

Teil 2

Ausschussvorlage INA/16/78

eingegangene Stellungnahmen zu der

mündlichen Anhörung zu dem

Gesetzentwurf

der Landesregierung für ein Hessisches Glücksspielgesetz

– Drucks. 16/7656 –

- | | |
|--|--------|
| 11. Prof. Dr. Hans-Detlef Horn, Universität Marburg,
Fachbereich Rechtswissenschaften | S. 50 |
| 12. Landessportbund Hessen e. V. | S. 60 |
| 13. ver.di, Landesbezirk Hessen | S. 64 |
| 14. Hessischer Städte- und Gemeindebund | S. 68 |
| 15. Hessischer Lotto-Totoverband e. V. | S. 72 |
| 16. Betfair Central Europe (siehe auch Teil 1, Nr. 2, S. 5) | S. 76 |
| 17. Deutscher Lotto- und Totoblock, Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg | S. 101 |
| 18. Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. | S. 121 |
| 19. Evangelische Gesellschaft Stuttgart e. V., Beratungs- und
Behandlungszentrum für Suchterkrankungen – Projekt
Spielerberatung (BBS) | S. 124 |



Prof. Dr. Horn - Philipps-Universität - FB Rechtswissenschaften - 35032 Marburg

Herrn Vorsitzenden
des Innenausschusses
Horst Klee
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Fachbereich Rechtswissen-
schaften

Institut für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Hans-Detlef Horn

Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof

Tel.: +49(0)6421 28-23810

Fax: +49(0)6421 28-23839

E-Mail: hornh@staff.uni-marburg.de

Sek.: Margit Rockel

Tel.: +49(0)6421 28-23126

E-Mail: rockelm@staff.uni-marburg.de

Anschrift: Universitätsstraße 6

D-35037 Marburg

Web: [http://www.uni-marburg.de/
fb01/lehrestuehle/oeffrecht/horn/
index_html](http://www.uni-marburg.de/fb01/lehrestuehle/oeffrecht/horn/index_html)

Marburg, 19. Oktober 2007

**Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Glücks-
spielgesetz, Drs. 16/7656**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Frau Thaumüller,

mit verbindlichem Dank für die Einladung nehme ich zum Gesetzentwurf der Landesregierung
für ein Hessisches Glücksspielgesetz (HessGlüG-E) wie folgt Stellung:

Gegenstand des Gesetzentwurfs ist die Zustimmung des Hessischen Landtages zum Glücks-
spielstaatsvertrag (GlüStV) und die Normierung weiterer, diesen ausführender und ergänzen-
der Bestimmungen.

- I. Der neue Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland soll die Politik einer strik-
ten Regulierung des Glücksspiels, wie sie die bisherige Glücksspielgesetzgebung der
Länder angeleitet und im Lotteriestaatsvertrag von 2004 ihren Niederschlag gefunden
hatte, nicht nur fortsetzen, sondern erklärtermaßen fortentwickeln. „Fortentwickeln“ heißt
hier, die bisherige Rechtslage zu Gunsten der staatlichen Monopolwirtschaft und zu Las-
ten privater Wirtschaftsteilnehmer zu verschärfen.

Das ist keineswegs vom Bundesverfassungsgericht gefordert. Im Gegenteil: In seinem Sportwetten-Urteil vom 28. März 2006 hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich eine gesetzlich normierte und kontrollierte Liberalisierung des Sportwetten- und Glücksspielmarktes als verfassungskonformen Weg zu einer Neuordnung des Glücksspielrechts aufgewiesen. Die Alternative einer Beibehaltung des Modells staatlicher Alleinbewirtschaftung hat es indessen engen Bedingungen und strengen Anforderungen unterworfen, um verfassungsrechtlich zulässig zu sein. Die Grenze wird durch die auch im Glücksspielbereich gültigen Grundrechte freier wirtschaftlicher Betätigung gezogen, welche indessen durch das Staatsmonopol weitestgehend ausgeschlossen werden soll.

Doch nicht nur der verfassungsrechtliche Spielraum für das Glücksspielmonopol ist gering. Auch der Rahmen, den das europäische Gemeinschaftsrecht setzt, ist eng. Die insoweit gezogenen Grenzen sind EU-amtlich mehrfach aufgewiesen und eindringlich angemahnt worden.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Glücksspielgesetz setzt sich über diese, in der jüngsten Zeit auch andernorts vielfach und intensiv auseinander gesetzten Einwände hinweg. Die dafür gegebenen Begründungen überzeugen jedoch nicht und können nicht überzeugen. Dass sie auch von den anderen Bundesländern vertreten werden, versteht sich insofern von selbst, als die das Staatsmonopol exekutierenden Lotto-Gesellschaften der Länder im Deutschen Lotto- und Totoblock zusammengeschlossen sind.

Die Argumentation der Länder vermag die Vorhaltungen, mit dem Glücksspielstaatsvertrag gegen geltendes Verfassungs- und Europarecht zu verstoßen, nicht auszuräumen. Die rechtlichen Bedenken bleiben bestehen, und bestehen selbstverständlich unabhängig davon, dass über die Gültigkeit des Staatsvertrages und der zu diesem ergehenden Landesgesetze bislang noch nicht gerichtlich entschieden werden konnte.

- II. Als das zentrale Ziel des fortentwickelten Staatsmonopols weist der Glücksspielstaatsvertrag die Verhinderung und Bekämpfung von Glücksspiel- und Wettsucht aus (§ 1 Nr. 1 GlüStV). Damit suchen die Bundesländer den Weg einzuschlagen, den ihnen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie auch diejenige des Europäischen Gerichtshofs für eine restriktive – darin allerdings höchst voraussetzungsvolle - Glücksspielpolitik eröffnet hat. So wie das Bundesverfassungsgericht die Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspiel- und Wettsucht als „besonders wichtiges Gemeinwohlziel“ eingestuft hat, so ist auch vom Europäischen Gerichtshof die Berechtigung der EU-

Mitgliedstaaten bestätigt worden, die Suchtbekämpfung als einen „zwingenden Grund des Allgemeininteresses“ zu erkennen.

Die unter solcher Zielsetzung ergriffenen staatlichen Maßnahmen setzen jedoch einen greifbaren Gefährdungstatbestand, mithin das Bestehen einer relevanten Suchtgefahr in der sozialen Wirklichkeit voraus, die deren Bekämpfung erforderlich macht. Dem Gesetzgeber obliegt hier eine qualifizierte Nachweispflicht. Wie auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.3.2006 erkennen lässt, bedarf es hierfür einer nach den verschiedenen Glücksspielarten differenzierten Betrachtung.

Der Glücksspielstaatsvertrag ist demgegenüber darauf angelegt, sämtliche Glücksspielformen unter das Regime eines einheitlichen Regelungswerks zu bringen. Jedoch kann nicht nur kaum ernstlich von einer nennenswerten Lottosucht gesprochen werden. Auch hinsichtlich der anderen Glücksspielarten, namentlich der Sportwette, fehlt es an empirischen Nachweisen für Suchtgefahren in einem solchen Ausmaß, dass deren Bekämpfung den schärfsten Mitteleinsatz des Ausschlusses eines regulären privatwirtschaftlichen Glücksspielbetriebs rechtfertigt. Anders gewendet: Es fehlt an einer verlässlichen Folgenabschätzung, die das mildere Mittel der staatlichen Überwachung eines privaten Glücksspielmarktes als ungenügend erweist.

- III. Im Weiteren: Nach der Konzeption des Glücksspielstaatsvertrages soll das Ziel, Glücksspiel und Wettsucht zu verhindern und zu bekämpfen, dadurch erreicht werden, dass der Staat (die Länder) „ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen“ hat (§ 10 Abs. 1 Satz 1 GlüStV). Das ist und bleibt schwerlich nachvollziehbar. Dieses Konzept trägt unausweichlich den Widerspruch in sich, der entsteht, „wenn man den Schaden, den eine Handlung mit sich bringt, dadurch zu vermeiden sucht, dass man diese fördert“ – wie es der Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof, Colomer, treffend auf den Punkt gebracht hat. Es vermengt zwei mögliche Zielsetzungen staatlicher Glücksspielpolitik, die, weil miteinander unvereinbar, auseinander gehalten werden müssen.

In der Rechtssache „Placanica“ hat der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 6. März 2007 kategorisch unterschieden „zwischen zum einen dem Ziel, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern, und – soweit Glücksspiele zugelassen sind – zum anderen dem Ziel, dadurch Straftaten vorzubeugen, dass die aus diesem Gebiet tätigen Wirtschaftsteilnehmer einer Kontrolle unterworfen und Glücksspieltätigkeiten so in Bahnen gelenkt werden, die diesen Kontrollen unterliegen“. Es ist gerade der Unterschied zwi-

schen diesen beiden Zielsetzungen, der eine unterschiedliche rechtliche Bewertung, d.h. unterschiedliche verfassungs- und europarechtliche Maßgaben nach sich zieht.

Daraus folgt, dass die staatliche Glücksspielpolitik nicht beide Zielsetzungen zugleich und nebeneinander verfolgen kann. Eine Politik, die die Verminderung von Glücksspielgelegenheiten bezweckt, folgt von vornherein einer anderen Programmatik als eine Politik die danach trachtet, die Glücksspieltätigkeiten in überwachte Bahnen zu lenken. Beides zugleich anzustreben, lässt die innere Folgerichtigkeit des politischen Konzepts entfallen.

Wenn daher zur Verhinderung und Bekämpfung von Glücksspiel- und Wertsucht die Spielgelegenheiten vermindert werden sollen, indem privatunternehmerische Wett- und Glücksspielangebote ausgeschlossen werden, dann müssen dadurch die Spielgelegenheiten auch wirklich vermindert werden. Dieser Maßgabe einer konsequenten und kohärenten Verminderung von Spielangelegenheiten widerspricht es aber, wenn zugleich den staatlichen Lotto-Gesellschaften ausdrücklich die Aufrechterhaltung von Spielgelegenheiten aufgegeben und vorbehalten wird. Dieser Widerspruch wird um so deutlicher, wenn für den Umfang des staatlichen Glücksspielvertriebs weder eine Obergrenze gesetzt noch gar eine Reduzierung verlangt wird, sondern lediglich von einer angemessenen Begrenzung (der Zahl der Annahmestellen) die Rede ist.

Das Konzept des Glücksspielstaatsvertrages provoziert daher ganz offenkundig den Einwand, dass hier nicht ein nachhaltiger Abbau von öffentlichen Glücksspielangeboten, auch nicht eine Kanalisierung von Glücksspielaktivitäten in überwachte Bahnen bezweckt wird, sondern viel eher eine Kanalisierung der Finanzströme im Glücksspielmarkt zu Gunsten der staatlichen Anbieter im Vordergrund steht. Dass jedoch fiskalische Interessen des Staates, und sei es auch zur Finanzierung wohltätiger Zwecke, den Eingriff in grundrechtlich geschützte Freiheiten, die der Ausschluss Privater vom Glücksspielgeschäft bedeutet, nicht zu rechtfertigen vermag, steht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs zweifelsfrei.

Dazu befindet es sich – nebenbei bemerkt – in auffälligem Gegensatz, wenn „Hessen-Lotto“ seit Monaten in der Öffentlichkeit großflächig für seine Spielangebote mit plakativen Hinweisen darauf wirbt, dass die Teilnahme am Lottospiel die Unterstützung wohlfahrtsstaatlicher Aufgaben in Höhe vieler Millionen Euro möglich mache.

IV. Auch im Übrigen richten sich die verfassungs- und europarechtlichen Einwände nicht bloß gegen Einzelregelungen oder Quisquilien, sondern sie betreffen die Säulen des Monopolkonzepts im beabsichtigten Glücksspielrecht.

1. Als eine Konsequenz aus der Zielsetzung, Spielsuchtgefahren zu begegnen, wird das generelle Verbot der gewerblichen Veranstaltung von Sportwetten und der Vermittlung solcher Wetten aufgewiesen (Umkehrschluss aus § 10 Abs. 5 GlüStV). Zukünftig soll es nur die von den Lotterieunternehmen der Länder im Deutschen Lotto- und Totoblock vertriebene Sportwette ODDSET geben. Das erkennt, dass auf dem deutschen Markt vier private Wettunternehmen agieren, die über eine gültige, noch aus DDR-Zeiten überkommene Gewerbeerlaubnis zur Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten verfügen und von dieser bereits seit 1990 Gebrauch machen, während das staatliche Sportwettenprodukt erst seit dem Jahre 1999 angeboten wird. (Die – fehlgehende – Auffassung, dass diese Erlaubnisse nicht außerhalb der neuen Bundesländer gelten, ist Gegenstand eines anhängigen Verfassungsbeschwerdeverfahrens beim Bundesverfassungsgericht.) Die jahrelang unbehelligt gebliebene Tätigkeit der Privaten hat jedoch keinerlei Anzeichen für die Verursachung von Wettsuchtgefahren oder sonstigen Missständen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ergeben. Deren seit langem bestehende und ständig verbesserte Sicherungseinrichtungen haben bislang Unregelmäßigkeiten verhindert, wie sie in der Vergangenheit bei ODDSET aufgetreten sind.

Abgesehen davon, dass der vollständigen Abwicklung dieser Genehmigungstatbestände aus Gründen des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes unüberwindbare Hindernisse entgegenstehen, erweist gerade die Erfahrung mit diesem jahrelangen Angebot, dass ein rigoroses Verbot privater Sportwetten über das hinausgeht, was zur Erreichung des Ziels der Suchtvorbeugung erforderlich ist. Die grundrechtliche Gewerbefreiheit ebenso wie die europarechtliche Dienstleistungsfreiheit werden dadurch unverhältnismäßig beschränkt.

2. Die durch den Glücksspielstaatsvertrag eingeführte Erlaubnispflicht (§§ 4 Abs. 1, 19 GlüStV, §§ 9, 15 HessGlüG-E) für die Veranstaltung oder Vermittlung anderer öffentlicher Glücksspiele (Lotterien, Ausspielungen) ist als solche sicherlich ein legitimes Mittel zur staatlichen Überwachung des Glückspielwesens. Doch sind die Erlaubnisvoraussetzungen so angelegt, dass sie der staatlichen Lotterieverwaltung weitestgehend ohne gesetzliche Steuerung die Möglichkeit eröffnen, nach bloß politischem Ermessen den staatlichen Glücksspielbetrieb zuzulassen, hingegen private Veranstal-

terangebote auszuschließen. Zwar gilt der Erlaubnisvorbehalt auch für die Lotto-Gesellschaften der Länder. Maßgebliche Voraussetzung für die Erlaubniserteilung ist aber, dass diese den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages „nicht zuwiderläuft“. Da die Länder und ihre Lotterieunternehmen indes zugleich die gesetzliche Aufgabe haben sollen, ein „ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen“ (§ 10 Abs. 1 GlüStV), ist eine Versagung der Erlaubnis in der Praxis kaum denkbar. Kehrseitig ist eine restriktive Zulassungspraxis für Private schon deshalb zu erwarten, weil jede Erlaubniserteilung zu Gunsten eines privaten Veranstalters zugleich impliziert, dass die Lotto-Gesellschaften der Länder entgegen ihrer Aufgabe eben kein ausreichendes Spielangebot bereitstellen.

Die Erlaubnisregelung ist daher nicht mehr als bloß symbolische Gesetzgebung. Sie regelt nichts, sondern überlässt alles der staatlichen Lotterieverwaltung. Das betrifft ebenso den Bereich der Vermittlung von Glücksspielen. Auch hier sind die beabsichtigten Regelungen so angelegt, dass eine gewerbliche Vermittlertätigkeit in Zukunft nahezu ausgeschlossen ist. Das gilt gerade auch für die Vermittlung der staatlichen Lottoprodukte.

Für die so genannten Annahmestellen der Lotto-Gesellschaften markiert die behördliche Zulassungspflicht nicht mehr als einen bürokratischen Vorbehalt nach Art einer bloßen Anzeigepflicht. Deren Erlaubnis ist mit der Veranstaltererlaubnis für die Lotto-Gesellschaften indiziert. Genau umgekehrt verhält es sich für die gewerblichen Spielvermittler. Für deren Tätigkeit besteht neben den Annahmestellen kein rechtlich bestimmbarer und damit kein wirtschaftlich berechenbarer Raum. Weil der staatliche Lottobetrieb exklusiv zur Bereitstellung eines Glücksspielangebots berufen ist, das den Zielen des Staatsvertrages genügt, stellt die gewerbliche Lottovermittlung von vornherein einen Fremdkörper dar, der den Zielen des Staatsvertrages strukturell zuwiderläuft. Die Möglichkeit einer Vermittlererlaubnis besteht daher nur theoretisch. Praktisch kann mit ihr nicht gerechnet werden; ein Rechtsanspruch besteht nicht (§ 4 Abs. 2 Satz 3 GlüStV). Der Glücksspielstaatsvertrag geht hier offenkundig dahin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, das nach dem vormaligen Lotteriestaatsvertrag bestehende staatliche Veranstaltermonopol auf die bisher erlaubte gewerbliche Vermittlung von Lotterierprodukten auszuweiten.

Auch diese Absicht geht über das hinaus, was zur Erreichung des Ziels, etwaigen Suchtgefahren zu begegnen, erforderlich ist und missachtet daher die verfassungs- und europarechtlichen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit staatlicher Rege-

lungen. Von einer grassierenden Lottosucht, die Freiheitseingriffe solcher Intensität rechtfertigen könnte, kann keine Rede sein.

3. Das vorgesehene Verbot jeder Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen im Internet (§ 4 Abs. 4 GlüStV) konzentriert den Vertrieb auf das terrestrische Angebot durch die stationären Lotto-Aannahmestellen. Auch das steht ersichtlich mehr im Dienste des Anliegens, das faktische Vertriebsmonopol der Lotto-Gesellschaften zu sichern, als es dazu taugt, etwaigen Lottosuchtgefahren zu begegnen.

Durch das Internetverbot wird das eigene Umsatzvolumen der Lotto-Gesellschaften allenfalls in Höhe von etwa 3 % beeinträchtigt, während den gewerblichen Internetvermittlern, die bisher erlaubtermaßen für die Lotto-Gesellschaften tätig waren, zu 100 % ihre Geschäftsgrundlage entzogen wird. Dass den gewerblichen Vermittlern zugleich die Unterhaltung örtlicher Verkaufsstellen von vornherein untersagt wird (§ 14 Abs. 3 HessGlüG-E), indes die Erlaubnis zum Betrieb von Annahmestellen der Einfachheit halber von den Lotto-Gesellschaften selbst eingeholt wird (§ 25 Abs. 2 Satz 2 GlüStV), bekräftigt diese Feststellung noch zusätzlich.

Eine derart rigorose Marktabstottung kann keine Rechtfertigung in dem vorgebliehen Ziel einer Spielsuchtbekämpfung finden. Die bisherige Vermittlung der staatlichen Spielprodukte über das Internet hat keinerlei tatsächliche Anzeichen gesteigerter Suchgefahren ergeben. Abstrakte Überlegungen zur Suchanfälligkeit des Internetspiels verkennen, dass es bei der Online-Vermittlung um nicht mehr geht als um das Ausfüllen eines Lottoscheins am Computerbildschirm. Suchtauslösende Reize sind damit nicht verbunden. Das Zahlenlotto erfährt seinen Spielreiz lediglich aus dem möglichen Gewinn. Da jedoch die Ziehung der Zahlen allenfalls zwei Mal wöchentlich stattfindet und damit ein Gewinn nur in gehörigem zeitlichen Abstand zum Tippen der Zahlen eintreten kann, ist eine Entstehung von Spielsucht durch die Internetnutzung undenkbar.

Im Übrigen vermögen gerade die (Sperr-)Möglichkeiten, die die Internettechnik bietet, weit effektiver pathologische Fälle zu erkennen und von der Teilnahme am Lottospiel auszuschließen als dies der terrestrische Vertrieb gewährleisten kann. Davon scheint auch der Glücksspielstaatsvertrag selbst auszugehen, wie an den Voraussetzungen für eine Erlaubnis zur vorübergehenden Fortsetzung des Internetvertriebs ablesbar ist (§ 25 Abs. 6 Nr. 1 bis 5 GlüStV).

Allein dies sind kaum bestreitbare Erwägungen, von weiteren ganz abgesehen, die die Vereinbarkeit des Internetverbots mit Verfassungs- und Europarecht ausschließen.

4. Die Beschränkung des staatlichen Lotto-Vertriebs auf das Gebiet des Landes, in dem die veranstaltende Lotto-Gesellschaft ihren Sitz und ihre Erlaubnis erhalten hat (§ 9 Abs. 4 GlüStV, §§ 9 Abs. 3, 10 Abs. 3 HessGlüG-E), verstärkt die staatmonopolistische Marktabstottung in regionaler Hinsicht. Eine Landesgrenzen überschreitende und EU-weite Vermittlung von Lottospielprodukten wird damit verhindert. Dass dies in hartem Konflikt steht mit den Regeln des deutschen und europäischen Kartell- und Wettbewerbsrechts, ist vom Bundeskartellamt und auch gerichtlich bereits festgestellt worden.

Das vermeintliche Ziel der Verhinderung und Bekämpfung von Glücksspiel- und Wertsucht steht dem nicht entgegen. Die regional aufgeteilte Abschöpfung des Umsatzvolumens aus dem Glücksspielmarkt leistet dazu keinen ersichtlichen Beitrag.

Dass es der zwischen den Ländern abgesprochenen (§ 9 Abs. 3 Satz 2 GlüStV) und gesetzlich fixierten Regionalisierung des Lottogeschäfts viel eher um die Sicherung der je eigenen Einnahmequellen geht, zeigt sich auch daran, dass demgegenüber der Vertrieb der Nordwestdeutschen und der Süddeutschen Klassenlotterie, an der jeweils mehrere Länder beteiligt sind, auch grenzüberschreitend soll erfolgen können (§ 11 HessGlüG-E).

5. Die im Glücksspielstaatsvertrag enthaltenen Übergangsregelungen genügen nicht den Anforderungen, die nach dem rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes zu beachten sind, wenn – wie hier – in eine gesetzliche Neuregelung zukünftiger Verbotstatbestände auch die in der Vergangenheit zulässigen Altfälle einbezogen werden sollen.

§ 25 Abs. 2 GlüStV bestimmt für gewerbliche Spielvermittler für die Dauer eines Jahres, genauer bis zum 31. Dezember 2008, die Befreiung vom neuen Erlaubniserfordernis. Damit soll den bislang ohne Notwendigkeit einer behördlichen Genehmigung zulässigerweise agierenden Vermittlern eine befristete Möglichkeit zur Umstellung auf die neue Rechtslage gegeben werden. Doch wird damit eine hinreichende Abfederung oder Abmilderung des neuen Rechts für die Altfälle nicht erreicht. Da nach Ablauf der Jahresfrist, wie dargelegt, weder ein Rechtsanspruch noch eine praktische

Aussicht auf Erlangung der Erlaubnis besteht, bedeutet die Übergangsfrist nicht mehr als ein zeitliches Hinausschieben der Abwicklung des gewerblichen Vermittlergeschäfts. Hier wird nichts übergeleitet, sondern im Ergebnis alles vernichtet, wenn gleich etwas später.

Zudem wird der gewerbliche Vermittler ohne jede Übergangsfrist sogleich sämtlichen materiellen Anforderungen des neuen Glücksspielrechts an seine Tätigkeit unterworfen. Das verfehlt die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, den betroffenen Altfällen eine Umstellung auf die neue Rechtslage unter angemessenen Umstellungsbedingungen zu ermöglichen.

