzung im Vordergrund. Das Interesse der Verbraucher besteht nicht nur in dem Jugendschutz und der Suchtprävention, sondern auch in dem Schutz vor Täuschung, Betrug oder Manipulation. Diese Aspekte werden bei der gegenwärtigen Zusammensetzung des Fachbeirats nicht ausgewogen vertreten. Verbraucherpolitische und insbesondere kriminologische Aspekte fehlen.

---

gesamten Branche reicht bei weitem nicht aus. Es ist nicht davon auszugehen, dass jede Bedienung in einer Spielhalle eine Fachkraft ist.

<sup>29</sup> Vgl. hierzu Reeckmann, M.: Gewerbliches Automatenenspiel am Scheideweg – Zur Inkompatibilität von Glücksspiel und Gewerbefreiheit. In Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG) 04/2010, S. 229 ff. und die dort zitierte Literatur.

Wünschenswert wäre ein institutionalisierter Dialog zwischen den betroffenen Gruppen, Die Verbraucher generell sind betroffen, nicht nur die pathologischen Spieler. Nicht nur deren Interessen wären zu berücksichtigen, sondern auch die anderen betroffenen Gruppen, Anbieter, Verwaltung etc., sollten angehört werden.

### **5.3 Neue Spiele und Spielformate**

Bei der Erlaubniserteilung für neue Spiele sollte diese erst nach einer Abschätzung des Suchtgefährdungspotentials, des Betrugs- und Manipulationspotentials und der möglichen negativen Begleitfolgen erfolgen. Eine wissenschaftliche Begleitforschung sollte vorgeschrieben werden.

Das Mess- und Bewertungsinstrument des Wissenschaftlichen Forums ermöglicht die Abschätzung des Suchtgefährdungspotentials von neuen Glücksspielen und sollte genutzt werden.

Die Vorschriften für Werbung, Vertrieb, Internet, Sozialkonzept, Schulung Mitarbeiter etc. sollten sich an dem Gefährdungspotential der neuen Spielformen orientieren.

### **5.4 Gewinnspiele im Fernsehen und im Internet**

Die Abgrenzung eines Gewinnspiels von einem Glücksspiel ist nicht ganz eindeutig. Es gibt hier zwei Meinungen. Eine Meinung lautet, dass ein Glücksspiel nur dann vorliegt, wenn ein nicht unerheblicher Einsatz geleistet wird. Ein nicht unerheblicher Einsatz liegt vor, wenn dieser mehr als 50 Cent beträgt. Eine andere Meinung geht davon aus, dass immer dann, wenn ein Entgelt geleistet wird, es sich um ein Glücksspiel handelt. Diese Meinung gründet sich auf den Wortlaut des Glücksspielstaatsvertrags.<sup>30</sup>

Bei den Fernsehgewinnspielen finanzieren sich die Sender durch die Anrufe der Zuschauer, die jeweils 50 Cent kosten. Bisher gelten diese Spiele nicht als Glücksspiele. Sie werden nicht von dem Glücksspielstaatsvertrag geregelt, sie unterliegen jedoch der Gewinnspielsatzung der Landesmedienanstalten. Auf der anderen Seite wird in der aktuellen Rechtsprechung eine Tombola, bei der der Erwerb des Loses 50 Cent kostet, als Glücksspiel eingeordnet. Die Grenzziehung zwischen einem zulässigen Gewinnspiel und einem unzulässigen Glücksspiel ist hier nicht klar und es ist zu erwarten, dass dies die Gerichte zukünftig vermehrt beschäftigen wird.<sup>31</sup>

Es ist zu fordern, dass hier eine klare und nachvollziehbare Unterscheidung zwischen Gewinnspielen und Glücksspielen getroffen wird. Hierfür wären weitere wissenschaftliche Untersuchungen angebracht.

---

<sup>30</sup> „Ein Glücksspiel liegt vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt.“

<sup>31</sup> Der Anbieter Betsson.tv nutzt beispielsweise diesen rechtlichen Graubereich.