Ebenso verhält es sich im Hinblick auf die Möglichkeit einer vorübergehenden behördlichen Befreiung vom Verbot der Internetvermittlung von Lottospielen gemäß § 25 Abs. 6 GlüStV. Die Bedingungen, unter denen eine solche Übergangserlaubnis erteilt werden kann, stellen für den bislang zulässigen Internetvermittler eine unangemessene Beeinträchtigung dar. Das gilt insbesondere für die Beachtung der Richtlinien der Kommission für Jugendmedienschutz zur geschlossenen Benutzergruppe (§ 25 Abs. 6 Nr. 1 GlüStV), die den Jugendschutz vor ganz anderen Gefahren, wie pornographische und Gewalt verherrlichende Bilddarstellungen, bezwecken, sowie für die Notwendigkeit, zur Identifizierung (des Aufenthalts) eines Spielinteressenten (§ 25 Abs. 6 Nr. 1 und Nr. 6 GlüStV) neben den üblichen Maßnahmen der Schufa-Anfrage und der Identifizierung bei Gewinnauszahlung das Post-Ident-Verfahren einzuführen.

- V. Die Europäische Kommission hat in ihrem Schreiben an das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit vom 24. September 2007 darauf hingewiesen, dass die den Glücksspielstaatsvertrag ausführenden Landesgesetze einer eigenständigen Notifizierungspflicht nach der so genannten Informationsrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft (Richtlinie 98/34/EG, geändert durch Richtlinie 98/48/EG) unterliegen, sofern sie gegenüber den Regelungen des bereits notifizierten Glücksspielstaatsvertrages neue Spezifikationen, Anforderungen oder Abweichungen einführen oder solche Anforderungen verschärfen (§ 8 Abs. 1 UAbs. 3 der Richtlinie).

In dieser Hinsicht kommen alle diejenigen landesgesetzlichen Vorschriften in Betracht, die von der Ermächtigung des § 24 Sätze 2 und 3 GlüStV Gebrauch machen, „weitergehende Anforderungen insbesondere zu den Voraussetzungen des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspielen“ festzulegen und „Verstöße gegen die Bestimmungen dieses Staatsvertrages mit Geldbuße oder Strafe“ zu ahnden.

Der HessGlüG-E weist derartige Vorschriften in reicher Zahl auf. Insbesondere ist in dessen Art. 17 ein umfangreicher Ordnungswidrigkeitenkatalog mit einer Bußgeldbewehrung von bis zu 500 000 Euro vorgesehen.

Das hat zur Folge, dass das gesamte Gesetz (nicht nur die die Notifizierungspflicht begründenden Vorschriften) der EU-Kommission notifiziert werden muss. Vorher darf das Gesetz nicht erlassen werden. Nach der Notifizierung gilt eine dreimonatige Stillhaltepflicht (§ 9 Abs. 1 der Richtlinie). Wird gegen diese Pflicht verstoßen, können dem einzelnen nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Bestimmungen des HessGlüG nicht entgegengehalten werden und damit insbesondere auch nicht die dort vorgesehenen Bußgeldbewehrungen. Auch kommt für diesen Fall die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 226 EGV in Betracht, weil der Verstoß gegen die Informationsrichtlinie zugleich einen Verstoß gegen die Umsetzungspflicht aus § 249 Abs. 3 EGV bedeutet.

Mit freundlichen Grüßen



Marburg, den 19. Oktober 2007

Prof. Dr. Hans-Detlef Horn

**Stellungnahme des Landessportbundes Hessen im Rahmen
der Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags
am 7. November 2007 zum Gesetzentwurf der Landesregie-
rung für ein Hessisches Glücksspielgesetz (Drucks. 16/7656)
Frankfurt, 22. Oktober 2007**

1. Der Landessportbund Hessen begrüßt das Hessische Glücksspielgesetz

Der Landessportbund Hessen begrüßt die angestrebte Neuregelung des Glücksspiels und den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Glücksspielgesetz.

Der Landessportbund Hessen teilt auf der Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 die Einschätzung des Landes Hessen, dass der Erhalt und die Weiterentwicklung des staatlichen Glücksspielmonopols geeignete Mittel sind, die Glücksspielsucht einzudämmen, das Glücksspiel in geordnete Bahnen zu lenken und zu begrenzen, den Spieler- und Jugendschutz zu gewährleisten und die mit dem Glücksspiel verbundene Begleitkriminalität zu bekämpfen.

2. Das staatliche Glücksspielmonopol als Grundlage für die Finanzierung des Sports in Hessen

Hauptziel des staatlichen Glücksspielmonopols ist der Schutz der Spieler vor den Gefahren der Spielsucht – neben der Kanalisierung des Glücksspiels und der Vermeidung des Abgleitens in die Illegalität. Wird das Monopol strikt an diesem Ziel ausgerichtet, entspricht es sowohl den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts als auch den Maßgaben, die sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergeben. Von zentraler Bedeutung ist hierbei, dass fiskalische Ziele nicht im Vordergrund stehen dürfen. Ausdrücklich wird jedoch sowohl vom Bundesverfassungsgericht als auch vom Europäischen Gerichtshof betont, dass die Finanzierung sozialer und gemeinwohlorientierter Aktivitäten eine nützliche Nebenfolge sein darf. Der neue Glücksspielstaatsvertrag richtet das staatliche Monopol strikt an der Spielsuchtprävention aus und stellt somit gleichzeitig – als nützliche Nebenfolge – die bewährte dauerhafte und zuverlässige Grundlage für die nachhaltige Finanzierung des Sports im Land Hessen dar.

3. Die Sportförderung durch Lotto Hessen

Durch die Fortführung des Monopols wird die Existenz des organisierten und gemeinwohlorientierten Sports in Hessen mit über 2,1 Millionen Mitgliedern und fast 8000 Vereinen gesichert. So wurden dem Landessportbund Hessen 2006 als Destinatär rund 19 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Der Anteil dieser Mittel am Gesamthaushalt beträgt fast 80%, der Anteil am Haushalt der Dachorganisation selbst - nach Abzug der direkten und indirekten Mittel für die Sportvereine und Sportverbände – beträgt ca. 60 Prozent.

Über diesen gesetzlich geregelten prozentualen Anteil hinaus unterstützt Lotto Hessen eine große Zahl an Sportprojekten wie z.B. den Zukunftspreis des hessischen Sports sowie Vereine und Veranstaltungen mit ca. 1,5 Mio. Euro jährlich.

Lotto Hessen ist seit vielen Jahren ein verlässlicher Partner für das Gemeinwohl und den Sport in Hessen. Lotto Hessen steht für eine Werteorientierung, nach der nicht nur die Marktkräfte regieren, sondern gesellschaftliche und gemeinnützige Verantwortung im Vordergrund stehen. Diese Werteorientierung deckt sich im starken Maße mit der des Landessportbundes und seiner Untergliederungen sowie der weit überwiegenden Mehrheit der sporttreibenden Bürgerinnen und Bürger. Die Zukunft des Sports in Hessen hängt davon ab, dass die finanzielle Basis langfristig und zuverlässig sichergestellt werden kann. Wir sind überzeugt, dass jede Abkehr vom staatlichen Glücksspielmonopol und die Kommerzialisierung des Glücksspiels sowohl die Werteorientierung als auch die finanziellen Grundlagen des Sports massiv und ohne Not gefährdet – mit unkalkulierbaren negativen Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft. Demgegenüber steht das staatliche Glücksspielangebot für eine stabile und nachhaltige Sportförderung, auf die sich alle Bürger in Hessen verlassen können.

3. Konsequenzen einer Marktöffnung und einer Abkehr vom Glücksspielmonopol

Der neue Glücksspielstaatsvertrag stellt die konstante Förderung des Sports und des Gemeinwohls sicher. Grundsätzlich ist es verfassungs- und europarechtlich zulässig, durch ein Glücksspielmonopol als erfreulichen Nebeneffekt Mittel zu generieren, um soziale und gemeinwohlorientierte Zwecke zu fördern.

Derzeit erwirtschaften die staatlichen Lotteriegesellschaften deutschlandweit jährlich etwa 500 Millionen Euro für den Sport und die Landessportbünde. Dadurch kann dieser Bereich in erheblichem Maße zuverlässig gefördert und dessen langfristige Finanzierung aufrechterhalten werden. Bei jeder auch nur teilweisen Öffnung des Glücksspielmarktes ist nicht ansatzweise zu erwarten, dass dieses Fördervolumen aufrechterhalten werden kann. Eine solche Marktöffnung würde bedeuten, dass Anbieter mit Sitz in Steueroasen und dort herrschenden Abgabensätzen von 0,5 Prozent und weniger auf den deutschen Markt drängen werden. Damit verbunden wäre eine explosionsartige Ausweitung des Glücksspiels in Deutschland, die unverantwortlich wäre.

Es mag sein, dass vorübergehend Werbeeinnahmen für die Profifußballvereine bzw. die Sportprofiligen in einem nennenswerten Umfang zu erwirtschaften sind. Inwieweit diese längerfristig zu erzielen sind, muss zwar angesichts der Erfahrungen der Sponsorschaften im letzten und in

diesem Jahr bezweifelt werden. Auf jeden Fall betreiben private Anbieter keine Sportförderung, sondern gewinnorientiertes Sponsoring, welches naturgemäß Marketingmaßnahmen als Gegenleistung erwartet.

Insbesondere der Breitensport – 90 % des Vereinsangebotes - läuft Gefahr, vernachlässigt zu werden, da die meist kleinen Vereine in ihrer Werbewirksamkeit und damit in ihrem Nutzen für private Anbieter nicht attraktiv genug sind. Eine Förderung des Breitensports dürfte sich wie bisher auf ein sporadisches Sponsoring durch die verbilligte Sportausrüstung zu Werbezwecken oder ähnliche Maßnahmen beschränken und ist auch nicht ansatzweise vergleichbar mit der Förderung, die der Landessportbund derzeit erfährt und weitergibt.

Auch einer zumindest diskutierten Öffnung des Sportwettenmarktes muss der Landessportbund eine Absage erteilen, da eine Öffnung des Sportwettenmarktes zwangsläufig auch zur Aufgabe des Lotteriemonopols führen würde.

4. Wiedereinführung der „vollen Risikogemeinschaft“

Im Einvernehmen mit den Destinatären wurde 1996 seitens des Landtages der prozentuale Anteil außer Kraft gesetzt und die zufließenden Mittel mit einer Obergrenze gedeckelt. Die Risikogemeinschaft aller Destinatäre (Beteiligung an Zuwächsen und Mindereinnahmen je nach Einspielergebnis von Lotto Hessen gleichermaßen) wurde gewissermaßen außer Kraft gesetzt. Dies geschah in einer wirtschaftlichen Notlage des Landes.

Da sich die Vorzeichen deutlich geändert haben, bittet der Landessportbund im Einvernehmen mit allen Destinatären um Streichung in § 8 „ Verteilung der Spieleinsätze“ (1) Zi. 1 :

.....Hundert (danach streichen): , höchstens 19 117 000 Euro
in den nachfolgenden Ziffern 2-5 entsprechend.

Landessportbund Hessen

Hauptgeschäftsführer

Ralf Koch

Frankfurt, den 22.11.2007



Fachbereich Finanzdienstleistungen 01

ver.di - Postfach 2002/03 - 60300 Frankfurt a. Main

Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

An den
Vorsitzenden des Innenausschusses des
Hessischen Landtages Herrn Klee
z.Hd. Frau Heike Thaumüller
Postfach 3240

Landesbezirk
Hessen

65022 Wiesbaden

22.10.07ff

Wilhelm-Leuschner-Str. 69-77
60329 Frankfurt a. Main

Gudrun Schmidt
Landesfachbereichsleiteri
n

Telefon: 069/2569-01
Durchwahl: 069/2569-1430
Telefax:
PC-Fax: 069/2569181430
Mobil: 0171/5443769
g.schmidt@verdi.de
www.fidj.hessen.verdi.de

Datum 18. Oktober 2007
Ihre Zeichen IA 2.6
Unsere Zeichen gs/lw

**Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der
Landesregierung für ein Hessisches Glücksspielgesetz,
Drucks. 16/7656**

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei erhalten Sie per e-mail die Stellungnahme der Gewerkschaft ver.di,
Landesbezirk Hessen zum o.g. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein
Hessisches Glücksspielgesetz.

An der für den 7.11.2007 stattfindenden mündlichen Anhörung werden als
Vertreter der Gewerkschaft ver.di die Herren Dieter Braner, ver.di-
Betreuungssekretär für den Bereich Spielbanken/Glücksspiel im Bezirk Frankfurt
und Region und Bernhard Stracke, bundesweiter ver.di-Betreuer für den Bereich
Glücksspiel teilnehmen und in einem kurzen Statement unsere Vorstellungen und
Wertungen zum Gesetz vortragen.

Wir bedanken uns ausdrücklich dafür, dass Sie uns die Möglichkeit zur
schriftlichen und mündlichen Stellungnahme gegeben haben und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Gudrun Schmidt
Landesfachbereichsleiterin FB 01
Gewerkschaft ver.di-Hessen

Anlage/schriftliche Stellungnahme



Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Glücksspielgesetz

1. ver.di begrüßt das Hessische Glücksspielgesetz

ver.di begrüßt die Neuregelung des deutschen Glücksspielrechts und den Gesetzesentwurf der Hessischen Landesregierung. Ausdrücklich bekennt sich ver.di zu dem darin enthaltenen ordnungspolitischen Auftrag, das Glücksspiel in geordnete Bahnen zu lenken und durch die Verankerung des staatlichen Monopols die hessischen Bürger vor den Gefahren des Glücksspiels zu schützen. Der neue Glücksspielstaatsvertrag setzt zusammen mit dem Gesetzesentwurf die Vorgaben aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006 um und sorgt so für die erforderliche Ausrichtung des Glücksspielmonopols an den Zielen der Spielsuchtbekämpfung und der Sicherstellung des Jugendschutzes. Zugleich wird mit der Beibehaltung des Monopols auch den übrigen Gefahren wie der Begleitkriminalität und dem illegalen Glücksspiel wirksam entgegengetreten und das in der Bevölkerung vorhandene Spielverlangen kanalisiert. Aus Sicht von ver.di stellt sich das Glücksspiel gerade nicht als ein Produkt des alltäglichen Lebens und somit nicht als Wirtschaftsgut dar sondern bedarf aufgrund der vielfältigen von ihm ausgehenden Gefahren einer besonderen Aufsicht und Kontrolle, die nur der Staat wirksam ausüben kann.

2. Das staatliche Glücksspielmonopol sichert Hessische Arbeitsplätze

Der Glücksspielstaatsvertrag garantiert das staatliche Monopol nach den verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben. Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch der Europäische Gerichtshof haben die Zulässigkeit eines Glücksspielmonopols bestätigt, wenn es sich am Ziel der Spielsuchtbekämpfung ausgerichtet. Die Rechtssicherheit, welche nun durch den Gesetzesentwurf geschaffen wird, führt auch zur Sicherheit von Arbeitsplätzen in Hessen. Ausschließlich Lotto Hessen und die staatlich konzessionierten Spielbanken werden in Hessen Glücksspiele anbieten dürfen und auf diesem Weg die Existenzgrundlage vieler hessischer Arbeitnehmer sichern. Neben den ca. 190 Beschäftigten der Lotterietreuhandgesellschaft und ca. 600 Beschäftigten bei den Spielbanken bleiben durch den Glücksspielstaatsvertrag auch die Arbeitsplätze von nahezu 7300 Mitarbeitern in den 2100 Lotto Hessen Annahmestellen erhalten. Nur an konzessionierten Stellen (Lottoannahmestellen, Spielbankräumen) kann gespielt werden.



Denn der Gesetzesentwurf sieht vor, dass Lotterien und Sportwetten ausschließlich in den Annahmestellen von Lotto Hessen dem Kunden zur Teilnahme angeboten werden dürfen. Entfällt dieses Angebot, werden sich die Annahmestellen auch mit ihrem restlichen Sortiment nicht mehr halten können, da ihnen durchschnittlich 30-50% ihres Gesamtumsatzes wegfallen.

Das Verbot des Internetspiels wird weiterhin dafür sorgen, dass die Spielteilnehmer auch weiterhin die Annahmestellen und die Spielbanken aufsuchen und so zur Sicherung der dort vorhandenen Arbeitsplätze beitragen werden. Nach Auffassung von ver.di droht hingegen bei einer Liberalisierung des Glücksspiels der Verlust dieser Arbeitsplätze, da nicht davon auszugehen ist, dass gewinnorientierten Unternehmen, die nicht dem Ordnungsrecht unterliegen, deren Firmensitz in Malta oder Gibraltar liegt, an der Einstellung von vergleichsweise teuren deutschen Arbeitnehmern gelegen ist, zumal das Internetspiel als Haupteinnahmequelle der privaten Anbieter weitestgehend ohne nennenswerten Mitarbeitereinsatz auskommt.

ver.di begrüßt daher ausdrücklich die Absicht der Landesregierung, ein Internetangebot für Glücksspiele grundsätzlich zu verbieten. Konsequenterweise muss daher das Internetangebot der Spielbank Wiesbaden unverzüglich eingestellt werden.

3. Spieler- und Jugendschutz werden als Belange des Gemeinwohls durchgesetzt

ver.di begrüßt, dass sich der Gesetzesentwurf am Spieler- und Jugendschutz orientiert. Spieler und Jugendschutz ist im Internet nicht gegeben. Nur die geschulten Mitarbeiter in Spielbanken und Lottoannahmestellen können Jugendschutz und Spielsucht erkennen und entsprechende Maßnahmen ergreifen.

4. Negative Folgen der Privatisierung des Glücksspiels werden vermieden

Das Glücksspielmonopol schützt einerseits die Verbraucher vor den Gefahren der Spielsucht und sichert andererseits die Arbeitsplätze in Hessen vor dem Zugriff einer globalen Glücksspielindustrie. Der Gesetzesentwurf der hessischen Landesregierung dient deshalb sowohl den Belangen der Hessischen Arbeitnehmer als auch wichtigen Gemeinwohlinteressen. Die Öffnung des Glücksspielmarktes für private Anbieter würde hingegen die Gewährleistung



dieser Interessen gefährden. Eine Liberalisierung würde dazu führen, dass zahlreiche kapitalstarke Gesellschaften mit Sitz in Steueroasen auf dem deutschen Markt einfallen und einen rigorosen Verdrängungswettbewerb beginnen würden. Ein solcher Wettbewerb wird vor allem zu einem völlig ausufernden Glücksspielangebot führen, was zweifellos eine Zunahme von problematischen Spielverhalten nach sich ziehen wird. Die Folgen ansteigender Spielsucht sind von der Allgemeinheit zu tragen. Schon jetzt steht das Spielangebot und das Werbeverhalten kommerzieller Glücksspielanbieter in starkem Kontrast zu dem Angebot und dem Auftritt der staatlich konzessionierten Veranstalter. Während die privaten Anbieter eine nicht mehr überschaubare Vielzahl von Spiel- und Wettmöglichkeiten grenzüberschreitend im Internet präsentieren und mit extrem hohen Ausschüttungsquoten Kunden zu gewinnen suchen, beschränken sich die staatlichen Anbieter auf die in der Bevölkerung bekannten und akzeptierten Glücksspiele. Die Sicherstellung des Schutzes von Jugendlichen und suchgefährdeten Spielern kann nicht durch ein gewinnorientiertes Unternehmen, welches den Forderungen seiner Anteilseigentümer nach stetig steigenden Gewinnen unterworfen ist, in gleicher Weise garantiert werden wie von staatlich konzessionierten Spielangeboten, welche den Gesetzen und dem Allgemeinwohl verpflichtet sind. Neben den nach wie vor reichlich in Hessen ohne hessische Konzession existierenden sog. privaten Sportwettenanbietern sind die privat betriebenen Spielhallen ein deutliches Beispiel, welche negative Entwicklung der Glücksspielmarkt nehmen würde. Es wird geschätzt, dass ca. 85 % aller Spielsüchtigen in Deutschland dem Betrieb dieser Spielhallen zuzurechnen sind mit einem enormen Anteil junger Spielteilnehmer. Das kann kein Beispiel für eine gesunde Weiterentwicklung des Glücksspielmarktes sein und bestärkt ver.di in seiner Forderung nach Umsetzung der Gesetzesvorlage in der vorgelegten Fassung.

Aufgestellt, Wiesbaden den 22.10.2007
Bernhard Stracke

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Vorsitzender des
Innenausschusses im
Hessischen Landtag
Herr MdL Horst Klee
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

23.10.07 K

Dezernat 2

Referent(in) Herr Pöhlker
Unser Zeichen Pö/Scha

Telefon 06108/6001-0
Telefax 06108/600157
E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001 - 41

Ihr Zeichen I A 2.6

Ihre Nachricht vom 13.09.2007

Datum 19.10.2007

Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Glücksspielgesetz, Drucks. 16/7656

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des Entwurfs für ein Hessisches Glücksspielgesetz und die uns eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme möchten wir uns bedanken.

Der Gesetzentwurf entspricht inhaltlich voll umfänglich dem uns mit Datum vom 22. Juni 2007 durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport übermittelten Entwurf „Hessisches Glücksspielgesetz“, zu dessen Inhalt wir mit Datum vom 10.08.2007 Stellung genommen haben. Diese – nachfolgend wiedergegebene – Stellungnahme bleibt voll umfänglich aufrecht erhalten. Trotz unserer in der nachfolgenden Stellungnahme vorgebrachten Bedenken findet sich in der Begründung zum vorgelegten Gesetzentwurf kein Hinweis, ob und mit welchem Ergebnis diese Bedenken aufgegriffen worden sind.

Zum Inhalt des uns vorgelegten Entwurfs werden folgende Bedenken erhoben:

1. § 12 Abs. 1 Nr. 1 (Genehmigungsbehörde)

Im Hinblick auf die in § 12 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs geregelte Zuständigkeit für Tombolen wird entsprechend der bisherigen Rechtslage als Genehmigungsbehörde bei Ausspielungen mit einem Spielkapital von bis zu 6.000,00 Euro die örtliche Ordnungs-



behörde bestimmt. Oberhalb dieses Spielkapitals ist bis zu einer Spielkapitalgrenze von 13.000,00 Euro die Kreisordnungsbehörde zuständige Erlaubnisbehörde. Die Differenzierung ist nach diesseitiger Einschätzung nicht sinnvoll. Es ist vielmehr – verfahrensrechtlich – sinnvoller, diese nicht einfache Rechtsmaterie einer Zuständigkeitskonzentration auf der Ebene der Kreisordnungsbehörden zu unterstellen, um die für die Genehmigung bestehenden und zukünftigen Erfahrungen zu zentralisieren und dadurch zu einer effektiven und einheitlichen Entscheidung zu gelangen. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil der örtliche Bezug der Genehmigungsbehörde im Hinblick auf den Ort der Durchführung der Tombola für die Zuständigkeit nicht von Bedeutung ist.