## 6 Schlussfolgerungen

Grundlage einer einheitlichen Regulierung des Glücksspielsektors sollten die Ziele darstellen, die mit der Regulierung verfolgt werden. Die Maßnahmen, die vorgesehen sind, sollten dazu geeignet sein, diesen Zielen in kohärenter und konsistenter Art zu dienen. Bei den Zielen stehen die Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsbekämpfung sowie mit dem Glücksspielstaatsvertrag auch das Ziel der Suchtbekämpfung im Vordergrund. Der traditionelle Ansatz der Regulierung des Lotteriesektors mit einem staatlichen Veranstaltungsmonopol für große Lotterien war erfolgreich in der Erfüllung dieser Ziele. Auch das System der Regulierung der terrestrischen Spielbanken war relativ erfolgreich. Die staatlichen Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen sowie die eingeschränkte räumliche Verfügbarkeit haben hierzu maßgeblich beigetragen. Allerdings besteht dort ein Bedarf der Standardisierung der Maßnahmen.

Es besteht dringender Regulierungsbedarf bei den terrestrischen Sportwettengeschäften und den Spielhallen sowie dem Online-Angebot. Die Regulierungen in diesen Sektoren waren bisher nicht geeignet, den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags Rechnung zu tragen. Die Maßnahmen zur Suchtprävention beschränken sich derzeit auf das legale Angebot. Um dem Ziel der Suchtprävention gerecht zu werden, wären alle gefährlichen Formen des Glücksspiels in die Sperrdatei einzubeziehen.

Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs hat zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit geführt. Es besteht dringender politischer Handlungsbedarf. Die gegenwärtigen Regulierungen (Glücksspielstaatsvertrag mit Ausführungsgesetzen der Bundesländer, Rennwett- und Lotteriegesezt, Gewerbeordnung, Spielverordnung, Spielbankengesetze, Gewinnspielsatzung etc.) sind historisch gewachsen. Dieser Regulierungsrahmen steht im Spannungsfeld zwischen einem ordnungs- und einem wettbewerbsrechtsrechtlichen Ansatz und ist an den terrestrischen Spielorten: Pferderennbahnen, Lottoannahmestellen, Casinos, Spielhallen und Gaststätten, orientiert. Er ist nicht konsistent: Pferdewetten sind anders geregelt als Sportwetten, Automaten in Spielcasinos sind anders geregelt als Automaten in Spielhallen, Skatturniere sind anders geregelt als Pokerturniere. Die Zuständigkeiten sind auf Bund und Länder verteilt. Der gegenwärtige Regulierungsrahmen ist nicht geeignet für die Zeiten des Internet. Die Regulierungskompetenz sollte in einer Hand liegen (Bund oder Länder).

Im Internet kann nicht zwischen Spielorten unterschieden werden. Alle traditionellen und viele neue Spielformen werden dort von ein und demselben Anbieter angeboten. Ein konsistenter und zukunftsweisender Regulierungsrahmen hat sich an den Spieleigenschaften zu orientieren. Auf Grund der Spieleigenschaften lassen sich reine Zufallsspiele und gemischte Zufalls- und Geschicklichkeitsspiele unterscheiden. Ein konsistenter Regulierungsrahmen würde aus zwei Säulen bestehen: der Regulierung von rein zufallsabhängigen Spielen und der Regulierung von Spielen, bei denen Fachwissen oder Expertise eine Rolle spielt. In dem Regulierungsrahmen für rein zufallsabhängige Spiele wären Lotterien, Roulette, Spielautomaten etc. zu integrieren. In dem Regulierungsrahmen für Spiele, bei denen nicht nur der Zufall eine Rolle spielt, wären Wetten (einschließlich Sportwetten) und einige Kartenspiel (Poker) zu integrieren.

Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags (Bekämpfung von Spielsucht, Betrug und Manipulation) sollten bei der Regulierung im Vordergrund stehen und weiterhin gültig bleiben. Zur Erreichung dieser Ziele sind die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen. Die

Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz sollten dem jeweiligen Gefährdungspotential der angebotenen Spiele Rechnung tragen.