2. §§ 14, 15 (Spielvermittler, Erlaubnis)

Im Hinblick auf die Zuständigkeit der Erlaubniserteilung zur Betätigung als gewerblicher Spielvermittler fehlt eine Regelung, insbesondere ein Verweis auf § 9 Abs. 4 des Entwurfs und eine insoweit festzulegende Zuständigkeit des für das Glücksspielwesen zuständigen Ministeriums. Eine solche Zuständigkeitsregelung ist aber in § 15 erforderlich und dort festzuschreiben. Anderenfalls bleiben die untersagten Betätigungen – insbesondere auch im Hinblick auf § 16 Abs. 1 des Entwurfs – sanktionslos. Wir gehen davon aus, dass die Zuständigkeit – wie im Falle des § 9 Abs. 4 des Entwurfs – beim zuständigen Ministerium liegt; dies bedarf aber im Hinblick auf den Vollzug des Gesetzes einer Regelung. Eine Zuständigkeitsverlagerung auf die kommunale Ebene lehnen wir ab. Wir bitten insoweit um Mitteilung, um im Rahmen der Anhörungsfrist im Sinne unseres Schreibens vom 01.08.2007 dazu erforderlichenfalls auch im Hinblick auf die insoweit erforderliche Kostenerstattungsregelung rechtzeitig Stellung nehmen zu können.

3. § 16 Abs. 5 (Zuständigkeiten)

Die Regelung ist nicht nur überflüssig, sondern darüber hinaus rechtssystematisch falsch und deshalb im Hinblick auf die Anwendung und Umsetzung des Gesetzes kontraproduktiv:

§ 16 Abs. 1 des Entwurfs erfasst die Glücksspiele (Sportwetten, Zahlenlotterien und Sofort-Lotterien; wir schlagen vor, dies im Gesetz noch einmal ausdrücklich zu verdeutlichen und den Begriff „Glücksspiele“ insoweit zu konkretisieren), die mit einer entsprechenden Erlaubnis betrieben werden; die Regelung muss aufgrund der erforderlichen Ergänzung der §§ 14, 15 des Entwurfs – wie vorstehend dargestellt – um die



Erlaubnistätigkeit der Spielvermittler ergänzt werden. Des weiteren muss in Abs. 1 darauf hingewiesen werden, dass die Untersagung von dieser Regelung erfasst wird.

Sofern für das Betreiben der Glücksspiele sowie Tätigkeit des Spielvermittlers keine Erlaubnis vorliegt (insoweit muss das Wort „unerlaubt“ durch die Worte „nicht erlaubt“ in Abs. 2 ersetzt werden), ist gemäß Abs. 2 für die Untersagung die Kreisordnungsbehörde (allgemeine Ordnungsbehörde im Sinne des § 85 Abs. 1 Nr. 3 HSOG) zuständig.

Somit besteht, da der Inhalt des Abs. 1 auch die Untersagung erfassen muss und dies zu regeln ist, kein weitergehender Regelungsbedarf für die allgemeine Ordnungsbehörde im Sinne des § 85 Abs. 1 Nr. 4 HSOG (Bürgermeister als örtliche Ordnungsbehörde) sowie die Verwaltungsbehörde (Magistrat/Gemeindevorstand) als Gefahrenabwehrbehörde im Sinne des § 1 Abs. 1 HSOG. Mit dieser Regelung des Abs. 5 wird überdies der Vollzug des Gesetzes erheblich erschwert. Die Regelung suggeriert eine Zuständigkeit der örtlichen Ordnungsbehörde bzw. Verwaltungsbehörde im Rahmen der Gefahrenabwehr und eröffnet der Kreisordnungsbehörde die Möglichkeit, sich auf eine vorrangige Zuständigkeit der örtlichen Ordnungsbehörde – im Sinne des Abs. 5 – zu berufen. Dies wäre wegen der ausdrücklichen Zuweisung an die Kreisordnungsbehörde zwar rechtlich fehlerhaft. Gerade deswegen darf aber auch keine Zuständigkeitsregelung im Sinne des Abs. 5 erfolgen: Nach der Begründung zum Gesetzentwurf soll Abs. 5 klarstellen, dass die vorstehenden Zuständigkeitsregelungen in den Abs. 1-3 die Zuständigkeit der örtlichen Gefahrenabwehrbehörden für ein Einschreiten gegen Vorkommnisse in ihrem Zuständigkeitsbereich unberührt lassen. Diese Begründung trägt nicht: Es gibt keinen Sachverhalt, für den die kommunale Gefahrenabwehrbehörde oder die kommunale Verwaltungsbehörde als Gefahrenabwehrbehörde zuständig sein könnte, weil die Regelungen des Abs. 1 bis 3 jeweils abschließend eine Zuständigkeitszuweisung treffen. Ist aber eine abschließende Regelung getroffen, ist ein Rückgriff auf die nachrangigen Vorschriften des HSOG ausgeschlossen. Dieses Stufenverhältnis gesetzlich zu konkretisieren bzw. die Zuständigkeit insoweit gleichzustellen, führt zu erheblichen rechtlichen Verunsicherungen und Erschwernissen beim Vollzugs des Gesetzes. Die Regelung muss gestrichen werden.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass eine Zuständigkeitsverlagerung auf die kommunalen Behörden – auch im Hinblick auf die Ausführung mit Ziffer 2 – zu einer Kostenerstattungsregelung führen müsste. Dies gilt bei einer Zuweisung an die örtlichen Ordnungsbehörden gemäß § 4 Abs. 2 HGO im Sinne einer weiteren Aufgabenübertragung mit der Folge, dass das Gesetz die Aufbringung der



Mittel zu regeln hat. Darüber hinaus ist – auch im Hinblick auf eine Zuständigkeitsverlagerung auf die kommunale Verwaltungsbehörde – auf der Grundlage des Konnexitätsprinzips eine Kostenerstattung durch das Land aus originären Landesmitteln erforderlich.

Mit freundlichen Grüßen

Diedrich E. Backhaus

Direktor



HESSISCHER LOTTO - TOTOVERBAND E.V. - JOHANNISBERGER STR. 13B - 65375 OESTRICH-WINKEL

Hessischer Landtag
Frau Heike Thaumüller
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

Geschäftsstelle
Johannisberger Strasse 13b
65375 Oestrich-Winkel

E-Mail HLTV1991@aol.com
E-Mail HessLottoverband@aol.com
www.HLTV-HESEN.de

Telefon 0 67 23 / 99 83 85
Telefax 0 67 23 / 99 83 86

22. Oktober 2007

**Stellungnahme zum
Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Glücksspielgesetz**

Sehr geehrte Frau Thaumüller,

als Anlage zu diesem Schreiben überreichen wir Ihnen unsere Stellungnahme zum
Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Glücksspielgesetz.

Mit freundlichen Grüßen aus dem Rheingau

Tobias Fraas 1. Vorsitzender
Hessischer Lotto- und Totoverband e.V.

Stellungnahme des Hessischen Lotto Toto Verbandes zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Glücksspielgesetz

1. Der Entwurf des Hessischen Glücksspielgesetzes wird begrüßt

Der Hessische Lotto- und Totoverband begrüßt den Entwurf zum Hessischen Glücksspielgesetz, bedauert jedoch die sehr unterschiedliche Vorgehensweise der einzelnen Bundesländer was die Ausführungsbestimmungen anbetrifft. Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages in Hessen und sichert auf diese Weise das Glücksspielmonopol. Die Ministerpräsidenten der Länder haben durch die Unterzeichnung des neuen Glücksspielstaatsvertrages das Glücksspielrecht an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts angepasst. Das Hessische Glücksspielgesetz gibt der Verwirklichung dieser ordnungsrechtlichen Ziele, nämlich der Bekämpfung der Spielsucht und ihrer Folgen, dem Schutz von Jugendlichen und der Kanalisierung des Spieltriebes, einen rechtlichen Rahmen und trägt auf diese Weise zu ihrer tatsächlichen Umsetzung bei.

2. Der Gesetzentwurf stärkt die Position der Annahmestellen

Der Hessische Lotto- und Totoverband vertritt seit 16 Jahren die Interessen der Hessischen Lotto Annahmestellen. In Hessen existieren ca. 2100 Annahmestellen, in denen die Produkte von Lotto Hessen angeboten werden. Zahlreichen dieser Annahmestellen fällt in ihrem Einzugsgebiet auch eine strukturfördernde Aufgabe zu. So werden in nahezu allen Annahmestellen nicht nur Lotterien und Sportwetten vermittelt, vielmehr werden auch Lebensmittel, Zeitungen, Schreibwaren und Schulartikel oder Dienstleistungen wie der Betrieb einer Postagentur angeboten. Den meisten dieser Annahmestellen wäre der Verkauf ihres übrigen Sortiments ohne den gleichzeitigen Vertrieb der Produkte von Lotto Hessen nicht möglich, da Lotto Hessen in der Regel in Höhe von 30-50 % zum Umsatz dieser Annahmestellen beiträgt. Gerade in ländlichen und strukturschwachen Gebieten wird deshalb über den Erhalt von Annahmestellen auch die Nahversorgung der Bevölkerung mit den Dingen des täglichen Bedarfs gewährleistet. Der Glücksspielstaatsvertrag und der Gesetzentwurf stärken die Position der Annahmestellen als Vermittler der staatlichen Glücksspielveranstalter. Durch das Glücksspielmonopol wird die ausschließliche Zuständigkeit der Annahmestellen als terrestrische Vermittler von Lotterien und

Sportwetten sichergestellt. Dazu trägt ebenfalls das Verbot der Spielteilnahme über das Internet bei. Dem staatsvertraglich geforderten Ziel, den Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, kann am besten mit einem wirtschaftlich ausreichend starken Netz von Annahmestellen entsprochen werden, wie die Erfahrungen der letzten 50 Jahre zeigen.

Einen Kritikpunkt muss der Hessische Lotto- und Totoverband jedoch aufweisen. Im Anhang zum Glücksspielstaatsvertrag ist die Regelung enthalten, wonach dem Betreiber einer Annahmestelle die Spielteilnahme in seiner eigenen Annahmestelle nicht gestattet ist. Diese Vorschrift führt nach unserer Auffassung nicht zu einer Verbesserung im Hinblick auf das Ziel der Spielsuchtbekämpfung. Vielmehr erweist sich diese Regelung angesichts der Tatsache, dass ein Mitarbeiter der Annahmestelle ohnehin nur mittels Kundenkarte individualisiert und komplett überprüfbar einen Spielauftrag abgeben darf und so die ständige Überwachung seiner Spieleinsätze und Spieldauer gewährleistet ist, nicht nur als überflüssig, sondern sogar in der Schaffung von Akzeptanz für die Neuregelungen als hinderlich. Denn natürlich spielen bislang Annahmestellenleiter in ihrer eigenen Verkaufsstelle. Damit zeigen sie auch ihren Kunden gegenüber eine gewisse Einstellung zu den von ihnen vermittelten Produkten. In Zukunft darstellen zu müssen, dass man aus Gründen der Spielsuchtprävention vor sich selbst zu einer anderen Verkaufsstelle gehen muss, ist weder im Verhältnis zum Kunden wie im Innenverhältnis des Verbandes zu den Annahmestellen kommunizierbar.

3. Kompetente Annahmestellen im Kampf gegen die Spielsucht

Die Bekämpfung der Spiel- und Wettleidenschaft wurde vom Bundesverfassungsgericht zur Grundlage der Rechtfertigung des Glücksspielmonopols bestätigt. Die Hessischen Annahmestellen sind mit hohem Engagement an der Umsetzung dieser Vorgabe in tatsächlicher Hinsicht beteiligt. In Zusammenarbeit mit Lotto Hessen und der Evangelischen Gesellschaft Stuttgart wurde ein Schulungskonzept zur Erkennung und zum Umgang mit problematischem Spielverhalten erarbeitet und demgemäß die Schulung sämtlicher Annahmestellen durchgeführt. Die Annahmestellen mit ihren solchermaßen fachlich geschulten und sozialen Mitarbeitern sind daher am besten geeignet, atypisches Spielverhalten zu erkennen und so durch präventives Handeln effektive Spielsuchtbekämpfung zu betreiben. Denn an problematischen Spielern ist einer Annahmestelle, die auf

Stammkundschaften wert legt und diese pflegt, nicht gelegen. Das neue Glücksspielgesetz erkennt diese wichtige soziale Stellung der Annahmestellen gegenüber dem Spielteilnehmer an und stellt so die rechtliche Unterstützung der Annahmestellen im Rahmen der Suchtprävention sicher.

4. Die Liberalisierung des Glücksspielmarktes und ihre Konsequenzen

Eine Öffnung des Glücksspielmarktes hätte demgegenüber schwerwiegende Konsequenzen sowohl für den Bestand der Annahmestellen als auch für die Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Schon jetzt stehen die Annahmestellen in einem ungewollten Wettbewerb mit illegalen Wettbüros, welche die Kunden mit sehr hohen Ausschüttungsquoten und langen Öffnungszeiten locken. Ordnungsbehördliche Schließungsverfügungen werden oftmals mit einem schnellen Inhaberwechsel und einer neuen Gewerbeanmeldung umgangen. Im Fall einer Privatisierung des Glücksspielmarktes ist mit einer deutlichen Steigerung dieser Entwicklung zu rechnen. Der Hessische Lotto- und Totoverband geht davon aus, dass ein gesteigertes Glücksspielangebot in einer Form, wie es bereits zur Zeit z.B. im Internet abrufbar ist, auch zu einer Zunahme von atypischem Spielverhalten führen wird. Den privaten Anbietern wird es dabei aufgrund ihrer an einer Gewinnmaximierung ausgerichteten Geschäftspolitik kaum auf die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht ankommen. Zudem wird eine Liberalisierung auch mit einer extremen Kundenabwanderung von den Annahmestellen hin zu den privaten Anbietern mit den höheren Quoten einhergehen. Dies wird zwangsläufig zu einer Schließung vieler Annahmestellen und damit verbunden zu einem Verlust an Einrichtungen der Nahversorgung in strukturschwachen Gebieten führen. Es ist nicht davon auszugehen, dass die privaten Glücksspielanbieter, die vorrangig den Vertrieb über das Internet fördern, diese Lücke füllen und Dinge des täglichen Bedarfs im ländlichen Raum anbieten werden.

Oestrich-Winkel, 19.10.2007



Tobias Fraas

- 1. Vorsitzender -



Günther Kraus

- 2. Vorsitzender -



Herrn
Horst Klee
Vorsitzender des Innenausschusses
des Hessischen Landtags
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Berlin, den 22.10.07

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages
zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV AG)**

Sehr geehrter Herr Klee,

zunächst möchten wir uns herzlich dafür bedanken, dass Sie an unserer Position zur derzeitigen Debatte Interesse zeigen und uns die Möglichkeit bieten, uns zum Entwurf des Glücksspielgesetzes zu äußern. Wir möchten die Gelegenheit wahrnehmen, einen konstruktiven Beitrag einzubringen.

Kurz zu unserem Unternehmen:

Betfair ist einer der größten Online-Sportwettenanbieter weltweit. Auf seiner Sportwettenbörse auf www.betfair.com können Sportbegeisterte aus der ganzen Welt direkt miteinander wetten und dabei die Quoten selbst vereinbaren. Das Unternehmen hat seinen Sitz in London und verfügt über Lizenzen in den streng regulierten EU-Märkten Großbritannien, Italien, Österreich, Malta und darüber hinaus auch in Australien. Betfair ist führend in Sachen Kriminalitätsprävention und Spielerschutz. Das Unternehmen würde gerne auch auf dem deutschen Markt tätig werden und beobachtet die Diskussion deshalb mit großem Interesse.

Wir würden Ihnen gern die praktischen Erfahrungen mit regulierten Märkten aus anderen EU-Ländern, insbesondere Großbritannien nahe bringen. Betfair ist weltweit tätig, so auch in den meisten europäischen Mitgliedsstaaten, und verfügt daher über Know-how und viel Erfahrung in den verschiedenen Systemen und Jurisdiktionen.

Das Prinzip „Soziale Verantwortung“ steht bei Betfair an oberster Stelle: Das Unternehmen setzt durch seine Technologie im Bereich Spielsuchtprävention ganz neue Maßstäbe. Betfair geht zudem in Zusammenarbeit mit GamCare, der führenden britischen Organisation für Spielerschutz, weit über die strengen gesetzlichen Anforderungen Großbritanniens und Australiens hinaus. Betfair hat mit 25 internationalen Sportorganisationen Verträge zum Informationsaustausch abgeschlossen und arbeitet bei der Kriminalitätsbekämpfung intensiv mit Sport und Behörden zusammen.

In Großbritannien konnte Betfair den renommierten Unternehmenspreis „Queen's Award“ gewinnen. Von der Confederation of British Industry (CBI) wurde Betfair bereits zweimal zum Unternehmen des Jahres gewählt.

Wir hoffen, dass das hessische Parlament durch unseren Beitrag weitere konkrete Informationen erhält, die es in seine Überlegungen einbezieht und damit eine fundierte Entscheidung treffen wird.

Die nachfolgende Stellungnahme bitten wir daher in Ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

Zu Rückfragen stehe ich Ihnen unter der Telefonnummer +49 (0) 163 7080 911 oder per Email unter peter.reinhardt@betfair.com jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Reinhardt', with a stylized flourish at the end.

Dr. Peter Reinhardt
Betfair Central Europe



22.10.2007

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Glücksspielgesetz, Drucks. 16/7656

1. Vorbemerkung zu unserem Unternehmen

Betfair ist einer der größten Online-Sportwettenanbieter weltweit. Auf seiner Sportwettenbörse www.betfair.com können Sportbegeisterte aus der ganzen Welt direkt miteinander wetten und dabei die Quoten selbst vereinbaren. Das Unternehmen hat seinen Sitz in London und verfügt über Lizenzen in den streng regulierten EU-Märkten Großbritannien, Italien, Österreich, Malta und darüber hinaus auch in Australien. Betfair ist führend in Sachen Kriminalitätsprävention und Spielerschutz. Das Unternehmen würde gerne auch auf dem deutschen Markt tätig werden und beobachtet die Diskussion deshalb mit großem Interesse.

2. Einführende Bemerkungen zum Gesetzentwurf

Der derzeitige Gesetzentwurf zementiert das Staatsmonopol in Hessen auf Sportwetten und Lotterien.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Urteil vom 28.03.2006 (Az. 1 BvR 1054/01) entschieden, dass ein staatliches Monopol für Sportwetten mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 GG nur vereinbar ist, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist. Die Entscheidung des EuGH im Fall Placanica erweitert diese Beschränkung um das Prinzip der Verhältnismäßigkeit – d.h. es muss auch nachgewiesen werden, dass es keine milderer Mittel gibt, die geeignet sind, um dieses Ziel zu erreichen, dabei jedoch die Dienstleistungsfreiheit privater Anbieter weniger einschränken. Als Beispiel für derartige mildere Mittel führt der Europäische Gerichtshof selbst die strikte Kontrolle und Überwachung aller Anbieter an (vgl. Placanica, Ziff. 62).

3. Rechtliche Einordnung

Die Länder argumentieren, einzig ein Monopol könne den Spielerschutz gewährleisten, konnten dies jedoch gegenüber der EU-Kommission bisher nicht ausreichend belegen. Das im aktuellen Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags vorgesehene System dürfte somit vor diesem Hintergrund als unverhältnismäßig einzustufen sein, da vergleichbare, weniger restriktive Maßnahmen nicht ausreichend geprüft wurden.



3.1. Unzureichende Begründung des Ausschlusses weniger restriktiver Maßnahmen

Unter Punkt „III. Alternativen“ der Erläuterungen zum Staatsvertrag wird die „Möglichkeit der gesetzlich normierten und kontrollierten Zulassung gewerblicher Sportwettangebote durch private Wettunternehmen“, nachfolgend als Konzessionsmodell bezeichnet, nicht zugelassen. Als Begründung wird angeführt, dass eine starken Expansion des Glücksspielangebots zu erwartenden ist. Eine Begrenzung des Angebots kann allerdings allein schon dadurch erreicht werden, wenn nur eine begrenzte Anzahl Konzessionen vergeben wird. Können diese Anbieter (unter den staatlichen Auflagen bzgl. des Verbraucherschutzes) unter wettbewerbsfähigen Bedingungen, also auch innerhalb eines wettbewerbsfähigen Steuersystems agieren, so kann die Glückspielnachfrage in geordnete Bahnen gelenkt werden. Denn Konsumenten bevorzugen im Falle wettbewerbsfähiger Angebote die Anbieter des Heimatmarktes, da sie diesen mehr Vertrauen entgegen bringen¹, wie die in den Erläuterungen zum Gesetzentwurf erwähnte Studie zum Glücksspielmarkt in der EU vom April 2006 des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung, erstellt im Auftrag der EU-Kommission, belegt.

Dass bei einer Ausweitung des Angebots nicht automatisch die Anzahl Spielsüchtiger steigt, konnte in aktuellen Studien (Harvard Medical School, vgl. Pkt. 5.a) erstmals belegt werden.

Zur möglichen Kontrolle der Konzessionsnehmer, die häufig in diesem Zusammenhang angezweifelt wird: Eine staatliche Konzession ist im Normalfall an strenge Konzessionsbedingungen, also ordnungsrechtliche Anforderungen, geknüpft. Ein Verstoß des Konzessionsnehmers (privater Anbieter) gegen diese Bestimmungen bedeutet in der Regel den Entzug der Lizenz. Für einen privaten Anbieter ist die Einhaltung der Lizenzbedingungen somit zwingend erforderlich, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Ein staatlicher Anbieter, der gegen das Glücksspielgesetz verstößt, hat hingegen weniger zu befürchten, da ihm als alleinigem Anbieter die Lizenz nicht entzogen werden kann – im Monopol fehlt somit eine wirklich durchgreifende, einfache Sanktionsmöglichkeit. Eine Kontroll- und Aufsichtsfunktion ist im vorliegenden Gesetzentwurf bereits vorgesehen und kann diese Kontrollfunktion auch für eine begrenzte Anzahl privater Anbieter wahrnehmen.

¹ The Impacts of Internet Gambling and other forms of remote gambling on the EU gambling market, Chapter 7, S.1425; in dieser Studie wird auch darauf hingewiesen, dass die Länder sich über wettbewerbsfreundliche Rahmenbedingungen wesentlich besser ihre staatlichen Einnahmen sichern könnten. Studie als Download verfügbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/study5_en.pdf



3.2. Widersprüche im Entwurf für ein neues Spielbankgesetz

Auch innerhalb der hessischen Landesgesetze gibt es Regelungen, die rechtliche Bedenken gegen den Glücksspielstaatsvertrag nahe legen. Der Entwurf für ein neues hessische Spielbankgesetz weist einen entscheidenden Widerspruch (zum Glücksspielstaatsvertrag) auf: Zwar wurde die Vorschrift, die Spielbankangebote im Internet möglich macht, entsprechend dem Verbot im GlüStV abgeschafft. Ein klares Internetverbot ist allerdings nicht zu erkennen. Vielmehr finden sich im Entwurf Regelungen über eine Ermäßigung der steuerlichen Abgaben für das Online-Angebot (§ 11 Abs. 3 des Entwurfs). Im Entwurf zum hessischen Glücksspielgesetz hingegen wird auf das Verbot im Staatsvertrag Bezug genommen. Zudem heißt es im Entwurf, dass das Spielbankgesetz insofern unberührt bleibt, als dass der Staatsvertrag dem nicht entgegensteht. Eine Abgabenermäßigung, wie sie im Entwurf des neuen SpielbankG geregelt ist, wäre demnach nur dann mit dem Glücksspielgesetzesentwurf konform, wenn sie sich auf Online-Angebote für Nicht-Glücksspiele bezieht. Jedoch sind in beiden Gesetzesentwürfen dazu keinerlei Erklärungen zu finden. Die beiden Gesetze stehen damit nicht in Einklang.

3.3. Dienstleistungsfreiheit

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf schließt Hessen Anbieter aus den europäischen Nachbarstaaten aus.