## **Lotterien**

Der Glücksspielstaatsvertrag unterscheidet zwischen

Kleine Lotterien (Summe der Spieleinsätze weniger als 40.000 Euro)

Lotterien in der Form des Gewinnsparens (Kopplung mit Sparen und kontenbezogenen Vertriebsweg)

Erlaubnisfähige „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ (nicht mehr als zwei Ziehungen pro Woche, Höchstgewinn nicht mehr als 1 Millionen Euro)

Staatlich angebotene „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ (mit planmäßigem Jackpot)

Staatlich angebotene „Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential“.

Das Angebot „großer Lotterien“ ist dem Staat vorbehalten (staatliches Monopol).

Die Unterscheidung nach der Ereignisfrequenz ist aus suchtpräventiver Sicht gerechtfertigt. Die Unterscheidung nach der Höhe des Höchstgewinns ist aus verbraucherpolitischer Sicht gerechtfertigt. Diese Differenzierung zwischen unterschiedlichen Lotterien sollte beibehalten werden.

Die „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ zeichnen sich durch eine niedrige Ereignisfrequenz aus und haben ein nicht signifikantes Suchtpotential. Dies wäre bei der Regulierung der Werbung zu berücksichtigen. Werbung für „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ sollte generell erlaubt sein, soweit sie nicht zur Verbrauchertäuschung beiträgt und dem Jugendschutz gerecht wird. Die Teilnahme über das Internet (Abgabe eines Lottoteilnahmescheins) wäre zu gestatten. Die Hinweise auf die Suchtgefahren auf den Lottoteilnahmescheinen grenzen an Verbrauchertäuschung und sind daher ersatzlos zu streichen. Die Vermittlung der staatlich angebotenen Lotterien (ohne Modifikation der Eigenschaften der Lotterie) ist weiterhin zu erlauben.

## **Roulette- und Würfelspiele**

Diese werden traditionell in Spielcasinos angeboten und sind erlaubnisfähig (Lizenzsystem). Sie zeichnen sich durch eine hohe Ereignisfrequenz und ein hohes Suchtpotential aus. Hier sind Schulungen der Mitarbeiter in der Erkennung von pathologischen Spielern vorzusehen. Maßnahmen zur Frühintervention und Prävention wie Gespräche mit Spieler bei den Anzeichen eines pathologischen Spielverhaltens (wie Steigerung der Besuchshäufigkeiten, Verspielen des „letzten Cent“, Anbetteln anderer Spieler um Geld, Chasing-Verhalten, emotionaler Kontrollverlust), Einlasskontrollen mit Ausweispflicht, Anschluss an spielübergreifende Sperrdatei sind bereits vorgeschrieben bzw. wären hier vorzusehen.

Diese Maßnahmen sind Teil der so genannten Sozialkonzepte. Für diese wären Standards zu entwickeln.

Glücksspiele im Internet sind verboten, finden aber trotzdem statt. Es wären analoge Maßnahmen für diese Casinospiele im Internet vorzusehen, wie für diese Spiele in Spielcasinos. Darüber hinaus wären Maßnahmen umzusetzen, die geeignet sind, die Selbstkontrolle des Spielers zu stärken. Die Information des Spielers über das eigene



Spielverhalten ist im Internet leichter umzusetzen, als in einer Spielbank und kann dort die Schulung der Mitarbeiter ergänzen.