Betfair ist ein führendes, europäisches Dienstleistungsunternehmen und ist damit von diesem Ausschluss betroffen. Betfair verfügt über Lizenzen in staatlich regulierten EU-Mitgliedsstaaten wie Großbritannien, die den privaten Anbietern strengere Auflagen in Bezug auf Spielsucht und Kriminalitätsprävention abfordern, als es Deutschland derzeit tut. Es ist damit weder vor dem Hintergrund der im EG-Vertrag garantierten Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit (Artikel 43 und 49 EG-Vertrag), noch in Bezug auf die von den Ländern gesteckten Ziele des Spielerschutzes nachvollziehbar, weshalb diese Lizenz nicht europaweit – also auch in Deutschland – gültig sein sollte.

Daher gibt es keinen Grund für die deutschen Behörden, eine Lizenz aus dem EU-Mitgliedsland Großbritannien, die den Schutz der Bürger besser gewährleisten würde als dies die staatlichen Anbieterunternehmen leisten müssen und können, nicht anzuerkennen.

Bis eine einheitliche europäische Regelung getroffen ist, erkennt Betfair jedoch an, dass die geschäftliche Tätigkeit in einem Land auch der entsprechenden Steuerpflicht des jeweiligen Landes unterliegt und steht auf dem Standpunkt, dass im Falle eines liberalisierten Marktes in Deutschland auch die entsprechenden Steuerzahlungen in Deutschland geleistet werden.

3.4. Notifizierungspflicht

Der vorliegende Gesetzentwurf für Hessen enthält Änderungen bzw. verschärfte Regelungen im Vergleich zum allgemeinen Staatsvertrag, der der EU Kommission vorgelegt wurde (z.B. bzgl.



der Höhe der Sanktionen). Damit ist er nach Auffassung der EU-Kommission und vieler unabhängiger Rechtsexperten separat nochmals notifizierungspflichtig. Wenn Hessen dieser Notifizierungspflicht nicht nachkommt, werden die Abgeordneten damit konfrontiert, über einen europarechtlich angreifbaren und mit formalen Fehlern behafteten Gesetzentwurf zu entscheiden. Diese müssen bei ihrer Abstimmung jedoch auf die formale und juristische Korrektheit eines Gesetzentwurfs vertrauen können.

Darüber hinaus ist der Zeitplan für den Fall der Notifizierungspflicht nicht mehr einhaltbar, da mit der Notifizierung eine dreimonatige Stillhaltefrist beginnt, also das Gesetz nicht ratifiziert werden darf; wird hingegen das Gesetz ohne die erforderliche Notifizierung ratifiziert, tritt es zwar in Kraft, ist aber (entsprechend einem Gutachten von Prof. Streinz von der Universität München² und den Referenzurteilen des EuGH³) nicht gerichtlich durchsetzbar. Jeder gegen den sich das Gesetz wendet, z.B. mit einem entsprechenden Bußgeldbescheid wegen eines Verstoßes gegen das Internetverbot, kann gemäß Informationsrichtlinie für sich geltend machen, dass nicht notifizierte technische Vorschriften ihm gegenüber nicht angewendet werden können.⁴ Die nationalen Gerichte dürften dann die nicht notifizierte Bestimmung, die u.a. das Internetverbot und Bußgelder festschreibt, nicht anwenden. Dies hätte zur Folge, dass entsprechende Verfügungen der Behörden rechtswidrig sind.

Ein Gesetz, das von den Gerichten nicht angewendet werden kann, büßt seine Wirkung und vor allem seine Glaubwürdigkeit ein. Angesichts der von einigen in Deutschland bereits tätigen Anbietern angekündigten Klagewelle, **steht dieser Staatsvertrag seiner eigenen Zielsetzung – Schaffung von Rechtssicherheit – entgegen.**

In einem neuesten Gutachten⁵ bescheinigt auch der Wissenschaftliche Dienst des Landtages Schleswig-Holstein dem zu ratifizierenden Staatsvertrag, dass "dass gegen zentrale Teile des

² Gutachten vom 07.09.07 von Prof. Rudolf Streinz, et al. zur „Notifizierungspflicht von Glücksspielstaatsvertrag und Ausführungsgesetzen der Länder gemäß der Richtlinie Nr. 98/34/EG (Informationsrichtlinie)“, LMU München

³ (EuGH, Urt. v. 08.09.2005, Rs. 303/04 ("Lidl"); EuGH, Urt.v. 30.04.1996, Rs C -194/94, Slg 1996, I-2201 (CIA Security)). Nach dem Urteil Unilever (Urt.v.26.09.2000, Rs.C-443/98, Slg. 2000, I-7535) können auch in Fällen, in denen Maßnahmen zwar notifiziert, aber noch während der Stillhaltefrist angenommen wurden, diese dem Einzelnen nicht entgegen gehalten werden. Das nationale Gericht darf nach der Rechtsprechung eine Vorschrift, die eine technische Vorschrift darstellt, nicht anwenden, wenn sie der Kommission nicht vor ihrem Erlass übermittelt wurde. Der Verstoß gegen die Mitteilungspflicht stellt einen wesentlichen Verfahrensmangel dar, der zur Unanwendbarkeit der fraglichen technischen Vorschrift führt.

⁴ Die Vorschriften der Informationsrichtlinie seien dahin auszulegen, dass sie von dem einzelnen vor den nationalen Gerichten herangezogen werden können (EuGH, Urt. v. 30.04.1996, Rs. C - 194/94, Slg. 1996, I-2201("CIA Security")).

⁵ „Europa- und verfassungsrechtliche Aspekte zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag)“; Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 16/2460



Glücksspielstaatsvertrages rechtliche Bedenken bestehen, aus denen sich ein beträchtliches Risiko für den gesamten Bestand des Glücksspielstaatsvertrages ergeben kann."

4. Wirtschaftliche Folgen eines Monopols im Vergleich zu einem liberalisierten Markt

Der derzeitigen Studien- und Gutachtenlage (z.B. Deloitte-Studie⁶) zufolge wird der Markt für Lotto und Glücksspiel einbrechen, sollten die rigorosen Marktbeschränkungen und Werbeverbote des Staatsvertrages in Kraft treten. Die Abwanderung der Kunden über das Internet zu ausländischen Anbietern (ohne staatliche Lizenz) bedeutet die Entwicklung eines Graumarkts außerhalb staatlicher Kontrolle (vgl. Pkt. 7).

Als Begründung für den Erhalt des Monopols wird meist angeführt, dass der Wegfall des Monopols auch den Wegfall der staatlichen Einnahmen und damit der Förderung des Breitensports und kultureller Projekte bedeute. Doch der derzeitige Staatsvertrag gefährdet diese Einnahmen noch mehr. Die Umsätze werden durch Angebots- und Werbebeschränkungen (und den Wegfall des Internetvertriebs) sinken und die erforderlichen Fördergelder werden nicht mehr zur Verfügung stehen (vgl. Deloitte-Studie²).

Im Monopolfall, unter den Voraussetzungen des derzeitigen Staatslotterievertragsentwurfs, ergibt sich bis 2011 allein für die Sportwetten ein Umsatzrückgang von 510 Mio. Euro (Stand 2005) auf 111 Mio. Euro. Demzufolge reduziert sich das jährliche Gesamtsteueraufkommen von 185 Mio. Euro in 2005 auf 40 Mio. Euro in 2011. Die gesamten Staatseinnahmen im Lotto und Sportwettenbereich reduzieren sich laut einer Ifo-Studie⁷ Prognose von € 468,8 Mio. seit dem Jahr 2005 auf € 128,9 Mio im Jahr 2010.

Die zusätzlichen Ausgaben für Arbeitslosengeld und geringeren Beiträgen zur Sozialversicherung tragen zu dieser Entwicklung ebenfalls bei.

Im von Betfair begrüßten Konzessionsmodell mit einer Steuer auf den Bruttospielertrag (einheitlich 15%, wie in Großbritannien) ergibt sich hingegen ein prognostiziertes Umsatzwachstum des Gesamtsportwettenmarkts von 5 Mrd. Euro bis 8 Mrd. Euro in 2011.

Es wird unter anderem argumentiert, dass private Anbieter im Falle eines liberalisierten Marktes vom Ausland aus anbieten und damit keinen Beitrag zu den staatlichen Einnahmen leisten würden. Im Falle eines Konzessionsmodells jedoch kann die Abgabepflicht eindeutig an die

⁶ Vgl. hierzu und im Folgenden: „Vorschläge für ein Duales Wettsystem - Deloitte-Studie zum deutschen Sportwettenmarkt“ (2006); Studie als Download verfügbar unter: http://www.prosiebensat1.com/imperia/md/content/pressezentrum/PKHandout_AK_WettenStand_121006.pdf

⁷ Ifo-Studie: „Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Sportwettmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft“, November 2006



Lizenz geknüpft werden. Die Verbraucher bevorzugen Angebote von Anbietern, die in ihrem Heimatland bekannt und lizenziert sind (und damit ggf. auch der jeweiligen Rechtsprechung unterliegen, vgl. Pkt. 3.1). Seriosität ist damit ein Wettbewerbsfaktor. Die privaten Anbieter haben somit ein geschäftliches Interesse daran, in Deutschland staatlich lizenziert und damit auch abgabepflichtig zu sein, sofern ein regulatives und kompetitives Steuersystem existiert.

Als weiterer wirtschaftlicher Aspekt ist zu nennen, dass die hohe Technologisierung der Online-Anbieter und deren Sekundärindustrien, die in innovativen Produkten ihren Niederschlag findet, Wettbewerbsvorteile und damit auch positive externe Effekte für die deutsche Volkswirtschaft mit sich bringt. Dieser Teil der New Economy gibt dem Innovationsstandort Deutschland die Chance, sich in einer globalisierten Ökonomie Wettbewerbsvorteile im Bereich der zukunftsfähigen Technologien - und damit Arbeitsplätze - zu sichern.

5. Spielsuchtprävention

Das angestrebte Schutzniveau für die Spieler soll, so die Argumentation nur mit einem staatlichen Monopol erreichbar sein. Es gibt allerdings keinerlei Studienmaterial, welches die Aussage unterstützt, dass bei einem Konzessionsmodell ein niedrigeres Schutzniveau vor mit dem Glücksspiel verbundenen Gefahren bestünde. Dennoch wird dieses Argument ungeprüft dazu verwendet, ein solches Modell abzulehnen. Zu den häufig angeführten Aspekten möchten wir im folgenden Stellung beziehen.

a) Zum Gefährdungspotential von Lotto und Sportwetten

- Laut einer Studie des Bremer Instituts für Drogenforschung unter Prof. Dr. Heino Stöver weist gerade das Lottospiel das geringste Spielsuchtpotential auf mit nur 0,33% der ausschließlichen Lottospieler.⁸ Dieser Personenkreis ist der Studie zufolge nur einem äußerst geringen Risiko ausgesetzt, ein Spielproblem zu entwickeln.
- Insbesondere im Internetbereich wird generell ein erhöhtes Suchtpotenzial vermutet. Hier wiederum wird angenommen, Online-Sportwetten seien gefährdend. Im Jahr 2005 führte die renommierte Harvard Medical School (HMS⁹) eine Studie zum Spielverhalten von 40.499

⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden: Prof. Dr. Heino Stöver, Bremer Institut für Drogenforschung an der Universität Bremen, „Glücksspiele in Deutschland – Eine repräsentative Untersuchung zur Teilhabe und Problemlage des Spielens um Geld“ (2006); Studie als Download verfügbar unter: http://www.gluecksspielsucht.de/materialien/untersuchungen_glinde_BISDRO.pdf.

⁹ Vgl. hierzu und im Folgenden: LaBrie, R. A., LaPlante, D. A., Nelson, S. E., Schumann, A., & Shaffer, H. J.), „Assessing the Playing Field: A Prospective Longitudinal Study of Internet Sports Gambling Behavior“, *Journal of Gambling Studies* (2007), 23, 347-362. Studie als Download verfügbar unter: <http://www.divisiononaddictions.org/html/library.htm>



Personen durch, die online an Sportwetten teilnahmen. Die gewonnenen Daten konnten die häufigen Spekulationen, das Internet verleite eine große Anzahl von Spieler zu exzessivem Glücksspiel, nicht stützen. Der Studie zufolge zeigt die Mehrheit des vorliegenden Samples ein gemäßigtes Spielverhalten. Über den gesamten Zeitraum der Studie von acht Monaten verzeichneten lediglich 0,4% der untersuchten User eine hohe Anzahl von Wetten mit hohen Verlusten. Die Harvard Medical School stellt fest, dass davon ausgegangen werden kann, dass nur ein äußerst geringer Prozentsatz der Spieler problematisches Spielverhalten entwickelt.

- Laut dem renommierten Spielsuchtexperten Prof. Dr. Gerhardt Meyer vom Institut für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen, der auch als Spielsuchtexperte vom Bundesverfassungsgericht konsultiert worden war, gilt beim Gefährdungspotential von Glücksspielen, dass die Gruppe der Automatenspieler mit rund 80% den größten Anteil der Spielsüchtigen stellt.¹⁰

Gerade bei den Glücksspielen mit dem geringsten Gefährdungspotential wird ein Monopol aus Gründen der Spielsuchtprävention aufrechterhalten, während die Spiele mit der höchsten Spielsuchtgefahr weiterhin privatisiert bleiben. Das deutsche System ist damit in sich widersprüchlich. Ob es der Anforderung an Kohärenz eines staatlichen Systems zur Bekämpfung der Spielsucht genügen kann, ist zu bezweifeln, ebenso wie die Frage, ob das staatliche Monopol auch in der vom Staatsvertrag vorgesehenen Form überhaupt geeignet und erforderlich ist, zur Bekämpfung der Spielsucht beizutragen (vgl. 5.b). Die Frage der Kohärenz, die auch von der EU Kommission kritisiert wurde, stellt sich auf bundesweiter und nicht nur auf Länderebene.

b) Private können Spielsuchtprävention ebenso leisten wie ein Monopol.

Die Qualifizierung privater Anbieter Spielsuchtprävention leisten zu können, wurde auch bereits in der deutschen Rechtsprechung verwendet. Im Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover vom 20.08.2007, in dem es die Verweigerung einer Lizenz für ein Online-Casino in Niedersachsen als nicht rechtens klassifizierte, wurde in der Begründung u.a. angeführt, dass das Gericht die von der privaten Spielbankgesellschaft getroffenen Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz von Spielsüchtigen als ausreichend einstufte.

Betfair ist ein anschauliches Beispiel dafür, wie es einem privaten Anbieter gelingt, ein „verantwortliches Wetten“ in einem staatlich streng regulierten Markt zu gewährleisten. Durch unsere technologischen Möglichkeiten sind wir in der Lage, neue Maßstäbe im Bereich Spielsucht und Kriminalitätsprävention zu setzen und verfügen bereits jetzt über jahrelange

¹⁰ Meyer, G. (2003): Glücksspiel - Zahlen und Fakten. In: Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hrsg.): Jahrbuch Sucht 2004. Geesthacht: Neuland, S. 97-111; Studie als Download verfügbar unter: http://www.gluecksspielsucht.de/materialien/zahlen_fakten2004.pdf



Erfahrung mit den Auflagen, die vom deutschen Glücksspielgesetz gefordert werden und die für die staatlichen Anbieter seit ein paar Monaten Neuland sind. Betfair geht in seinem Engagement weit über das gesetzlich vorgeschriebene Maß der strengen britischen Auflagen hinaus und hat einige Initiativen selbst entwickelt, die helfen sollen, gefährdete Personen besser zu schützen. Wir arbeiten mit GamCare, der führenden britischen Organisation für Spielerschutz, zusammen, um gemäß dem „Verhaltenskodex zur gesellschaftlichen Verantwortung“ (Social Responsibility Code of Conduct) Richtlinien und Praktiken zur Hilfe bei Spielsucht zu entwickeln.

Neben den vielen nationalen und internationalen Auszeichnung wie dem renommierten Queen's Award wurde Betfair 2005 und 2006 der Preis „Sozial verantwortliches Unternehmen des Jahres“ von den eGaming Review Industry Awards verliehen.

In der beigegefügt Anlage II wird ersichtlich, dass Betfair als privater Anbieter die Anforderungen des Glücksspielstaatsvertrages übererfüllt. Das geforderte Schutzniveau könnte also nicht nur erhalten, sondern sogar angehoben werden.

Zum Online-Verbot: Mit der Argumentation, dass das Internet keine effektive Kontrolle von Spielsucht gewährleistet, wird im GlüStV die Möglichkeit der Wettteilnahme über dieses Medium als bedenklich eingeschätzt: „Die Anonymität des Spielenden und das Fehlen jeglicher sozialer Kontrolle lassen es unter dem Aspekt der Vermeidung von Glücksspielsucht als notwendig erscheinen, den Vertriebsweg „Internet“ über den Sportwettenbereich hinaus in Frage zu stellen. Zur Sicherstellung der Ziele (des GlüStV) ist es daher geboten, dem Glücksspielbereich den Vertriebsweg „Internet“ grundsätzlich zu untersagen.“

Jedoch bildet gerade die zentrale Erfassung der Daten, der Einsätze und der zeitlichen Abfolge der Spiele bei der Identifizierung einer gefährdeten Person das entscheidende Element. Deshalb ist es nicht nachvollziehbar, dass ausgerechnet das Medium Internet, mit dem Spielerschutz und Minderjährigenschutz über valide Kundenidentifikation und Trackingmöglichkeiten technisch am besten und effektivsten gewährleistet werden kann, verboten werden soll.

Darüber hinaus konnte in der aktuellen Studie der renommierten Harvard Medical School (vgl. 5.a) dass trotz der Anonymität (die sich in diesem Fall nur auf das „Unbeobachtet sein“ des Spielers bezieht, nicht auf seine Identifizierung), problembehaftetes Spielverhalten im Online-Bereich nicht automatisch häufiger auftritt.

c) Anzahl Spielsüchtiger durch erweitertes Angebot und erweiterte Werbung

Es wird darüber hinaus oft argumentiert, die Spielsuchtgefahr erhöhe sich allein durch das erweiterte Angebot, das der Wettbewerb eines liberalisierten Marktes mit sich bringt.

Auch im vorliegenden hessischen Gesetzentwurf wird unter „III. Alternativen“ die Besorgnis ausgedrückt, dass eine Zulassung privater Wettunternehmen zu einer enormen Expansion des Angebots und folglich zu einer Zunahme von Glücksspielteilnehmern und vor allem Spielsüchtigen führt. Hierzu möchten wir Folgendes anmerken:



Erst vor kurzem wurde in Großbritannien nun die erste Langzeitstudie zur Verbreitung des Glücksspiels im liberalisierten britischen Markt veröffentlicht, durchgeführt von der unabhängigen, staatlichen Kontrollbehörde für Glücksspiel.¹¹ Diese zeigt deutlich, dass Liberalisierung und neue Spielmöglichkeiten zum Beispiel im Internet nicht zu mehr Glücksspielern führen. In Großbritannien blieb die Zahl der Glücksspielteilnehmer von 1999 bis 2007 konstant. Gleiches gilt für die Anzahl der Spielsüchtigen. Weder die Möglichkeit des Glücksspiels im Internet noch die Existenz privater Glücksspielanbieter und deren erweitertem Angebot hat im britischen Markt zu mehr Glücksspiel oder zu mehr Spielsüchtigen geführt!

Wir möchten daher den Innenausschuss ersuchen, diese erste behördlich durchgeführte Langzeitstudie zur Anzahl Spielsüchtiger in einem liberalisierten Markt zu berücksichtigen.

Zielsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs ist die „Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes“ und „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken“. Durch das Verbot von Online-Glücksspiel wird der stark steigenden Nachfrage (also dem Spieltrieb) allerdings kein entsprechendes Angebot gegenübergestellt. Diese Nachfrage (Umsatz der Onlinespieleinsätze in Deutschland wird für das Jahr 2010 auf 7,6 Milliarden € geschätzt¹²) wird jedoch nicht mit dem Verbot erlöschen, sondern auf den Graumarkt ausweichen.

Es ist richtig, dass mehr Wettbewerb zu einem größeren Angebot für die Spieler führen wird. Studien zeigen jedoch, dass ein ausreichendes, wettbewerbsfähiges Angebot an Glücksspielmöglichkeiten im legalen Markt verhindert, dass Spieler bei illegalen oder im Ausland ansässigen Firmen spielen (vgl. Pkt. 7). So kann ein an den Bedürfnissen der Spieler orientiertes Glücksspielangebot nachhaltig zu deren Schutz beitragen, da die Spieler die Möglichkeit haben bei seriösen Firmen, die die staatlichen Vorgaben einhalten, zu spielen. Eine Liberalisierung des Glücksspielmarktes trägt also zur Eindämmung des illegalen Glücksspielmarktes und somit zum Schutze der Spieler bei.

Dazu das Beispiel der USA: Nach Einführung des „Unlawful Internet Gambling Enforcement Act“, der das Verbot von Glücksspielen im Internet beinhaltete, haben von ursprünglich 2.700 Pokerwebsites in den USA 1.000 Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit eingestellt, und zwar diejenigen, die einen Ruf als seriöses Unternehmen zu verlieren haben. Es verbleiben 1.700 Internet-Unternehmen, die einen wachsenden Markt bearbeiten, aber dabei keine Mindestanforderungen bei der Kriminalitätsbekämpfung, dem Verbraucherschutz oder der Suchtprävention erfüllen.

¹¹ Gambling Commission & NatCen (National Centre for Social Research) „British Gambling Prevalence Survey 2007“; Studie als Download verfügbar unter:
<http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/Prevalence%20Survey%20final.pdf?TxCZPVXVLI919200794315>

¹² Vgl. Goldmedia-Studie „Online Betting & Gambling 2010“, Juni 2006



6. Das Duale System

Der vorliegende Gesetzentwurf lehnt eine Alternative zum Monopol klar ab (vgl. Pkt. 5.c bzgl. Punkt „III. Alternativen“ des Gesetzentwurfs). Ein Duales System, bei dem am Lottomonopol auf Grundlage des bestehenden Rechts festgehalten wird und allein der Sportwettenbereich liberalisiert wird, wurde als Alternative nicht berücksichtigt, ist jedoch unter Wahrung der im Gesetzentwurf gesteckten Ziele durchaus realisierbar.

Die EU-Kommission hat für ein Duales System Kompromissbereitschaft signalisiert. Falls die Länder den Bereich der Sportwetten für private Anbieter aus der EU öffnen, werde die Kommission „in keiner Weise die Existenz und Fortsetzung der Länder-Monopole für Lotto/Toto oder andere Glücksspiele“ in Frage stellen, so heißt es in einem Brief¹³ von Charlie McCreevy, dem zuständigen Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen, in einer Mitteilung an den Parlamentarischen Geschäftsführer der FDP-Landtagsfraktion Niedersachsen Jörg Bode. Ein solcher Weg könnte auch dem schon laufenden Rechtsverfahren ein Ende setzen und ist ein eindeutiges Zugeständnis der EU an die Länder.

Weshalb diese Trennung der beiden Bereiche möglich ist, lässt sich auch durch die unterschiedlichen Marktmechanismen erklären. Der Sportwettenbereich lebt – wie die meisten Märkte – vom Wettbewerb unter den Anbietern, die dem Kunden in der Regel die besten Angebote beschert. Im Lotteriebereich lässt jedoch – im Gegensatz zu Sportwetten – der Marktmechanismus nur den größten Anbieter zu. Die Nachfrage richtet sich hier nach dem größten Jackpot, den nur der bestehende größte Anbieter stellen kann und damit die meiste Nachfrage auf sich zieht. Andere Anbieter können auf Dauer nicht bestehen. Im Lottobereich kann nur die nächstgrößere Lotterie Konkurrenz darstellen, z.B. die von den staatlichen Anbietern organisierte „Euro Millions“, der Europa-Jackpot.

Der derzeitige Lottoblock könnte also in seiner jetzigen Form erhalten bleiben. Ein praktisches, funktionierendes Beispiel für ein Duales System ist die Lotterie in Großbritannien, die 2001 privatisiert wurde. In England ist der Sportwettenbereich staatlich reguliert. Im Lottobereich hingegen wird für den Zeitraum von 5 Jahren eine staatliche Lizenz ausgeschrieben, die Gewinne sind an den Staat abzuführen.

¹³ Brief vom 09.07.2007



7. Entwicklung eines Schwarzmarktes

Ein Internet-Angebot ist per se kaum in geographische Grenzen zu dämmen.

Der Spielerschutz und die Kriminalitätsbekämpfung sind (entgegen den Behauptungen) in einem Monopol nicht gewährleistet, da durch die staatliche Beschränkung des Angebots und die schlechteren Quoten insbesondere im Onlinebereich viele Spieler in den nicht regulierten, grauen Markt abwandern (vgl. Pkt. 5.c).

Die Abwanderung der Kunden über das Internet zu ausländischen Anbietern (ohne Lizenz) bedeutet die Entwicklung eines Graumarkts außerhalb staatlicher Kontrolle.

Einen Anstieg des Schwarzmarktes für den gesamten Sportwettenbereich (on- und offline) prognostiziert nun auch eine aktuelle Studie zur voraussichtlichen Schwarzmarktentwicklung von Prof. Dr. Friedrich Schneider der Johannes Kepler Universität Linz belegt (vgl. Anlage III). Im Falle von Verbot und Beschränkung wird der Anteil des Schwarzmarktes am Sportwettenmarkt bei 70% liegen. Im Falle einer Legalisierung des Sportwettenmarktes beträgt der Schwarzmarktanteil lediglich 13%. Ein Vergleich der für beide Fälle prognostizierten Schwarzmarktumsätze im Jahr 2008 (also mit und ohne Verbote, wie sie der Gesetzentwurf derzeit vorsieht) zeigt, dass die geplanten Verbote bzw. Beschränkungen im Sportwettenmarkt einen Anstieg des Schwarzmarktumsatzes von 433% verursachen. Niemand kann ein Interesse daran haben, dass eine solche Entwicklung stattfindet. Weder der Staat noch seriöse Anbieter.

Um den Glücksspielmarkt sinnvoll kontrollieren zu können, wird von Prof. Schneider eine Liberalisierung unter staatlicher Regulierung empfohlen.

8. Abschließende Bewertung

Aus der Sicht von Betfair zeigen all diese Entwicklungen, dass das Ausführungsgesetz zum Staatsvertrag vom Landtag **nicht** ratifiziert werden sollte. Das Ziel sollte es sein, gemeinsam mit den privaten Anbietern nach konstruktiven Lösungen zu suchen. Die Berücksichtigung des Vorschlags eines teilliberalisierten Marktes ist ein wichtiger Ansatz, wie die Kriminalitätsbekämpfung und Suchtprävention auf der einen Seite und finanzielle Interessen auf der anderen Seite in ein überzeugendes EU-kompatibles Gesamtmodell integriert werden können. Diese tragfähige Alternative sollte im hessischen Gesetzesvorschlag entsprechende Beachtung finden.

Betfair unterstützt auch die EU-Kommission in ihrer Vorgehensweise. Das „Duale System“ mit der Liberalisierung des Sportwettenbereichs bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Toto/Lotto – Monopols ist ein konsensualer Lösungsansatz, den Betfair sehr begrüßt. Vor dem Hintergrund dieser Stellungnahme fordert Betfair daher den Landtag in Wiesbaden auf, dem Gesetzentwurf **nicht** zu zustimmen.



Anlagen:

Anlage I – Betfair - Unternehmensportrait

Anlage II – Betfair – Verantwortliches Wetten

Anlage III - Executive Summary von der Langfassung der Studie „Volkswirtschaftliche
Analyse des legalen/illegalen Marktes für Glücksspiel in Deutschland“, Prof. Dr. Dr.h.c.mult.
Friedrich SCHNEIDER, Johannes Kepler Universität Linz



BETFAIR – EIN SOZIAL VERANTWORTUNGSBEWUSSTES UNTERNEHMEN

Das Unternehmen Betfair betreibt das innovative Modell einer Wettbörse und ist das größte Online-Wettunternehmen in Großbritannien. Das dort seit Juni 2000 bestehende Unternehmen verfügt zusätzlich über Lizenzen in Australien, Italien, Österreich, Deutschland und Malta. Betfair ist heute mit Abstand die größte Wettbörse weltweit. Das Modell der „Wettbörse“ wurde von den Gründern, den Finanzexperten Andrew Black und Edward Wray, selbst entwickelt und auf den Weg gebracht. Seit seiner Gründung steht das Prinzip „Soziale Verantwortung“ bei Betfair an höchster Stelle.

Das Prinzip Betfair.com revolutionierte den Markt der Online-Sportwetten

Eine Wettbörse ist eine Transaktionsplattform an der Wetten (Sportkontrakte) wie Aktien an der Börse gehandelt werden. Betfair führt also weltweit Kunden zusammen, die gegensätzliche Ansichten über den Ausgang eines Ereignisses vertreten und darauf wetten möchten. Das Unternehmen ist im Gegensatz zu herkömmlichen Buchmachern nicht der Wettpartner.

Die Kunden wählen Betrag und Quote selbst aus, Betfair sucht unter den Wettenden das passende Pendant und vermittelt die Wetten zu den selbst festgelegten Quoten. Betfair verwahrt das Geld bis das Endergebnis bestätigt wurde und zahlt es dann unter Einbehalt von zwei bis fünf Prozent Servicegebühr an die Spieler aus. Betfair verdient nur an den Gewinnausschüttungen. Ein solches System bietet den Kunden im Normalfall bessere Quoten als traditionelle Buchmacher, da deren meist hohe Gewinnspanne wegfällt. Die Quoten sind folglich im Schnitt um etwa 20 Prozent günstiger. Betfair ist ein Buchmacher, der all seine Risiken durch den Einsatz hoch entwickelter Technologien abdeckt.

Betfair hat eine breite Angebotspalette von Wettprodukten. Im Bereich Sportwetten bietet die Börse eine Auswahl von mehr als 50 Sportarten, die Sportereignisse aus 122 Ländern abdecken. Das Angebot umfasst regelmäßig Fußballereignisse aus 30 verschiedenen Ländern, mehr als 1.000 Pferderennen pro Woche und weitere Wettangebote, etwa auf Reality-TV-Ereignisse und Finanzmärkte. Sportwetten bei betfair.com werden ergänzt durch Online-Poker unter betfairpoker.com und einer Reihe von Spielangeboten unter betfairgames.com.

Betfair – ein stark wachsendes Unternehmen

Betfair beschäftigt derzeit über 1.200 Mitarbeiter und hat über eine Million User aus 140 Ländern. Zu jedem Zeitpunkt besuchen mindestens 40.000 Kunden die Website. Betfair expandiert ständig weiter und bietet seinen Kunden in 18 verschiedenen Sprachen an, Wetten zu platzieren. Mehr als 50 % der täglichen Neuanmeldungen werden außerhalb vom Ursprungsland Großbritannien getätigt. Betfair ist ausschließlich in Ländern tätig, in denen die gesetzlichen Regelungen dies erlauben.

Im Jahr 2005 wurden auf dieser Wettbörse mehr als eine Milliarde Wetten platziert. Betfair konnte in diesem Jahr die Einkünfte um 61 % von rund 99 Mio. Euro auf rund 160 Mio. Euro steigern. Der operative Gewinn stieg um 87 % auf rund 33 Mio. Euro. Betfair zahlt in Großbritannien einen Steuersatz von 15 % auf den Bruttogewinn und darüber hinaus Abgaben an nationale und internationale Sportorganisationen.

Betfair – Unternehmensporträt



Betfair hat seinen Firmensitz in Hammersmith, London, und ist im Besitz einer ganzen Reihe von privaten Anteilseignern, u.a. die japanische Investmentfirma Softbank und einige der führenden Risikokapitalgesellschaften. Die beiden Firmengründer Ed Wray und Andrew Black arbeiten noch heute bei Betfair.

Eine innovative Technologie ermöglicht ein innovatives Geschäftsmodell

Das Geschäftsmodell von Betfair basiert auf einer sehr leistungsfähigen und innovativen Technologie.

Betfair wickelt täglich mehr als 5 Mio. Wetten ab, also etwa 15-mal mehr Transaktionen als die London Stock Exchange. In Spitzenzeiten bewältigt Betfair mehr als 300 Wetten pro Sekunde und verarbeitet doppelt so viele Transaktionen mit Debit- und Kreditkarten wie alle weiteren Webseiten in Europa. Die dafür benötigte Technologie ist enorm komplex und erfordert hohe Investitionen und intensive Entwicklung.

Es handelt sich um eine speziell für das Unternehmen gefertigte, urheberrechtlich geschützte Software (basierend auf Oracle unter Anwendung von Sun Solaris), und wurde ursprünglich auch von Betfair selbst entwickelt. Oracle bezeichnet die Datenbank von Betfair als eine der fünf am meisten gefragten Datenbanken weltweit, so dass sie diesbezüglich Seite an Seite mit Amazon steht und sich in einer Liga mit eBay und Google befindet.

Sozial verantwortliches Wetten mit Betfair

Betfair nimmt seine soziale Verantwortung gegenüber seinen Kunden sehr ernst und hat schon zahlreiche Auszeichnungen für diese Bemühungen erhalten. Dazu gehört der Queen's Award für Unternehmertum, dem angesehensten Preis für Firmen in Großbritannien, in der Kategorie "Innovation". Darüber hinaus wurde Betfair der Preis „Sozial verantwortliches Unternehmen des Jahres“ von den eGaming Review Industry Awards verliehen. Außerdem ist Betfair das einzige Unternehmen, das die Auszeichnung „Unternehmen des Jahres“ des CBI Growing Business Award zweimal in Folge, 2004 und 2005, gewonnen hat. In den sechs Jahren seiner Geschäftstätigkeit wurde Betfair insgesamt 17 Mal mit Preisen ausgezeichnet.

Zu sozial verantwortlichem Wetten gehört der Schutz vor Spielsucht, die Förderung eines sauberen Sports, Geldwäsche- und Betrugsprävention und der Schutz Minderjähriger. Betfair erfüllt nicht nur die strengen Auflagen in Großbritannien und die sogar noch strengeren Rahmenbedingungen in Australien, sondern geht über die gesetzlichen Anforderungen sogar hinaus. Betfair hat einige Initiativen selbständig entwickelt, die helfen sollen, gefährdete Personen besser zu schützen (vgl. Information „Verantwortliches Wetten“).

Betfair - Best Practice

Betfair nimmt in dem offenen, aber staatlich regulierten Markt Großbritanniens eine Vorreiterrolle ein. Zum einen durch das innovative, sehr erfolgreiche Geschäftsmodell, zum anderen durch das herausragende, sozial verantwortliche Engagement Betfairs über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus. Betfair ist sehr stolz darauf, für dieses Engagement bereits weltweit mit zahlreichen Auszeichnungen geehrt worden zu sein.

Kontakt zum Unternehmen:

BETFAIR LTD, Waterfront W6 9RU London, ENGLAND, c4uk ENGLAND, LONDON,
Tel: 0044 – 208 834 8141 (Dr. Peter Reinhardt)

SPIEL & VERANTWORTUNG

Best Practice: Betfair

Die Monopolbefürworter argumentieren in der Diskussion um die Liberalisierung des Glücksspielmarktes in Deutschland, dass nur die staatlichen Lotteriegesellschaften wirksam Verbraucherschutz und Spielsuchtprävention gewährleisten können.

Das Gegenteil ist der Fall. Private Betreiber wie Betfair stellen sich dem Problem eines verantwortungsbewussten Glücksspiels nicht weniger als staatliche Betreiber, sondern mehr.

Private Online-Anbieter sind nicht nur willens, sondern auch in der Lage aktiv Spielsuchtprävention zu betreiben und haben zumeist bereits entsprechende Systeme integriert, die staatliche Anbieter nicht vorweisen können. Die privaten Unternehmen können aufgrund ihres technologischen Vorsprungs sogar intensiver und effektiver für Menschen, die solchen Schutz benötigen, sorgen, als die staatlichen Stellen.

Es gibt Beispiele europäischer Länder, die dies bereits seit Jahren in der Praxis sehr erfolgreich beweisen, z.B. Großbritannien oder auch Österreich.

Betfair

Das britische Unternehmen Betfair zeigt, wie umfassende Spielsucht- und Kriminalitätsprävention von einem Dienstleister im Optimalfall erbracht werden kann. Betfair erfüllt nicht nur die strengen Auflagen in Großbritannien und die sogar noch strengeren in Australien, sondern geht über die gesetzlichen Anforderungen noch hinaus. Betfair hat einige Initiativen selbst entwickelt, die helfen sollen, gefährdete Personen besser zu schützen.

Neben den vielen nationalen und internationalen Auszeichnung wie dem renomierten Queens Award, wurde Betfair 2005 und 2006 der Preis „Sozial verantwortliches Unternehmen des Jahres“ von den eGaming Review Industry Awards verliehen.

In den folgenden vier Bereichen setzt der britische Marktführer Maßstäbe und zeigt, welche Möglichkeiten für private Anbieter bestehen, sozial verantwortliches Glücksspiel zu gestalten.

► Schutz von besonders anfälligen Personen

Betfair arbeitet mit GamCare, der führenden britischen Organisation für Spielerschutz, zusammen, um gemäß dem „Verhaltenskodex zur gesellschaftlichen Verantwortung“ (Social Responsibility Code of Conduct) Richtlinien und Praktiken zur Hilfe bei Spielsucht zu entwickeln.

- Technologiegestützte Selbstbeschränkung beim Spiel:
 - **Limitierung/Selbstausschluss:** Derzeit ermöglicht Betfair seinen Kunden, maximale Wetteinsätze festzulegen und das Auffüllen des Kundenkontos auf bestimmte Höchstbeträge pro Monat zu beschränken. Ebenso können Kunden, die Häufigkeit der Einzahlungen in einem bestimmten Zeitraum und/oder deren Höhe begrenzen. Dadurch werden Kunden, die ihr Budget z. B. Anfang des Monats verspielt haben, daran gehindert, später im Monat weitere Beträge einzusetzen, um durch eine vermeintlich „sichere Sache“ die Verluste „wieder hereinzuholen“. Um diese Vorgaben zu ändern, müssen sich betroffene Kunden an von GamCare geschulte Mitarbeiter wenden.



- Ein Kunde hat auch die Möglichkeit sich fuer laengere Zeit oder gaenzlich von der Boerse auszuschliessen, wenn er das Gefuehl hat, keine Kontrolle mehr ueber sein Spielverhalten zu haben. Ein Kunde, der die Schließung seines Kontos verlangt, kann dieses während eines vorgeschriebenen Zeitraums auch nicht wieder aktivieren.
- **Transparenz:** Betfair ist durch seine Systeme in der Lage den Usern absolute Transparenz zu bieten. Das Tracking jeder Transaktion über Jahre hinweg ermöglicht für jedes einzelne Konten überschaubare Gewinn- und Verlustrechnungen über jegliche Zeiträume. Mit der Kontenauswertung kann sich der Kunden sein Spielverhalten genau bewusst machen.
- **Spielzeitanzeige und –beschränkung:** Betfair führt den Kunden ab Januar 2007 vor Augen, wie lange sie sich schon auf der Betfair-Website aufhalten. Obwohl jeder Computer ohnehin schon eine Uhr anzeigt, rät GamCare, dass ein Hinweis auf die Zeit, die ein Spieler auf einer Website verbringt, ein wichtiger Schutz für Spielsüchtige ist. Darüber hinaus können maximale Zeitvorgaben für Spielrunden eingestellt werden.
- **Spielerschutz** innerhalb des Kontenprofils: Mit Betfairs technologischen Möglichkeiten ist es machbar, Verhaltensänderungen und auffälliges Spielverhalten im Kontenprofil eines Spielers zu erkennen. Betfair setzt Grenzwerte im Hinblick auf Verluste und Häufigkeit der Einzahlungen, bei deren Überschreiten sowohl die Geldquellen als auch die Wahrscheinlichkeit, dass ein Spieler ein Problem hat, genauer untersucht werden. So kann eine gefährdete Person identifiziert und ggf. mit Hilfsangeboten oder aktiver Sperrung aufgefangen werden. Dies ist hingegen nicht gewährleistet im Fall eines Kunden, der beispielsweise von einem Wettlokal zum nächsten wechselt. Die zentrale Erfassung ist hier das entscheidende Element.

Diese Schutzmechanismen werden in diesem Umfang von keinem der staatlichen Anbieter in der Glücksspielbranche angeboten, sondern allein auf dem privaten Sektor.

- Die Website bietet außerdem Kontakte zu Organisationen, die Menschen mit Spielsuchtproblemen Rat und Hilfe bieten, sowie Informationen zur Selbsthilfe und Aufklärung.
- Der gesamte Betfair-Kundenservice wurde von GamCare, dem führenden britischen Wohlfahrtsverband im Suchtschutz, in Fragen der Spielsucht und auf Erkennung und den Umgang mit suchtauffälligen Personen geschult.

► **Schutz von Minderjährigen**

- Alle Zahlungsmethoden, die Minderjährigen möglich sind, werden bei Betfair als "gefährdet" eingestuft. Bei allen Kunden, die sich mit einer als „gefährdet“ eingestuften Zahlungsmethode anmelden, wird die Kontoeröffnung automatisch außer Kraft gesetzt, bis der Prozess der **Altersverifizierung** (elektronisch oder manuell) beendet ist oder andere Zahlungsmethoden verwendet wurden, die nur Personen über 18 Jahren zugänglich sind.
- Betfair ermuntert seine Kunden, **NetNanny und/oder CyberPatrol** zu nutzen. Beide Programme helfen zu verhindern, dass Minderjährigen der Zugang zu Online-Spielangeboten ermöglicht wird. Zusätzlich rät Betfair zur Filterfunktion der ICRA-Webseite, die kenntlich macht, dass das Webangebot nur für Personen über 18 Jahre geeignet ist. Dies empfiehlt sich besonders in solchen Fällen, in denen Kunden ihren Computer mit Freunden oder Familienmitglieder teilen, die noch minderjährig sind.



► **Schutz der Integrität des Sports**

- **Transaktionsüberwachung:** In einem Fall von Korruption ist es viel wahrscheinlicher bei Betfair erwischt zu werden als irgendwo anders.
 - Schon bei der Registrierung muss sich jeder neue Kunde bereit erklären, dass im Verdachtsfall, z.B. bei Unregelmäßigkeiten oder Auffälligkeiten in seinem Wettverhalten, seine Daten an zuständige Stellen weitergeleitet werden. Zu diesem Zwecke unterhält Betfair sog. „Memoranda of Understanding“, also Vereinbarungen zum Informationsaustausch mit den verantwortlichen Behörden und Sportorganisationen.
 - Betfair führt bei jeder Kontoanmeldung eine ganze Reihe elektronischer und manueller Prüfungen durch. So wird sichergestellt, dass es sich bei dem Kunden um eine natürliche, erwachsene Person, mit korrekter Anschrift und Bankkonto handelt und die Angaben des Kunden fehlerfrei und mit guten Absichten gemacht wurden (sog. KYC-Prüfungen).
 - Alle Bewegungen auf den Seiten von Betfair werden aufgezeichnet, archiviert und jede einzelne Transaktion wird einer Kreditkarte oder einem Bankkonto zugeordnet. Alle auffälligen Konto- oder Kontengruppenbewegungen werden beobachtet und bei erhärtetem Verdacht von dem Betfair Fraud Team auch an die zuständigen Behörden und Sportorganisationen weitergeleitet.
 - Jede betrügerische oder illegale Transaktion kann somit identifiziert und immer einer konkreten Person zugeordnet werden. In einem solchen Fall kann in Zusammenarbeit mit den Behörden eine betrügerisch handelnde Person meist auch mit allen anderen Transaktionen in Verbindung gebracht werden, z.B. über die Nutzung derselben Computer oder über Personenkreise, die mit denselben Geschäftspartnern in Verbindung stehen. Denn die kriminaltechnischen Spuren, die dabei hinterlassen werden, sind sehr deutlich und Wiederholungstaten lassen auch schnell vergangene Delikte zum Vorschein kommen.
- **Zusammenarbeit mit den Behörden:** Eine von Betfair entwickelte höchst anspruchsvolle Technologie verhindert unerwünschtes und sozial schädigendes Wettverhalten und bietet hilfreiche Unterstützung für Regierungsstellen und polizeiliche Ermittlungen.
 - Das **Buchungsprotokoll** von Betfair gewährleistet eine lückenlose Aufzeichnung aller Details bei jeder Transaktion und liefert damit wertvolle Beweise.
 - Betfair hat mit verschiedenen Institutionen, Regierungsstellen, sowie nationalen und supranationalen Organisationen, insb. aus dem Sportbereich, sog. „Memoranda of Understanding“ unterzeichnet. Als **“Memorandum of Understanding”** werden Abkommen bezeichnet, die in erster Linie dem Informationsaustausch dienen, um betrügerisches Verhalten schneller entdecken und verfolgen zu können. So kann Sauberkeit im Sport gewährleistet werden.
 - Diese Abkommen erlauben es, bestimmte Informationen über Wettmuster und Kundenverhalten in den jeweiligen Sportarten auszutauschen. Aktuell unterhält Betfair 22 solcher Vereinbarungen mit verschiedenen Sportinstitutionen.
 - Betfair ist das einzige Unternehmen, das solche Abkommen mit den großen Sportorganisationen FIFA, UEFA und ATP unterhält.
 - Betfair nimmt bei dieser Zusammenarbeit häufig eine aktive Rolle ein und zeigt initiativ auffälliges Verhalten bei den beteiligten Sportverbänden und Behörden an. Aktuelles

Betfair – Verantwortliches Wetten



Beispiel: Anfang des Jahres half Betfair, Licht in eine Korruptionsaffäre im belgischen Profifußball zu bringen, indem das Unternehmen zunächst aktiv auf Auffälligkeiten hinwies und Daten liefern konnte, die die Ermittlungen begünstigten.

► **Geldwäsche**

- Betfair nimmt das Thema Geldwäsche sehr ernst und betreibt aktiv sog. Fraud Management. Das technische System erlaubt es, jeden Cent nachzuverfolgen, der auf der Website umgesetzt wird. Betfair verwendet im Kampf gegen Geldwäsche freiwillig die **Methodik der Finanzmärkte**. Weil verhindert werden soll, dass hohe Summen mit gestohlenen Kreditkarten eingezahlt werden, prüft und analysiert das Unternehmen fortlaufend, welche Gelder von wem eingezahlt und abgehoben werden.
- Jede Zahlung erfolgt von oder an eine einzelne, konkret identifizierbare Person, d.h. es gibt bei Betfair keine sog. „Third Party Payments“ (Kontozirkel) und Gewinne können nicht an dritte Personen überwiesen werden. Auch übliche, anonyme Zahlungsmethoden können bei Betfair nicht verwendet werden.
- Betfair unterhält ein großes Team von Spezialisten, das für die Gewährleistung von integerem Wettverhalten zuständig ist und ständig **Wettmuster** in allen von Betfair offerierten Märkten kontrolliert. Auffälligkeiten werden wiederum an die Behörden gemeldet, die mit Betfair in einem Abkommen stehen.