### **Spielautomaten**

Diese werden traditionell in Spielcasinos und Spielhallen angeboten und sind erlaubnisfähig (Lizenzsystem) bzw. sind generell erlaubt. Sie zeichnen sich durch eine hohe Ereignisfrequenz und ein hohes Suchtpotential aus. Schulungen der Mitarbeiter in der Erkennung von pathologischen Spielern, Maßnahmen zur Frühintervention und Prävention, Einlasskontrollen mit Ausweispflicht, Anschluss an spielübergreifende Sperrdatei sind bzw. wären hier vorzusehen. Eine alternative Möglichkeit wäre es, die strukturellen Merkmale der Spielautomaten in Spielhallen und Gaststätten so zu regulieren, dass diese kein erhebliches Suchtgefährdungspotential mehr aufweisen. Nach der Spielverordnung sind folgende strukturellen Merkmale einzuhalten: Mindestspieldauer 5 Sekunden, maximaler Einsatz 0,20 Euro, maximaler Gewinn 2 Euro, maximale Verluste pro Stunde 80 Euro, maximaler Gewinn pro Stunde 500 Euro. Die Spielverordnung wird unterlaufen durch die Umwandlung in Punkte. Bei den Spielautomaten in Spielhallen und Gaststätten entspricht das Suchtgefährdungspotential den Spielautomaten in Spielbanken. Der Fachbeirat Glücksspielsucht schlägt unter anderem folgende strukturellen Veränderungen vor: Mindestspieldauer 60 Sekunden, maximaler Einsatz 0,20 Euro, maximaler Verluste pro Stunde 7 Euro, maximaler Gewinn pro Stunde 30 Euro, die Speicherung von Geldbeträgen einschließlich zuvor erzielter Gewinne übersteigt nicht 2 Euro, die Angabe aller Spielergebnisse erfolgt ausschließlich in Geld und nicht in Punkten, Gewinne und Auszahlungen sind nicht mit auffälligen Geräuschen oder Lichtsignalen verbunden.

Die Ausschüttungsquote eines Glücksspiels entspricht praktisch dem Preis, den ein Spieler für die Teilnahme an dem Glücksspiel bezahlt. Bei Spielautomaten ist dem Spieler die Ausschüttungsquote nicht bekannt. Diese sollte bei Geld- und Glücksspielautomaten auf den jeweiligen Automaten angegeben werden.

Die Maßnahmen des Spielerschutzes in Spielhallen sollten denen im Spielcasino entsprechen. Die Aufstellung von Spielautomaten in Gaststätten in der derzeitigen Form sollte gänzlich verboten werden.

Alternativ wären Spielerkarten denkbar. Weitere differenzierte Lösungen, wie ein Rückbau oder gar Abbau der Spielgeräte in Gaststätten wären zu untersuchen. Die Auswirkungen differenzierter Lösungen in Bezug auf die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags wären zu bewerten.

### **Regulierung der gemischten Spiele**

Bei Sportwetten und bei Poker bestehen andere Gefahren des Betrugs und der Manipulation, als bei reinen Zufallsspielen. Bei Sportwetten kann die Integrität des Sports selber bedroht sein, bei Poker kann die Integrität des Spiels bedroht sein.

Hier wären bestimmte Formen der Sportwetten zu untersagen, da diese die Integrität des Sports bedrohen (z. B. Wetten auf die nächste gelbe Karte). Weiterhin wäre ein Anschluss an die spielübergreifende Sperrdatei zu fordern. Weitere Maßnahmen zur Frühintervention und Prävention wie das Einschreiten bei Anzeichen eines pathologischen Spielverhaltens, die Information der Spieler über ihr Spielverhalten, Jugendschutz etc. wären sicher zu stellen.

Bei Poker im Internet wäre ebenfalls die Integrität des Ereignisses des Pokerspiels sicher zu stellen. Der Einsatz von Pokerprogrammen, der Austausch von Informationen zwischen Spielern etc. wäre durch geeignete Maßnahmen zu verhindern.

Bei Pokerspielen gegen Automaten handelt es sich in der Regel um Zufallsspiele. Diese wären daher als solche zu behandeln.

Bei dem terrestrischen Angebot von Sportwetten und Pokerturnieren wären, wenn dies durch private Anbieter erfolgt, dieselben Maßnahmen zur Sucht- und Betrugsprävention vorzusehen, wie bei den Spielbanken: Schulungen der Mitarbeiter in der Erkennung von pathologischen Spielern, Maßnahmen zur Frühintervention und Prävention, Einlasskontrollen mit Ausweisungspflicht, Anschluss an spielübergreifende Sperrdatei etc.