C:\200707_Glücksspielmarkt_Deutschland_EC.doc

Endversion 12.07.2007

Executive Summary
von der Langfassung der Studie

**Volkswirtschaftliche Analyse
des legalen/illegalen Marktes für Glücksspiel
in Deutschland**

von

Friedrich Schneider*)

Martin Maurhart**)

*) Professor of Economics, Dr. DDr.h.c. Friedrich Schneider, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz, A-4040 Linz-Auhof, Austria. Phone: 0043-732-2468-8210, Fax: -8209. E-mail: friedrich.schneider@jku.at, <http://www.econ.jku.at/Schneider>

***) Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz, A-4040 Linz-Auhof, Austria.

12.10.2007

Diese Studie ist eine volkswirtschaftliche Analyse des legalen/illegalen Marktes für Glücksspiel in Deutschland. Der illegale Markt wird erstmalig quantifiziert, weiters werden die ökonomischen Folgen des Monopols auf Sportwetten im Vergleich zu einer Liberalisierung und Besteuerungs-Reform herausgearbeitet. Träger der Studie ist der Deutsche Buchmacherverband e.V., Essen.

Mittels direkter Befragung wurden Meinungen zu Monopol und staatlichem Angebot von Sportwetten ermittelt (Mikroansatz). Eine Mehrheit hält das staatliche Sportwett-Angebot Oddset für nicht ausreichend. Eine Mehrheit meint, dass sowohl private als auch staatliche Sportwetten grundsätzlich erlaubt bleiben sollten; dass der Staat durch das Verbot vor allem den Umsatz für die staatlichen Sportwetten verbessern will; und dass durch das Verbot von privaten Sportwetten Arbeitsplätze wegfallen würden. In einem Makroansatz wurde die Größe des illegalen Marktes für Glücksspiele in Deutschland geschätzt (mittels Top-down-Verfahren, Befragungen zum gesamten Unterhaltungs- und Vergnügungsbereich, sowie Delphi-Befragungen).

Insgesamt besteht für die Segmente Oddset, stationäre Sportwettenvermittlung, Sportwetten im Internet, Selbstbedienungswettautomaten, Pferdewetten, Geldspielgeräte und Spielbanken ein legaler Umsatz von 19,3 Mrd. Euro für 2005, der sich auf 22,9 Mrd. EUR für 2007 erhöht. Der illegale Sektor in all diesen Bereichen erreichte ein Volumen von 4,9 Mrd. EUR als Obergrenze bzw. 4,6 Mrd. EUR als Untergrenze 2005, und wird sich bis auf 8,0 Mrd. EUR im Jahr 2007 erhöhen.

Stellt man die Zahlen für 2008 gegenüber, so verursachen Verbot und Beschränkungen in den genannten Segmenten ein gesamtes Umsatzwachstum von 38 % (11,4 Mrd. EUR mit Verbot gegenüber 8,3 Mrd. EUR ohne Verbot) in den dargestellten Schwarzmarktbereichen bzw. eine Steigerung von 433 % (3,3 Mrd. EUR mit Verbot gegenüber 0,6 Mrd. EUR ohne Verbot) nur in den Bereichen Oddset, Sportwettenvermittlung, Sportwetten im Internet und SB-Wettautomaten.

Detaillierte Ergebnisse sind in Tabelle 1.1 im Appendix aufgelistet.

Vergleicht man in Tabelle 1.2 die Umsatz-Prognosen/Schätzungen für 2008 (Verbot ja/nein) der von Verbot bzw. starker Beschränkung bedrohten Marktsegmente (Gruppe 1: Oddset, stationäre Sportwettvermittlung, Sportwetten im Internet und SB-Wettautomaten) mit denen von weiterhin legalen Bereichen (Gruppe 2: Pferdewetten, Geldspielgeräte und Spielbanken), so wären bei Verbot bzw. starker Beschränkung:

- Schwarzmarktanteil Gruppe 1 bei 70 % (Liberalisierung: 13 %);
- Jahreswachstumsrate 2007/2008 Gruppe 1 Schwarzmarkt von +370 % (Liberalisierung: minus 12 %);
- Schwarzmarktanteil Gruppe 2 bei 27 % (Liberalisierung: 27 %);
- Jahreswachstumsrate 2007/2008 Gruppe 2 Schwarzmarkt von +12 % (Liberalisierung: +5 %)
- Jahreswachstumsrate 2007/2008 legaler Gesamtumsatz der Gruppen 1+2 nahe Null (Liberalisierung: +11 %);
- Jahreswachstumsrate 2007/2008 schwarzer Gesamtumsatz der Gruppen 1+2 von +43 % (Liberalisierung: +4 %) ;
- Jahreswachstumsrate 2007/2008 Gesamtumsatz (legal + schwarz) der Gruppen 1+2 von +11 % (Liberalisierung: +9 %).

Tabelle 1.2 Vergleich Umsätze & Wachstumsraten legaler / schwarzer Märkte für Glücksspiele, Jahre 2007 und 2008, Annahme: Verbot Glücksspiel ab 01.01.2008 ja/nein.

Sektor	legal / schwarz	Schätzung 2007 teilw. mit Verbot ¹⁾ (in Mio. EUR bzw. %)	Prognose/Schätzung 2008 mit Verbot ¹⁾ (in Mio. EUR bzw. %)	Prognose/Schätzung 2008 ohne Verbot ¹⁾ (in Mio. EUR bzw. %)
Gruppe 1	legal (Mio. EUR)	3.510,0	1.421,9	4.217,6
	schwarz (Mio. EUR)	691,8	3.255,1	610,2
	legal + schw. (Mio. EUR)	4.201,8	4.677,0	4.827,8
	Anteil schw. (%)	16,5%	69,6%	12,6%
Jahreswachstumsrate gegenüber 2007	legal (%)	--	-59,5%	20,2%
	schwarz (%)	--	370,6%	-11,8%
Gruppe 2 ²⁾	legal (Mio. EUR)	19.425,3	21.449,0	21.243,3
	schwarz (Mio. EUR)	7.265,9	8.108,2	7.640,7
	legal + schw. (Mio. EUR)	26.691,1	29.557,3	28.884,1
	Anteil schw. (%)	27,2%	27,4%	26,5%
Jahreswachstumsrate gegenüber 2007	legal (%)	--	10,4%	9,4%
	schwarz (%)	--	11,6%	5,2%
Gesamt	legal (Mio. EUR)	22.935,3	22.870,9	25.461,0
	schwarz (Mio. EUR)	7.957,6	11.363,4	8.250,9
	legal + schw. (Mio. EUR)	30.892,9	34.234,3	33.711,9
	Anteil schw. (%)	25,8%	33,2%	24,5%
Jahreswachstumsrate gegenüber 2007	legal (%)	--	-0,3%	11,0%
	schwarz (%)	--	42,8%	3,7%
	legal + schw. (%)	--	10,8%	9,1%

1) Annahme: ab 01.01.2008 verboten oder stark beschränkt wird Gruppe 1

2) Zahlen Spielbanken f. 2007 mit gr. Unsicherheitsbereich kalibriert (Zahlen f. Umsatz legal im Juli 2007 erwartet)

Quelle: eigene Berechnungen.

Gruppe 1 = Oddset & stationäre Sportwettvermittlung & Sportwetten im Internet & SB-Wettautomaten

Gruppe 2 = Pferdewetten & Geldspielgeräte & Spielbanken

Abschließend wurden anhand einer ifo-Studie ökonomische Folgen eines Wett-Monopols den Konsequenzen einer Liberalisierung und Steuerreform gegenübergestellt. Sowohl Staatseinnahmen als auch Beschäftigung würden im Falle einer Liberalisierung samt 15%-Rohertragssteuer wesentlich ansteigen. Allein im Jahr 2010 sollten die gesamten Staatseinnahmen (Steuern und Abgaben, Gewinnanteile des Staates, Beiträge zur Sozialversicherung sowie Einsparungen beim Arbeitslosengeld) im Monopolfall nur 15 % jenes Betrages ausmachen, der bei Liberalisierung und geänderter Besteuerung dem Staat zugute käme (Szenarien-Differenz von 745 Mio. EUR im Jahr 2010).

Bei einem Monopol ab 2008 würden knapp 14.000 direkt und indirekt Beschäftigte weniger tätig sein als 2007, 2010 wären es insgesamt nur mehr 1.500 Personen. Bei Liberalisierung und geänderter Besteuerung wären 2008 knapp 30.000 Personen beschäftigt, im Jahr 2010 dann gut 55.000 Personen (Szenarien-Differenz von knapp 54.000 Beschäftigten im Jahr 2010).

Weitere negative Konsequenzen eines Monopols betreffen Werbewirtschaft, Sponsoring, Immobiliensektor, sowie auch gering qualifizierte Personen, da diese in der Wettbranche überdurchschnittlich Beschäftigung fanden bzw. finden könnten, sollte der Markt für Sportwetten liberalisiert werden.

Hauptgewinner eines Glücksspiel- und Wett-Monopols, mit Verschärfungen bei den Angebotsbeschränkungen, wären der Schwarzmarkt und ausländische Online-Anbieter, beide würden bedeutend wachsen.

Aus beschäftigungs- und steuerpolitischen Gründen ist somit eine Liberalisierung des deutschen Marktes für Sportwetten samt Umstellung der Besteuerung auf ein international konkurrenzfähiges Niveau zu empfehlen.

Appendix I: Zusammenfassung der Ergebnisse

Detaillierte Ergebnisse wie besprochen zu den Umsätzen des legalen und illegalen Marktes für Glücksspiele 2005 bis 2008.

Tabelle 1.1 Umsätze des legalen und illegalen Marktes für Glücksspiele 2005 bis 2008 (in Mio. EUR)

Annahmen: Verbot des Glücksspiels 1) ab 01.01.2008 oder nicht

Art der Wette		Schätzung 2005 ²⁾ (in Mio. EUR)	Schätzung 2006 (in Mio. EUR)	Schätzung 2007 teilw. mit Verbot ¹⁾ (in Mio. EUR)	Schätzung 2008 mit Verbot ¹⁾ [Sz. 1] (in Mio. EUR)	Schätzung 2008 ohne Verbot ¹⁾ [Sz. 2] (in Mio. EUR)
(1) Oddset	legal	430,1	374,4	319,0	251,0	303,7
	schwarz	36,4	35,7	37,9	95,9	23,7
(2) stationäre Sportwettenvermittlung	legal	1.296,8	1.410,7	1.379,2	289,4	1.789,2
	schwarz	232,1	300,5	373,9	1.359,3	298,9
(3) Sportwetten im Internet	legal	1.318,3	1.426,5	1.672,3	816,7	1.894,1
	schwarz	299,7	198,5	234,7	1.652,2	247,7
(4) Selbstbedienungs-Wettautomaten	legal	148,4	112,2	139,6	64,7	230,6
	schwarz	101,3	43,3	45,3	147,7	39,8
Zwischensumme (1) - (4)	legal	3.193,5	3.323,8	3.510,0	1.421,9	4.217,6
	schwarz	669,4	578,0	691,8	3.255,1	610,2
(5) Pferdewetten	legal	286,1	231,2	215,8	228,2	232,5
	schwarz	60,6	46,3	46,4	51,7	44,2
(6) Geldspielgeräte	legal	5.500,0	5.166,5	5.113,0	5.573,9	5.383,9
	schwarz	1.745,0	2.425,2	2.490,8	2.774,9	2.364,9
(7) Spielbanken ³⁾	legal	10.340,0	13.282,6	14.096,5	15.647,0	15.627,0
	schwarz	2.247,2	4.228,9	4.728,7	5.281,6	5.231,6
Summe (1)-(7)	legal	19.319,6	22.004,1	22.935,3	22.870,9	25.461,0
	schwarz	4.722,2	7.278,4	7.957,6	11.363,4	8.250,9

1) Verboten oder stark beschränkt werden Oddset, stat. Sportwettenvermittlung, Sportwetten in Internet und Selbstbedienungs-Wettautomaten

2) Mittelwerte der Schätzungen aus den Tabellen 4.3 (obere Grenze) und 4.4 (untere Grenzen)

3) Zahlen Spielbanken f. 2006 und 2007 mit grossem Unsicherheitsbereich kalibriert (Zahlen f. Umsatz legal im Juli 2007 erwartet)

Quelle: Jahre 2005 - 2007 aus Tabellen 4.3 und 4.4; Jahr 2008 anhand eigener Berechnungen & Kalibrierung mittels Delphi-Methode.

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

STELLUNGNAHME

**zur mündlichen Anhörung im Innenausschuss
des Hessischen Landtages am 07.11.2007**

Einführung

Der Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Glücksspielgesetz (nachstehend kurz: HessGlüGE) beruht entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) auf einem suchtpräventiven Grundansatz und ist somit sowohl in verfassungs- als auch in europarechtlicher Hinsicht unbedenklich. Ohne dass die Normen des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStVE) im HessGlüGE ausdrücklich wiederholt werden, transformiert das HessGlüGE den GlüStV zur Gänze, allerdings mit den in § 13 ausdrücklich wiedergegebenen Ausnahmen. Letztere sind unschädlich. Bedeutsam ist vielmehr, dass durch die Transformation der sonstigen Regelungen und damit insbesondere auch der Ziele des GlüStV in § 1 die klaren Vorgaben und Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts aus seiner Entscheidung vom 28.03.2006 (1 BvR 1054/01, ZfWG 2006, 16 ff.) an ein zulässiges Staatsmonopol im Glücksspielwesen umgesetzt und gleichzeitig die vom Europäischen Gerichtshof an ein auch in europarechtlich unbedenkliches Monopol gestellten Voraussetzungen (Asc-275/92 – Schindler; C-67/98 – Cinatti; C-6/01 – Anomar u.a.; C-124/97 – Läärä; C 243/01 – Gambelli; verb. Rs C 338/04, C-338/04, C-359/04 und C-360/04 – Placanica u.a.) erfüllt werden.

Mit der Verabschiedung des HessGlüGE und der damit verbundenen Implementierung des GlüStV in das Rechtssystem des Landes Hessen wird ein von den Ministerpräsidenten der 16 Bundesländer angestrebtes staatliches Glücksspielmonopol umgesetzt, das den ordnungsrechtlichen Prinzipien der Vermeidung eines allseits verfügbaren Glücksspielangebotes und der Bekämpfung der nachteiligen Folgen von Spielsucht und Anheizung des Spieltriebes gerecht wird. Der Gesetzesentwurf der Landesregierung ist ausdrücklich zu begrüßen. Er stellt eine klare gesellschaftspolitische Leitentscheidung dar.

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

- 2 -

Im Einzelnen:

I.

Rechtliche Aspekte

1. **Verfassungs- und Europarechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrages**

Der Entwurf des GlüStV, der mit dem HessGlüGE auch in Hessen Rechtskraft erwirken soll, ist sowohl verfassungs- als auch europarechtskonform.

1.1 Zur Verfassungskonformität des GlüStV

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 28.03.2006 (1 BvR 1054/01) das staatliche Monopol für die Veranstaltung von Sportwetten in der damaligen Ausgestaltung wegen einer Kollision mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG beanstandet. Ungeachtet dessen hat das Bundesverfassungsgericht allerdings festgestellt, dass ein staatliches Glücksspielmonopol verfassungsrechtlich zulässig durch eine konsequente Ausgestaltung des Wettmonopols erreicht werden kann, wenn dieses „sicherstellt, dass es wirklich der Suchtbekämpfung dient“ (BVerfGE, a.a.O., Rn. 148). Zur Verwirklichung dieses Ziels sieht das Bundesverfassungsgericht insbesondere eine Begrenzung der Werbung, eine Sicherstellung von Maßnahmen zur Abwehr der Suchtgefahren, eine Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes, die Schaffung entsprechender Kontrollen sowie eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates für erforderlich an.

Diesen Voraussetzungen trägt der GlüStV in hinreichendem Umfang Rechnung. § 1 beschreibt abschließend die Ziele dieses Gesetzes, das sich streng an die Vorgaben des bundesverfassungsgerichtlichen Urteils anlehnt und gleichzeitig auch den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs (insbesondere aus den Entscheidungen Läärä, C-124/97; Gambelle, C-243/01; Placanica, verb. Rs. C-338/04, C-359/04 und C 360/04) Rechnung trägt.

Insbesondere ist der in der Literatur verbreiteten These zu widersprechen, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts berücksichtigten die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht (hinreichend). Das Gegenteil betont das Bundesverfassungsgericht in Rz. 144 seiner Entscheidung vom 28.03.2006, wenn es dort heißt, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen „parallel zu den vom Europäischen Gerichtshof zum Gemeinschaftsrecht formulierten Vorgaben“ laufen.

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

- 3 -

Somit lässt sich aus der strikten Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts auch ohne Weiteres auf die damit verbundene Europarechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrages schließen.

Ungeachtet dieser Überlegung kommen maßgebliche Rechtsprofessoren in überzeugenden Gutachten zu dem Ergebnis, dass die von den Vertretern einer Kommerzialisierung des Glücksspielmarktes vorgetragenen „Angriffe auf die deutsche Regulierung des Glücksspiels durch den Glücksspielstaatsvertrag“ aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht ungerechtfertigt sind (vgl. Gutachten *Prof. Dr. Ulrich Haltern*, „Gemeinschaftsrechtliche Aspekte des Glücksspiels nach dem Entwurf des Glücksspielstaatsvertrages und dem Placanica-Urteil“) sowie *Prof. Dr. Thorsten Stein*, „Europarechtliche Konsequenzen eines begrenzten Lizenzierungsmodells für die (private) Veranstaltung von Sportwetten“.

1.2 Zur Europarechtskonformität des GlüStV

An diesem Ergebnis ändert auch die verschiedentlich geäußerte Meinung nichts, angesichts einer lediglich selektiven Regelung einzelner Glücksspielformen im Glücksspielstaatsvertrag und der (kompetenziell zwingenden) Ausklammerung einzelner Arten von Glücksspielen aus dem Regelungsbereich des Glücksspielstaatsvertrages werde eine „unübersehbare Inkonsistenz des Regelungskonzepts“ begründet. Das vom Europäischen Gerichtshof verlangte System einer „kohärenten und systematischen Regelung“ verbiete die Teilregulierung einzelner Glücksspielsektoren, wie des Automaten-Glücksspiels und der Pferdewetten aus dem Regelungsbereich des Glücksspielstaatsvertrages.

Das Erfordernis einer „Gesamtkonsistenz“ aller glücksspielrelevanter Normen eines Mitgliedstaates gibt es de lege lata im Europarecht nicht. Gäbe es ein solches Gebot, müsste die Kommission umgehend eine Vielzahl von Vertragsverletzungsverfahren gegen andere Mitgliedstaaten wie etwa Großbritannien einleiten, wo (gefährliche) Sportwetten in einem kommerzialisierten System durch Private vertrieben, die (vermeintlich) weniger gefährlichere Lotterie hingegen vom Betreiberkonsortium Camelot aber in einem Monopol betrieben wird. Es gibt „in nahezu allen EU-Mitgliedstaaten [eine] Abschottung des heimischen „Glücksspielmarktes“ durch staatliche Monopole“ (Stein, „Europarechtliche Konsequenzen eines begrenzten Lizenzierungsmodells für die (private) Veranstaltung von Sportwetten“ Gutachten Oktober 2006, S. 44). In wohl keinem einzigen EU-Land hingegen erfasst die Monopolstruktur sämtliche Glücksspielarten oder auch nur eine konsequente Zuweisung aller oberhalb eines (theoretisch) wohldefinierten Gefährdungspotentials angesiedelten Glücksspiele in die Aufsicht eines

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

- 4 -

staatlichen Monopols. Wollte man also die entsprechenden Passagen der EuGH-Rechtsprechung als Verdikt einer zulässigen Monopolstruktur nur bei „Gesamtkonsistenz“ aller Glücksspiele verstehen, hieße dies, den Glücksspielstrukturen nahezu aller EU-Länder den Stempel der Europarechtswidrigkeit aufzudrücken. Hierfür spricht indes nichts. Gerade auch nicht die bisherige Rechtsprechung des EuGH.

Auch mag an dieser Stelle dahingestellt bleiben, dass es eine wohldefinierte Abschichtung des Gefährdungspotentials einzelner Glücksspielgattungen nicht gibt und nicht geben kann, weil jedes Glücksspiel durch seine individuelle Ausgestaltung (Gewinnhöhen, Ereignisfrequenzen, Spielanimation, Intensität der Spieleridentifizierung etc.) hinsichtlich seines Anreiz- und damit Gefährdungspotentials beliebig verstärkt oder abgeschwächt werden kann. Als Beispiel sei hier die Lotterie „6 aus 49“ genannt, die in ihrer konkreten Ausgestaltung unstreitig über ein geringer einzuschätzendes Gefährdungspotential verfügt, als die Lotterie „Quicky“ oder eine sonstige, von ihrer Ereignisfrequenz und Gewinnhöhe beliebig intensivierte Lotterie. Hinzu kommt, dass die einzelnen Glücksspielsektoren (wie z.B. Casinospiele, Automaten Spiele, Lotterien, Sportwetten etc.) verschiedene Personenkreise ansprechen, an verschiedenen Spielstätten veranstaltet werden und auch ein unterschiedliches Suchtpotential haben (VG Wiesbaden, Urteil v. 12.06.2007, 5 E 609/05).

Die Theorie vom Erfordernis einer „Gesamtkonsistenz“ über alle Glücksspielarten hinweg ignoriert letztlich auch das vom EuGH dem nationalen Gesetzgeber ausdrücklich eingeräumte Ermessen, „festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben“ (EuGH, Gambelli, Rdn. 63; Placanica, Rn. 47).

2. Die wirtschaftlichen Auswirkungen einer (beschränkten) Liberalisierung der Sportwetten

2.1 Die Rechtslage nach Placanica

Die Gefahren einer Kommerzialisierung des Glücksspiel- und des Sportwettenmarktes, insbesondere auch in Hinsicht auf die im Wesentlichen hierfür angeführten fiskalischen Aspekte, stellt Professor Stein (Stein, Europarechtliche Konsequenzen eines begrenzten Lizenzierungsmodells für die (private) Veranstaltung von Sportwetten, ZfWG 2006, S. 273 ff., 276) zutreffend wie folgt dar:

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

- 5 -

„Jede weiter erteilte Lizenz über die bisherigen staatlichen Anbieter hinaus würde aber das Argument der Eingrenzung der Spielangebote aus Gründen des Verbraucherschutzes schwächen, es sei denn, die bisherigen staatlichen Anbieter würden ihr Angebot in gleichem Maße verringern. Wenn aber das Argument der Eingrenzung nicht mehr glaubwürdig ist und gleichzeitig das Argument der Verhinderung von Betrug und anderen Begleiteigenschaften unter Hinweis auf bestehende oder mögliche Kontrollmaßnahmen vom EuGH nicht mehr akzeptiert würde, bliebe als „dritte Säule“ nur noch die Erzielung und Verwertung von Gewinnen für gemeinnützige Zwecke, von der der EuGH seit der Schindler-Entscheidung in ständiger Rechtsprechung gesagt hat, dass sie allein die Beschränkung nicht rechtfertigend tragen könnten. Mit einer (auch begrenzten) Lizenzierung weiterer Anbieter für den Glücksspielmarkt wäre demnach das nicht geringe Risiko verbunden, dass über kurz oder lang daraus ein echter, nur vom Wettbewerb beherrschter Markt werden könnte. Das wäre das Ende der ordnungsrechtlichen Funktion der Regeln für das Glücksspiel.“

In der „Placanica“-Entscheidung vom 06.03.2007 (verb. Rechtssachen C-338/04, C-359/04 und C-360/04) hat der EuGH nochmals deutlich gemacht, dass Beschränkungen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, welche die Mitgliedsstaaten angesichts ihrer Glücksspielpolitik errichten, an den Kriterien ihrer Eignung und ihrer Erforderlichkeit zu überprüfen sind und in keinem Fall diskriminierend angewendet werden dürfen. Es liegt auf der Hand, dass insbesondere eine Regelung, die in einem liberalisierten Glücksspielmarkt für die Erteilung einer Konzession voraussetzt, dass der Antragsteller eine Niederlassung im Konzessionsland unterhält, nicht den Grundsätzen der „Erforderlichkeit“ entspricht.

Dies lässt sich mit kaum zu überbietender Klarheit aus Rdn. 72 der Entscheidung des EuGH entnehmen. Dort wird nämlich festgestellt, dass es zur Unterbindung krimineller oder betrügerischer Aktivitäten nicht erforderlich ist, börsennotierte Kapitalgesellschaften generell von der Möglichkeit einer Konzessionserteilung auszunehmen. In diesem Zusammenhang betont der EuGH, dass auch andere Mittel geeignet seien, *„um die Konten und die Tätigkeiten der Wirtschaftsteilnehmer im Bereich der Glücksspiele zu kontrollieren, ohne im Geringsten die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit zu beschränken“*.

Ebenso wenig wie das Totalverbot ist auch die Niederlassungspflicht kein „erforderliches Mittel“ zur Kriminalitätsbekämpfung oder -kontrolle und verletzt daher Art. 43 EGV. Mit den diesbezüglichen Ausführungen des Gene-

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

- 6 -

ralanwalts in der Sache „Placanica“ wird man davon ausgehen können, dass es eine Vielzahl anderer Kontrollmöglichkeiten gibt, um einen wirksamen Schutz der Bevölkerung vor kriminellen Machenschaften auch bei Unternehmen herbeizuführen, die im europäischen Ausland ansässig sind.

Zusammenfassend läßt sich somit feststellen, dass in einem Kommerzialiserten System, das in erster Linie dem Schutz der Bevölkerung vor kriminellen Machenschaften dienen soll, eine Beschränkung der Anbieterzahl kaum, eine Niederlassungspflicht in Deutschland hingegen gar nicht durchsetzbar sein dürfte. Diese Möglichkeiten stehen allein dann zur Verfügung, wenn das restriktive Regelungssystem in erster Linie dem Spielerschutz und der Spielbegrenzung dient.

2.2 Die fiskalischen Konsequenzen:

Bieten also nach der aktuellen Rechtsprechung des EuGH weder die Kriminalitätsbekämpfung noch die Erzielung und Verwertung von Gewinnen für gemeinnützige Zwecke eine rechtlich solide Grundlage für eine Beschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheiten nach dem EG-Vertrag, können in einem kommerzialisierten und dem Wettbewerb unterworfenen System weder der deutsche Staat noch die Bundesländer, insbesondere aber auch nicht die Sportverbände und der Breitensport mit finanziellen Zuschüssen rechnen, die auch nur im Entferntesten den heutigen Beträgen entsprechen. Eine Politik der – auch beschränkten – Liberalisierung widerlegt auf Grund der damit zwangsläufig verbundenen Vergrößerung des Glücksspielangebots den Politikansatz der Spielsuchtbegrenzung und –bekämpfung.

Bereits derzeit berufen sich die multinationalen Akteure der Glücksspielunternehmen auf ihre in anderen Mitgliedsstaaten der EU erteilten Erlaubnisse. Das „race to the bottom“, also das Rennen um die rechtlich niedrigsten Genehmigungsvoraussetzungen und um die niedrigsten Steuersätze in der Europäischen Union hat längst begonnen. Denn eines darf man nicht vergessen: Die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien im Glücksspielbereich bedeutet auch und in erster Linie einen Standortwettbewerb.

Spitzenreiter und damit Maßstab eines freizügigen Modells dürfte derzeit Gibraltar sein. So verwundert es auch nicht, dass der in Sachsen ansässige private Anbieter bwin nahezu sämtliche Spielverträge aus Deutschland nicht hier abwickelt, sondern nach Gibraltar vermittelt. Dieses Verhalten ist selbsterklärend, wenn man sich vor Augen führt, dass ein Veranstalter in Gibraltar an Steuern und Abgaben lediglich max. 3 % auf den Rohertrag (Umsatz abzüglich bis zu 90 % Gewinnausschüttung bei kommerziellen Sportwetten), höchstens jedoch 425.000 Pfund, in Malta 4,17 % auf den

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

- 7 -

Rohertrag zahlen muß. In Deutschland hingegen fallen 16 2/3 % Glücksspielsteuern und zwischen 12 und 20 % Zweckabgaben auf den Umsatz, d.h. auf den gesamten Spieleinsatz an.

Ein beredtes Beispiel dafür, wie die Einnahmen des Staates in einem liberalisierten System aussehen werden, stellt die Abführungspraxis der in Sachsen ansässigen Firma bwin dar. Da es sich nach eigenen Unternehmensangaben um Deutschlands größten Sportwettenanbieter handelt, sollte die Summe der an den Staatshaushalt z.B. in den Jahren 2005 oder 2006 abgeführten Steuern und Zweckabgaben erheblich sein. Anlässlich einer Veranstaltung der FDP unter dem Titel „Sportförderung ohne Sportwetten?“ am 19.06.2006 in Berlin durfte man allerdings von dem bwin-Direktor Meyer erfahren, dass bis dahin in Deutschland von bwin keinerlei Glücksspielsteuern oder Konzessionsabgaben an den Staat abgeführt worden seien. Die Glücksspielsteuer in Deutschland sei mit 16 2/3 % vom Nettowetteinsatz (§ 17 III RennWettLottG) im Vergleich zu anderen EU-Ländern prohibitiv, sagte Herr Meyer damals.

Er verwies indes darauf, man habe den deutschen Sport mit Millionen gesponsert.

Demgegenüber hat Westlotto im Jahre 2005 ca. 740 Millionen € und im Jahre 2006 ca. 727 Millionen € an den Staatshaushalt in Nordrhein Westfalen abgeführt.

Angesichts dieser Zahlen muss ernsthaft bezweifelt werden, dass der oder die privaten Sportwettenanbieter tatsächlich ihr Versprechen, einen vergleichbaren Beitrag für die Bereiche Sport, Kultur, Umwelt, Jugend und Wohlfahrtspflege an den Staat abzuführen, erfüllen können, oder besser: erfüllen wollen. Vor dem Hintergrund der o.g. Steuersätze auf Malta oder Gibraltar wird im Übrigen auch die Realitätsferne des mit 15 % der Roherträge (§ 12 Abs. 1) rechnenden Alternativvorschlages der CDU-Fraktion Schleswig Holstein deutlich.

Eine rechtliche Handhabe, die privaten Veranstalter in einem liberalisierten Markt zur Zahlung von Glücksspielsteuern an den deutschen Fiskus oder zur Zahlung von Zweckabgaben zu Gunsten des deutschen Breitensports zu zwingen, gibt es nicht! Das Gambelli-Urteil (Rdn. 62-65, 69-70) des Europäischen Gerichtshofs sagt klar und unmissverständlich, dass Beschränkungen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit aus steuerlichen oder sonstigen finanziellen Gründen - auch wenn hierdurch Einnahmen für gemeinnützige Zwecke generiert werden sollen - verboten sind.

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

- 8 -

Entscheiden sich die Länder für eine Zulassung privater Sportwettenanbieter, dann spielen sie mit im Konzert des liberalisierten Europa, und zwar mit der Folge, dass Dienstleistungen frei über die Grenzen hinweg erbracht werden dürfen. Steuern und Abgaben fallen aber nur dort an, wo der Spielvertrag geschlossen wird. Da die privaten Sportwettenveranstalter aber nahezu ausschließlich über das Internet vertreiben, ist Abschlussort stets der Sitz des Veranstalters im Ausland und damit der deutschen Abgabepflicht entzogen.

Au für die terrestrischen Sportwettenannahmestellen gilt nichts anderes. Diese Annahmestellen vermitteln die Glücksspiele lediglich in das Ausland. Steuerbar in Deutschland ist aber nur die marginale Vermittlungsprovision der Annahmestellen. Glücksspielsteuer, Zweckabgaben oder Umsatzsteuer auf die Spieleinsätze, die den eigentlichen Ertrag bringen, fallen in Deutschland nicht an (so: Hess. Finanzgericht am 6.12.2006, 6 K 3480/01).

Dieses Dilemma hat sogar der Europäische Gesetzgeber anlässlich der Diskussion über die Aufnahme von Glücksspielen in die Dienstleistungsrichtlinie gesehen. In seiner legislativen Entschliebung vom 16.02.2006 hat das Europäische Parlament Gewinnspiele einschließlich Lotterien und Werten u.a. mit folgender Begründung aus der Dienstleistungsrichtlinie herausgenommen:

„Da außerdem erhebliche Unterschiede bei der Besteuerung von Gewinnspielen bestehen und diese Unterschiede zumindest teilweise mit den unterschiedlichen Anforderungen der Mitgliedsstaaten in Bezug auf den Schutz der öffentlichen Ordnung zusammenhängen, wäre es völlig unmöglich, einen gerechten grenzüberschreitenden Wettbewerb zwischen den Akteuren der Spielindustrie einzuführen.“

2.3 Zwischenergebnis:

Als Zwischenergebnis ist somit festzustellen: In einem kommerzialisierten System werden mangels einer diesbezüglichen Harmonisierung des Steuerrechts in der EU die staatlichen Einnahmen in Deutschland auf ein Minimum absinken, denn kein Sportwettenanbieter wird bereit sein, 16 2/3 % Glücksspielsteuer zuzüglich Zweckabgaben (oder auch nur 15 % Konzessionsabgabe, wie im Alternativvorschlag der CDU Schleswig - Holstein vorgesehen) auf den Einsatz hier abzuführen, wenn er in Gibraltar lediglich 3 % oder in Malta lediglich 4,17 % auf den Rohertrag zahlen muss. Bei einem derartigen Steuergefälle wäre ein privater Sportwettenanbieter nicht einmal wettbewerbsfähig, wenn er Willens wäre, sein Geschäft in einem kommerzialisierten Markt von einer deutschen Niederlassung aus zu

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

- 9 -

betreiben. Kurz: ein kommerzialisierter Markt gäbe einem im Wettbewerb stehenden Sportwettenanbieter angesichts des eklatanten Steuergefälles in den Europäischen Staaten keinerlei Überlebenschance, wenn er bei den in Deutschland bestehenden – und zur Sicherstellung auch nur annähernd vergleichbarer Einnahmen notwendigen - Steuer- und Abgabenlasten von hier aus agieren wollte.

2.4 Zur These des Ausweichen der Spieler auf illegale (Internet-) Angebote im Monopol

Unzutreffend ist auch die immer wieder verbreitete These, dass bei einer Verknappung des Wettangebots ein Ausweichen des Spielteilnehmers auf illegale Angebote ins Ausland zwangsläufig werde, weil dies über das Internet problemlos möglich sei. Das Gegenteil beweisen die USA. Dort wird mit großem Erfolg gegen illegale Internet-Angebote vorgegangen. Gleichartige Maßnahmen sind von der Norwegischen Regierung eingeleitet und werden dort derzeit im Justizministerium erarbeitet (Scandinavia Latest vom 19.02.2007, www.gamblinglawdebate.com 1).

Aber auch in Deutschland zeigt ein konsequentes Vorgehen der Ermittlungsbehörden bei der Bekämpfung von anderen Straftaten im Internet (z.B. bei der Kinder-Pornographie, beim Rechtsradikalismus oder Terrorismus), dass das Internet keinesfalls zum rechtsfreien Raum mutiert ist. Rechtsprechung und Literatur haben immer wieder festgestellt, dass die Beteiligten am Internetbetrieb verpflichtet sind, die von ihnen übertragenen Daten von strafbaren Inhalten freizuhalten (VG Düsseldorf v. 10.05.2005, Az.: 27 K 5968/02; OLG HH vom 22.08.2006, (Heise-Urteil), K&R 2006, 470 ff; vgl. auch: Dietlein/Heinemann, „Ordnungsrecht und Internetkriminalität“, K&R 2004, 418 ff; Hoeren, „Stört der ADMIN-C?“, MMR 2006, 132 ff), z.B. indem sie entsprechende Filtersoftware einsetzen. Weil die Provider der deutschen Internetnutzer zum allergrößten Teil in Deutschland ansässig sind, besteht hier ein effektiver unmittelbarer Zugriff der staatlichen Organe. Aber auch die Kreditinstitute, die die wirtschaftliche Nabelschnur zwischen dem Spieler und dem Veranstalter bilden, sind zur Unterlassung des Geldtransfers verpflichtet, wenn ihnen die Illegalität des Angebots nachgewiesen wird (vgl. OLG Thüringen v. 2.11.2005 – 2 U 418/05; Hecker/Steegman, „Zur Mithaftung von Kreditinstituten und sonstigen Teilnehmern am illegalen Glücksspiel“, WRP 2006, 1293 ff).

Voraussetzung für eine effiziente und flächendeckende Unterbindung illegaler Glücksspielaktivitäten ist allerdings eine klare Rechtslage hinsichtlich

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

- 10 -

des Grundtatbestandes. Bei Kinderpornographie, der Auswitzlüge oder bei terroristischen Aktivitäten zweifelt kein Gericht an der Strafbarkeit. Über die Strafbarkeit des illegalen Glücksspiels hingegen herrscht bei vielen Gerichten, insbesondere in der Strafjustiz, derzeit noch eine heillose Verunsicherung und eine chaotisch widersprüchliche Judikatur. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers hier ein klärendes Wort in Form einer eindeutigen Gesetzeslage zu sprechen.

2.5 Zusammenfassung:

Eine klare gesetzliche Regelung über das Bestehen des Sportwettenmonopols in Deutschland wird eine effiziente Grundlage für ein konsequentes und gerichtsfestes Vorgehen gegen illegale private Sportwettenanbieter darstellen. Auf dieser Basis kann auch das Ausweichen auf Grau- und Schwarzmärkte oder auf ausländische Angebote verhindert werden, indem man die werblichen und finanziellen Nabelschnüre zwischen Spielern und Veranstaltern auf gefestigter Rechtsgrundlage abschneidet. Gleichzeitig wird aber das mit Bedacht an Suchtprävention und Bedürfnisdeckung ausgerichtete Angebot der staatlichen Veranstalter als legales Alternativangebot mit geringem Suchtpotential wieder stärker nachgefragt.

Auch die Angst vor einem weiteren Absinken der Erträge seitens der staatlichen Anbieter ist eine Schimäre. Bereits heute erfüllen die staatlichen Anbieter nach höchstrichterlicher Rechtsprechung im Wesentlichen die Vorgaben des BVerfG in seinem Urteil vom 28.03.2006. Es ist also davon auszugehen, dass keine nennenswerten Rückgänge von Spielumsätzen des heutigen Niveaus zu befürchten sind, denn aufgrund suchtpreventiver Maßnahmen auf der einen Seite vom Glücksspiel abgehaltene Personen werden durch solche ersetzt, die mangels Angebot privater Anbieter zu den staatlichen Anbietern zurückwechseln. Solchen Spielern ein legales weniger suchtfährdendes Alternativangebot zu präsentieren ist gerade die Aufgabe der staatlichen Lotterieunternehmen im Rahmen des Systems der Spielsuchtbekämpfung.

3. Das Suchtpotential von Glücksspielen privater Anbieter – dargestellt anhand des Angebots von privaten Sportwettenangeboten oder Lotterien

Wie bereits das Bundesverfassungsgericht in seinem Sportwetten-Urteil vom 28.03.2006 (1 BvR 1054/01, Rn. 100 ff., ZfWG 2006, 16 ff., 26 f.) zutreffend festgestellt hat, besteht bei Sportwetten zu festen Gewinnquoten

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

- 11 -

ein erhebliches Suchtpotential. Nach den Feststellungen der Suchtexperten ist die Intensität des Suchtpotentials abhängig von der Anzahl der Angebotsvarianten und –vielfalt. Eine Ausweitung dieser Merkmale führt zwangsläufig auch zu einer Intensivierung des Suchtpotentials (vgl. z.B. *Hayer/Meyer*, Sportwetten im Internet, eine Herausforderung für suchtpreventive Handlungsstrategien, SuchtMagazin 2004, 33 ff., 34).

Rd. 1 ½ Jahre nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts besteht kein Zweifel mehr daran, dass – trotz des erfolgten Rückzugs staatlicher Sportwettenanbieter – das Gefährdungspotential von Sportwetten zu festen Gewinnquoten aufgrund der intensiven Ausweitung der „kasinospielartigen“ Ausgestaltung privater Internet-Angebote dem Glücksspielangebot in der Art der sog. harten Kasinospiele, wie insbesondere Roulett, in nichts mehr nachsteht.

Das enorm hohe Suchtpotential von Sportwetten zu festen Gewinnquoten in ihrer Ausgestaltung durch private Anbieter soll im Folgenden anhand einer Analyse des über die Internet-Präsenz www.bwin.de vertriebenen Online-Sportwettenangebots des privaten Anbieters bwin e.K. aufgezeigt werden:

3.1 Das Suchtpotential von Sportwetten zu festen Gewinnquoten basiert – wie bei jedem anderen Glücksspiel auch – auf verschiedenen Merkmalen der Ausgestaltung des jeweiligen Wettangebots (vgl. *Hayer/Meyer*, a.a.O.). Als wesentliche Wirkmechanismen zur Steigerung des Suchtpotentials gehören Strukturelemente wie

- die Höhe der Ereignisfrequenz, die sich etwa in Abhängigkeit bestimmter Wettformen (z.B. Live-Wette vs. Langzeitwette) verändert,
- variierende Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten,
- die Mannigfaltigkeit der Produktpalette eines Anbietenden (*Hayer/Meyer*, a.a.O.).

3.2 Unter Zugrundelegung dieses Maßstabes ist das auch in Deutschland im Internet abruf- und spielbare Sportwettenangebot „www.bwin.de“ aufgrund seiner konkreten Ausgestaltung als außerordentlich suchtgefährdend anzusehen und steht dem Gefährdungspotential von harten Kasinospielen in nichts nach, ja es übersteigt dieses sogar.

Dieses Glücksspiel auf „[bwin.de](http://www.bwin.de)“, das exemplarisch für eine Vielzahl anderer Anbieter aus dem Europäischen Ausland steht, weist im Gegensatz zu dem staatlichen Sportwettenangebot „ODDSET“ in einem erheblichen Umfang die oben dargestellten suchtfördernden Merkmale auf: Wetten finden

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

- 12 -

im Sekundentakt statt und das Angebot ist an Vielfältigkeit, sowohl hinsichtlich der angebotenen Sportarten als auch in Bezug auf die ausgewählten Ereignisse durch die Angebote in einem ungeregelten und unkontrollierten Markt nicht zu übertreffen.

Im Einzelnen:

- a) Das auf „bwin.de“ präsentierte Angebot von Sportwetten umfasst derzeit täglich bis zu 8.000 (!) verschiedene Wettmöglichkeiten aus 80 verschiedenen Sportbereichen. Neben den „klassischen“ Sportarten wie beispielsweise Fußball, Tennis, Basketball oder Motorsport sowie den weniger populären Sportarten wie Dart, Snooker oder Bowling gehören zu dem Repertoire auch „Exoten“ wie etwa Lacrosse, Gälischer Sport, Rollhockey oder Futsal (vgl. Screenshot der Startseite von www.bwin.de **Anlagen**).

Die Produktpalette ist somit weit vielfältiger als jedes Kasinoangebot. Mit den staatlichen Sportwetten ODDSET, bei dem pro Tag im Durchschnitt allenfalls 25 (!) Sportwetten angeboten werden, hat diese Glücksspielplattform nichts gemein.

- b) Dem Umfang des Sportwettenangebots entspricht auch die Höhe der Ereignisfrequenz, wie sich exemplarisch und eindrucksvoll auf „www.bwin.de“ erleben lässt:

Dort besteht nicht nur die Möglichkeit, eine einfache Ergebniswette abzuschließen, also den Tipp auf Sieg, Niederlage oder – sofern die gewählte Sportart dies vorsieht – auf ein Unentschieden. Man kann daneben – beispielsweise bei einem Fußballspiel – auf nahezu sämtliche während des Spiels tatsächlich eintretenden Begebenheiten separat wetten (z.B.: Welche Mannschaft schießt das erste Tor?, sieht in welchem Spielabschnitt die erste gelbe/rote Karte?, welcher Torwart hat die erste oder letzte Ballberührung? Welches Team hat zuerst drei Einwürfe in der 2. Hälfte?, usw.). Die als **Anlagen** beigefügten Screenshots der Internetpräsenz „bwin.de“ belegen dies eindrucksvoll. Hier zeigt sich eine nahezu unbegrenzten Ereignis-Wettmöglichkeiten mit den absurdesten Voraussagen bei einem einzigen Fußballspiel (Europa-Qualifikationsspiel Deutschland vs. Tschechien am 17.10.2007).

Das unter „www.bwin.de“ abrufbare Sportwettenangebot erfasst auch sog. LIVE-Wetten. Bei dieser Art der Sportwette kann der Spieler zusätzlich zu den bereits oben dargestellten Wettmöglichkeiten sogar während eines laufenden Sportereignisses einzelne Wetten bei sich ständig ändernden Quoten auf nahezu sämtliche Begebenheiten (Welches Team hat den nächsten Einwurf/Eckball/Freistoß/Abstoß/Elfemeter? Wie lange dauert die Nach-

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

- 13 -

spielzeit? Mit welcher Aktion endet das Spiel? etc.) platzieren. Bei einem einzigen Fußballspiel werden dem Verbraucher durch diese LIVE-Wetten bis zu 200 weitere Wettmöglichkeiten angeboten. Insgesamt entspricht dieses Wettangebot somit durchschnittlich etwas mehr als 2,2 Wettangeboten pro Minute. Eine derart hohe Wettfrequenz erreicht kein Croupier beim Roulettespiel in einem Spielkasino. Schon aufgrund dieser spezifischen Produktmerkmale des Sportwettenangebots auf „www.bwin.de“ wird deutlich, dass es sich bei derartigen Angeboten um ein Gefahrenpotential handelt, das jenes der harten Kasinospiele bei weitem übersteigt.

- c) Die mit derartigen Sportwetten verbundenen Gefahren der Spielsucht liegen aber auch deswegen weit über jenen des Spielkasinos, weil bei dem Glücksspiel über das Internet in der Abgeschiedenheit der eigenen Privatsphäre zu Hause jegliche äußere Sozialkontrolle fehlt, die in der Öffentlichkeit des Spielkasinos durch das Publikum und die Bediensteten auf die Spieler ausgeübt wird. Es entspricht einer wissenschaftlich belegten Tatsache, dass erlittene Verluste die Risikobereitschaft des Spielers erhöhen. Aus dieser Erkenntnis haben Investmentbanken den Grundsatz entwickelt, sogar ihre professionellen Börsenhändler für eine gewisse Zeit aus dem aktiven Handel herauszunehmen, wenn ihnen signifikante Verlustgeschäfte unterlaufen sind. Die Mitarbeiter der Spielkasinos sind darin geschult, Spieler einzuschätzen und bei einem erkennbaren Verlust der Spielerkontrolle einzuschreiten, bis hin zum Ausspruch einer Kasinosperre.