Bei dem Internetangebot wären diese Maßnahmen ebenfalls in geeigneter Form vorzusehen. Die Schulung der Mitarbeiter wäre hier durch geeignete Systeme zur Identifikation pathologischen Spielverhaltens zu ersetzen (Pop-Up Fenster, Zwangspausen etc.).

### **Schlussfolgerungen und Handlungsbedarf für den Gesetzgeber**

Letztendlich geht es um die Ziele der Sucht- und Betrugsprävention und die Maßnahmen, mit denen diese erreicht werden können. Nur wenn die Maßnahmen das jeweilige Gefährdungspotential des jeweiligen Spiels berücksichtigen, ist die Regulierung konsistent. Bei gleichen Spielformen sollten sich auch die Maßnahmen entsprechen. Gegenwärtig stellt der Gesetzgeber die Welt auf den Kopf. Glücksspiele mit einem sehr geringen Suchtgefährdungspotential, wie die Lotterien, sind von starken Einschränkungen betroffen, und Glücksspiele mit einem sehr hohen Gefährdungspotential, wie die Spielautomaten in Spielhallen und Gaststätten, sind von sehr geringen Einschränkungen betroffen. Es ist sogar für den Europäischen Gerichtshof erkennbar geworden, dass die Prävention vor Spielsucht und Betrug nicht konsistent betrieben wird.

Hieraus ergibt sich folgender Handlungsbedarf für den Gesetzgeber. Bei den Formen des Glücksspiels, die ein erhebliches Suchtgefährdungspotential aufweisen, wie Casinospiele, Sportwetten, Poker und Spielautomaten, sollten geeignete Maßnahmen zur Früherkennung und Prävention eines pathologischen Spielverhaltens ergriffen werden. Die Selbstkontrollmöglichkeiten eines Spielers sollten durch geeignete Maßnahmen gestärkt werden. Insbesondere wäre hier eine spielübergreifende Sperrdatei für alle Formen des Glücksspiels mit einem erheblichen Suchtgefährdungspotential vorzusehen. Hierbei dürfen nicht ganze Bereiche, wie die Spielautomaten in Spielhallen und Gaststätten, von diesen Maßnahmen ausgenommen sein.

Bei neuen Formen des Glücksspiels wäre durch die strukturelle Prävention sicher zu stellen, dass deren Suchtgefährdungspotential nicht das der traditionellen Glücksspiele übersteigt. Solche Maßnahmen zur strukturellen Prävention wären die Verlangsamung des Spiels, die Reduktion der Häufigkeit von beinahe Gewinnen, Reduktion der möglichen Interaktion (wie Stop/Go-Knöpfe), welche bei rein zufallsabhängigen Spielen falsche Kontrollvorstellungen suggerieren. Das Gefährdungspotential neuer Formen des Glücksspiels wäre vor deren Zulassung abzuschätzen und die entsprechenden Maßnahmen wären vorzusehen.

Die Regulierungskompetenz für den ganzen Glücksspielsektor wäre entweder ausschließlich dem Bund oder den Ländern zu übertragen. Nur so kann auch langfristig sichergestellt werden, dass die Regulierung in konsistenter Art und Weise erfolgt. Dabei wären Maßnahmen

des Spieler- und Betrugsschutzes auch für das bisher unregulierte Angebot im Internet und das Angebot in den Spielhallen umzusetzen. Ob eine Umsetzung dieser Maßnahmen im Rahmen eines staatlichen Monopols (wie bei großen Lotterien und Sportwetten) eines Lizenzsystems (wie bei Spielbanken) oder in einem liberalisierten Markt (wie bei Spielhallen) erfolgt, ist dabei aus Sicht des Jugend- und Spielerschutzes von untergeordnetem Interesse. Prinzipiell dürften Maßnahmen zum spielübergreifenden Spielschutz und zur Betrugsvermeidung allerdings eher bei einem staatlichen Monopol umzusetzen sein, als bei einem Lizenzsystem oder einem liberalisierten Markt. Dies hängt jedoch entscheidend von der Ausstattung des jeweiligen Systems und von den jeweiligen Marktgegebenheiten ab.