Wie bei jeder Form des Online-Glücksspiels besteht die hohe Anziehungskraft in der Möglichkeit einer orts- und zeitungebundenen interaktiven Spielteilnahme vom eigenen Wohnzimmer oder Arbeitsplatz aus. Rasche Spielverläufe, die zeitliche Nähe von Spiel und Gewinnentscheid, eine Vielfalt an Wett-, Einsatz- und Gewinnoptionen überlagern Verlusterlebnisse und vermitteln die Ablenkung von belastenden Alltagserfahrungen. Dem Spieler steht eine Fülle von Spielmöglichkeiten zur Verfügung, die er je nach persönlicher Gemütsverfassung zu einem konservativen Spiel mit geringem Einsatz und zwangsläufig auch geringen Gewinnaussichten oder extrem riskanten Wetten mit hohem Einsatz und verlockenden Gewinnsummen nutzen kann.

Des Weiteren fehlt beim Internetglücksspiel vom heimischen Computer auch die innere Sozialkontrolle (z.B. durch die Familie, Freunde etc.), die einer Verheimlichung der eigenen Wettaktivitäten Vorschub leistet. Die Möglichkeit, über ein bargeldloses Zahlungs- und Inkassosystem am Spielerlebnis teilzunehmen verschleiern vielfach lange Zeit Verlustsituationen und verhindert eine frühzeitige Intervention durch die Angehörigen. Insbe-

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

- 14 -

sondere die leichte Verfügbarkeit führt zu einem schnellen und unkomplizierten Geldeinsatz zu jeder Tages- und Nachtzeit.

Darüber hinaus können sich die Spielteilnehmer in aller Ruhe – stimuliert durch aufwendige Animationseffekte – Spielregeln, Teilnahmebedingungen und die jeweilige Angebotspalette ansehen. Leicht vermittelbare Produktinformationen repräsentieren die Benutzerfreundlichkeit des Internets und tragen ebenso zum Spielanreiz von Sportwetten bei, wie wachsende Kompetenz im Umgang mit Computertechnologien (zu allem: Hayer/Meyer, aaO).

3.3 Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Wettangebote privater Anbieter in einem liberalisierten Markt bereits durch die Vermehrung des Angebots zu einer Steigerung des Suchtpotentials führen werden. Der so dann entstehende Wettbewerb wird zwangsläufig zu einer „Verbesserung“ der Angebote, d.h. zu einer Steigerung der Attraktivität der Sportwettangebote führen und hierdurch erneut eine Verstärkung des Suchtpotentials mit sich bringen. Der Anstieg problematischen und pathologischen Spielverhaltens ist bei ungehindertem Fortlauf dieser Entwicklung vorprogrammiert, soziale Konflikte des Spielers und der Gesellschaft die zwingende Folge. Nur durch ein konkurrenzfreies Angebot staatlicher Unternehmen mit niedrigem Suchtpotential kann die Spirale der sich wechselseitig steigenden Glücksspielangebote verhindert werden.

3.4 Aber auch das Suchtpotential von Lotterien ist latent vergleichbar mit dem Suchtpotential für Sportwetten. Zwar wird in der Öffentlichkeit fälschlicherweise das bekannte LOTTO „6 aus 49“ mit Lotterien gleichgesetzt und aus der Tatsache, dass im Verhältnis zu anderen Glücksspielen Suchterscheinungen bei Lotto weniger häufig registriert werden, irrigerweise der Schluss gezogen, Lotterien seien grundsätzlich weniger gefährlich, und daher biete sich eine Lockerung dieser Glücksspielform an.

Diese Überlegung ist jedoch gänzlich unzutreffend, wie auch das Verwaltungsgericht Düsseldorf in seinem ausführlich begründeten Urteil vom 14.03.2007 (18 K 5215/05) zutreffend festgestellt hat. In der dortigen Entscheidung, die sich über die Klage der Stiftung für Umwelt und Entwicklung gegen das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen auf Zulassung einer Umwelt-Lotterie verhielt, hat sich das Verwaltungsgericht Düsseldorf detailliert mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Lotteriesucht auseinandergesetzt.

Die Studie von *Meyer/Hayer* aus Mai 2005 („Das Gefährdungspotential von Lotterien und Sportwetten – Eine Untersuchung von Spielern aus Versor-

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

- 15 -

gungseinrichtungen“), auf die sich auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 28.03.2006 bezieht, dass 6 % der Spieler aus nordrhein-westfälischen Beratungs- bzw. Behandlungseinrichtungen das Zahlenlotto (6 aus 49) als problembehaftete Glücksspielform bezeichnen. Zwischen 5 % und 7,5 % aller hilfesuchenden Spieler empfindet das Lotto-spiel als eine „dominierende Glücksspielform“.

Die interdisziplinäre Suchtforschungsgruppe der Berliner Charité unter *Grüsser/Plönzke, Albrecht* und *Mörsen* kommt in ihrer Ausarbeitung vom 19.01.2007 („The Adictive Potential of Lottery Gambling“) zu dem Ergebnis, dass 15,2 % der dort untersuchten Probanden nach den internationalen diagnostischen Kriterien für Sucht (DSM-IV-TR 2000) ein pathologisches Spielverhalten aufweist.

Eine weitere Studie (Wetten und Tippen: „Formen potentiell problematischen Glücksspiels“, *psychomede* 16/3, S. 142-146 [2004]), ermittelt für Sportwetten bei 37 % der Probanden eine Valenz für pathologisches Glücksspiel.

Eine Untersuchung von Prof. Dr. Stöver vom Berliner Institut für Drogenforschung der Universität Bremen aus März 2007 („Glücksspiel in Deutschland – Eine repräsentative Untersuchung zur Teilnahme und Problemlage des Spielens um Geld“) ermittelt den Anteil der pathologischen Spieler bei klassischen Lotterien mit 0,39 %. In diesem Zusammenhang wird aber betont, dass die Ausgestaltung der Glücksspielgattung „Lotterie“ in der von den staatlichen Gesellschaften vertriebenen Form des „Lotto“ ein minimales Suchtpotential birgt. Verändert man indes die suchtrelevanten Eckdaten des Glücksspiels „Lotto“, erhöht man z.B. die Ereignisfrequenz (alle 5 Minuten eine Ausspielung), verändert die Gewinnklassen (schon ab 2 Richtigen wird ein (minimaler) Gewinn erzielt), erhöht die erzielbaren Gewinne (z.B. durch Veranstaltung der Lotterie aus dem Ausland mit einem Steuersatz von 0,3 % - wie in Malta oder Gibraltar), dann lässt sich das Suchtpotential derartiger Lotterien unschwer auf das Niveau klassischer Kasinospiele steigern.

Somit besteht auch bei Lotterien ein tatsächlich vorhandenes (nicht nur theoretisches) Gefährdungspotential, dessen Bekämpfung für sich genommen als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut im Sinne der Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages anzuerkennen ist.

Deutscher Lotto- und Totoblock
Staatliche Toto-Lotto GmbH
Baden-Württemberg
Dr. Winfried Wortmann

- 16 -

3.5

Die öffentliche Meinung wünscht eine staatlich Kontrolle und Begrenzung des Glücksspiels!

Mit der Schaffung eines staatlichen Glücksspielmonopols befindet sich die Politik in Übereinstimmung mit einer klaren Mehrheit der Bürger, die ein von staatlicher Seite kontrolliertes und reguliertes Glücksspielangebot wünscht. Nur knapp 1/5 der Befragten ist der Ansicht, dass jedes Privatunternehmen Glücksspiele annehmen können soll. Zu diesem Ergebnis kommt eine Studie der Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analyse (FORSA) aus August 2007. Danach ist fast die Hälfte der Befragten der Ansicht, dass das Glücksspielangebot und die Werbung dafür in Deutschland einen zu großen Raum einnehmen und hier eine Reduzierung willkommen wäre. Lediglich 10 % der Befragten wünscht sich weniger staatliche Kontrolle und eine Öffnung des Glücksspielmarktes für private Anbieter.

Die Ergebnisse dieser Studie belegen somit eindrucksvoll, dass die Sicherung eines am Spielerschutz orientierten und restriktiv gestalteten Glücksspielmarktes durch rigide staatliche Kontrolle, die im Ergebnis nur durch das Monopolsystem gewährleistet werden kann, erforderlich und angezeigt ist.

Die Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages durch das hessische Glücksspielgesetz entspricht somit nicht nur einer sachlichen Gebotenheit, sondern insbesondere auch dem Willen einer ganz überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung.

Dr. Winfried Wortmann

bwin - Sportwetten - Microsoft Internet Explorer

Adresse: https://www.bwin.de/sportsbook.aspx

bwin Home Sportwetten

Kontakt Hilfe Ein-/Auszahlung Passwort vergessen Jetzt registrieren! Benutzername Passwort Login b'inside

Jetzt registrieren!

8276 Wetten online

Ihre erste Wette So einfach geht's!

Unbezahlbar! Was Sie hier kriegen, gibt's für kein Geld der Welt zu kaufen.

b'inside. Oder auch nicht. Es liegt an Ihnen.

Hier geht's um die Big Points!

Toller Sport und echter Nervenkitzel gehören einfach zusammen. Und nur **bwin** liefert Ihnen noch ein bisschen mehr. Hier sind Sie so nah an der Spannung dran wie sonst nur Sportler selbst. Einfach mal ausprobieren und jetzt **registrieren!**

Jetzt registrieren!

WETTSCHEIN

Einzel Kombiwette System

Deutschland - Tschechien

Wie viele Tore werden erzielt? - Tipp: Mehr 3.45 als 3,5

Einsatz pro Wette 0.00 EUR

Gewinnchance 0.00 EUR

Weiter >>

BESTSELLER KOMBI!

Nehmen Sie mit nur einem Klick die derzeit populärsten Wetten in Ihren Wertschein auf!

TOP 5 EUR 10 → 57.18

monopol Sagen Sie jetzt Ihre Meinung! Bündnis gegen das Wett-Monopol.

LIVE WETTEN

ATP Madrid: Sehen Sie die besten Duelle täglich ab 11:00 Uhr LIVE bei **bwin!**

Jetzt LIVE 15 Events

FUßBALL

Kasachstan - Portugal

Not Started

TENNIS

Tomas Berdych (CZE) - David Nalbandian (ARG)

02:02:13 3rd Set 5:5

TENNIS

Jelena Dementjewa (RUS) - Francesca Schiavone (ITA)

01:51:00 3rd Set 2:1

TENNIS

Carlos Moya (ESP) - Juan Carlos Ferrero (ESP)

00:40:00 1st Set 3:4

TENNIS

Richard Gasquet (FRA) - Paul-Henri Mathieu

Fußball-Philosophen

aufgepasst: Fegen Frings & Co. - jetzt, da sie ihr EM-Ticket in der Tasche haben - die **Tschechen** locker aus der Allianz-Arena?

Oder kassieren Sie - genau weil sie schon qualifiziert sind - eine unnötige Heimmiederlage?

Setzen Sie auf Ihre Philosophie und wetten Sie **LIVE** mit!

Deutschland	1.80
0	3.15
Tschechien	4.35

Punktgenau wetten

Nur mit Statistik >>

WETTE DES TAGES

Reif für den EM-Titel

Ist Deutschland laut Franz Beckenbauer. Zeigt die DFB-Auswahl auch gegen Tschechien ihre Klasse? So tippen unsere User:

Deutschland	1.80	65%
0	3.15	20%
Tschechien	4.35	15%

» Jetzt wetten!

Werden Sie jetzt Partner von **bwin!**

10 € für Sie

10 € für Ihre Freunde

WinRA

07/6/10070 Landtagswahlprüfung Hessen

Serverzeit bwin 15:55:19 (GMT +1)

Start Citrix Pro... Stenoliet... 07/6/1007... Microsoft... Adobe Re... WinRA-Ti... Posteinga... Aktenaus... Re: - Nac... bwin - Sp... 15:55

bwin - Sportwetten - Microsoft Internet Explorer

Adresse: https://www.bwin.de/betsnew.aspx?eventID=1022216

bwin Home Sportwetten

Kontakt Hilfe Ein-/Auszahlung Passwort vergessen Jetzt registrieren! Benutzername Passwort Login b'inside

Jetzt registrieren!

» Ihre erste Wette So einfach geht's!

Fußball Unbegrenzt

Welt (69)

- Freundschaftsspiele (68)
- Weltmeisterschaft 2010 (1)

Südamerika (60)

- WM-Qualifikation, Südamerika (60)

Europa (525)

- EURO 2008 - Qualifikation (368)
- EURO 2008 (3)
- Champions League (11)
- Champions League - Gruppe A (4)
- Champions League - Gruppe B (4)
- Champions League - Gruppe C (4)
- Champions League - Gruppe D (4)
- Champions League - Gruppe E (4)
- Champions League - Gruppe F (4)
- Champions League - Gruppe G (4)
- Champions League - Gruppe H (4)
- UEFA-Cup (2)
- UEFA Cup - Gruppe A (4)
- UEFA Cup - Gruppe B (4)
- UEFA Cup - Gruppe C (4)
- UEFA Cup - Gruppe D (4)
- UEFA Cup - Gruppe E (4)

Deutschland - Tschechien

17.10.2007 20:45, EURO 2008 - Qualifikation, Europa

3-Weg - Ergebnis

Deutschland	1.80	0	3.15	Tschechien	4.35
-------------	------	---	------	------------	------

2-Weg (bei Unentschieden nach der regulären Spielzeit Einsätze zurück)

Deutschland	1.35	Tschechien	2.95
-------------	------	------------	------

Doppelte Chance

Deutschland oder 0	1.15	0 oder Tschechien	1.83	Deutschland oder Tschechien	1.27
--------------------	------	-------------------	------	-----------------------------	------

Erzielen beide Teams ein Tor in der 1. Hälfte?

Ja	4.40	Nein	1.17
----	------	------	------

Erzielen beide Teams ein Tor?

Ja	1.75	Nein	1.95
----	------	------	------

Erzielt Team 1 ein Tor?

Ja	1.23	Nein	3.70
----	------	------	------

Erzielt Team 2 ein Tor?

Ja	1.60	Nein	2.20
----	------	------	------

Gewinnt Team 1 zu Null?

Ja	2.70	Nein	1.40
----	------	------	------

Gewinnt Team 2 zu Null?

Ja	5.75	Nein	1.10
----	------	------	------

Halbzeit Doppelte Chance

Deutschland oder 0	1.10	0 oder Tschechien	1.44	Deutschland oder Tschechien	1.53
--------------------	------	-------------------	------	-----------------------------	------

Halbzeit oder Endstand (Wette gewonnen, wenn Resultat zur Halbzeit oder als Endstand eintritt)

Deutschland	1.45	0	1.60	Tschechien	3.00
-------------	------	---	------	------------	------

Halbzeit-/Endstand

Deutschland / Deutschland	2.80	0 / Deutschland	4.33	Tschechien / Deutschland	26.00
Deutschland / 0	13.00	0 / 0	4.75	Tschechien / 0	13.00
Deutschland / Tschechien	29.00	0 / Tschechien	10.00	Tschechien / Tschechien	7.50

Handicap 0:1

Deutschland	3.05	0	3.80	Tschechien	1.85
-------------	------	---	------	------------	------

Ist die Anzahl der erzielten Tore ungerade oder gerade? (0 Tore zählen als gerade)

Gerade	1.90	Ungerade	1.90
--------	------	----------	------

Torwette (reguläre Spielzeit)

0:0	7.50	1:0	7.00
1:1	6.50	0:1	10.00
2:0	8.50	2:1	8.50
2:2	14.00	1:2	15.00
0:2	21.00	3:0	15.00

WETTSCHEIN

Einzel Kombiwette System

Deutschland - Tschechien

Wie viele Tore werden erzielt? - Tipp: Mehr 3.45 als 3,5

Einsatz pro Wette 0.00 EUR

Gewinnchance 0.00 EUR

Weiter >>

BESTSELLER KOMBI!

Nehmen Sie mit nur einem Klick die derzeit populärsten Wetten in Ihren Wettscchein auf!

TOP 5 EUR 10 → 57.18

monopol Sagen Sie jetzt Ihre Meinung! Bündnis gegen das Wett-Monopol.

Live WETTEN

ATP Madrid: Sehen Sie die besten Duelle täglich ab 11:00 Uhr LIVE bei bwin!

Jetzt LIVE 15 Events

FUSSBALL

Kasachstan - Portugal

Not Started

TENNIS

Tomas Berdych (CZE) - David Nalbandian (ARG)

02:03:15 3rd Set 5:5

TENNIS

Jelena Dementiewa (RUS) - Francesca Schiavone (ITA)

01:52:02 3rd Set 2:1

TENNIS

Carlos Moya (ESP) - Juan Carlos Ferrero (ESP)

00:41:11 1st Set 1:1

TENNIS

Richard Gasquet (FRA) - Paul-Henri Mathieu

07/6/10070 Landtagsanhörung Hessen

WinRA

Serverzeit bwin 15:56:19 (GMT+1)

Start Citrix Pro... Stenoliet... 07/6/1007... Microsoft... Adobe Re... WinRA-T... Posteinga... Aktenaus... Re: - Nac... bwin - Sp... 15:56

bwin - Sportwetten - Microsoft Internet Explorer

Adresse: https://www.bwin.de/betsnew.aspx?eventID=1022216

Favorit X

- DFB-Pokal (17)
- Regionalliga Nord (54)
- Regionalliga Süd (54)
- Anzeigen
- England (415)**
- Premier League (165)
- Championship (97)
- League 1 (48)
- League 2 (48)
- Conference (48)
- FA-Cup (1)
- Southern Division One Midlands (2)
- Southern Division One South und West (2)
- Ryman Premier Division (2)
- Unibond Premier Division (2)
- Anzeigen
- Italien (341)**
- Serie A (232)
- Serie B (91)
- Coppa Italia (18)
- Spanien (625)**
- Primera Division (204)
- Segunda Division (85)
- Segunda B Gruppe 1 (30)
- Segunda B Gruppe 2 (29)
- Segunda B Gruppe 3 (30)
- Segunda B Gruppe 4 (30)
- Copa del Rey (1)
- Tercera Division - Group 1 (20)
- Tercera Division - Gruppe 2 (20)
- Tercera Division - Gruppe 3 (18)
- Tercera Division - Gruppe 4 (19)
- Tercera Division - Gruppe 5 (20)
- Tercera Division - Gruppe 6 (20)
- Tercera Division - Gruppe 7 (19)
- Tercera Division - Gruppe 8 (20)

1:3	67.00	0:3	51.00
4:0	101.00	4:1	101.00
4:2	101.00	4:3	101.00
4:4	101.00	3:4	101.00
2:4	101.00	1:4	101.00
0:4	101.00		
Wann fällt das 1. Tor?			
1.-15. Min.	2.80	16.-30. Min.	3.50
31.-45. Min.	4.25	46.-60. Min.	7.00
61.-75. Min.	11.00	76.-90. Min.	15.00
Kein Tor	7.50		
Wann fällt das letzte Tor?			
1.-15. Min.	19.00	16.-30. Min.	13.00
31.-45. Min.	9.25	46.-60. Min.	6.00
61.-75. Min.	3.50	76.-90. Min.	2.05
Kein Tor	7.50		
Welcher dieser Spieler erzielt das 1. Tor? (reguläre Spielzeit)			
Kevin Kuranyi (GER)	5.00	Mario Gomez (GER)	6.00
Lukas Podolski (GER)	7.00	Stefan Kießling (GER)	7.50
Kein Torschütze	8.00	Jan Koller (CZE)	9.00
Patrick Helmes (GER)	10.00	Marek Kulic (CZE)	11.00
Stanislav Vlcek (CZE)	12.00	Piotr Trochowski (GER)	12.00
Martin Fenin (CZE)	13.00	David Odonkor (GER)	13.00
Tomas Rosicky (CZE)	13.00	Bernd Schneider (GER)	13.00
Bastian Schweinsteiger (GER)	13.00	Tim Borowski (GER)	15.00
Libor Sionko (CZE)	15.00	Gonzalo Castro (GER)	15.00
Roberto Hilbert (GER)	17.00	David Jarolim (CZE)	19.00
Torsten Frings (GER)	19.00	Clemens Fritz (GER)	21.00
Per Mertesacker (GER)	23.00	Zdenek Pospisil (CZE)	23.00
Tomas Galasek (CZE)	23.00	Jaroslav Plasil (CZE)	23.00
Eigentor	26.00	Simon Rolfes (GER)	26.00
Marcell Jansen (GER)	26.00	Manuel Friedrich (GER)	29.00
Marek Matejovsky (CZE)	29.00	Arne Friedrich (GER)	34.00
Tomas Zapotocny (CZE)	34.00	Christoph Metzelder (GER)	34.00
David Rozehnal (CZE)	34.00	Tomas Ujfalusy (CZE)	41.00
Jan Simunek (CZE)	41.00	Radoslav Kovac (CZE)	41.00
Welcher dieser Spieler erzielt das letzte Tor? (reguläre Spielzeit)			
Kevin Kuranyi (GER)	5.00	Mario Gomez (GER)	6.00
Lukas Podolski (GER)	7.00	Stefan Kießling (GER)	7.50
Kein Torschütze	8.00	Jan Koller (CZE)	9.00
Patrick Helmes (GER)	10.00	Marek Kulic (CZE)	11.00
Piotr Trochowski (GER)	12.00	Stanislav Vlcek (CZE)	12.00
Martin Fenin (CZE)	13.00	David Odonkor (GER)	13.00
Tomas Rosicky (CZE)	13.00	Bernd Schneider (GER)	13.00
Bastian Schweinsteiger (GER)	13.00	Gonzalo Castro (GER)	15.00
Libor Sionko (CZE)	15.00	Tim Borowski (GER)	15.00

07/610070 Landtagswahlkreis Hesse

WinRA

Serverzeit bwin 15:57:23 (GMT+1)

Start Citrix Pro... StenoNet... 07/61007... Dokumenten... Adobe Re... WinRA-Ti... Posteinga... Aktenaus... Re: - Nac... bwin - Sp...

15:57

Brasileien - Ukraine
Not Started

CRICKET
Indien - Australien (Session 2)
19:54 Started 37-8

SNOOKER
Mark Williams (WAL) - Ricky Walden (ENG)
4th Frame 12-31

SNOOKER
John Higgins (SCO) - Nigel Bond (ENG)
3rd Frame 31-57

BADMINTON
S. Razi/A. Dumartheray (SUI) - T. Tesche/J. Cassel (GER)
1st Intermission

BADMINTON
J. Wouters/J. De Ruiter (NED) - E. Balligand/L. Devrye (BEL)
Not Started 8-8

In Kürze 207 Events

11:00 CRICKET
Indien - Australien ((Session 1))

16:30 FUSSBALL
Tschechien (U21) - Armenien (U21)

16:45 FUSSBALL
Bahrain (U22) - Usbekistan (U22)

17:00 FUSSBALL
Russland - England

17:00 BADMINTON
G. Warfe/R. Smith (AUS) - A. Bowman/K. Roebuck (ENG)

17:00 TENNIS
Novak Djokovic (SRB) - Fernando Verdasco (ESP)

17:00 TENNIS
James Blake (USA) - Mario Ancic (CRO)

bwin - Sportwetten - Microsoft Internet Explorer

Adresse: https://www.bwin.de/betsnew.aspx?eventID=1022216

Favorit X

Super Cup (11)

B. Ethniki (9)

C. Ethniki - 1. Gruppe (9)

Anzeigen

Österreich (13)

T-Mobile Bundesliga (6)

Red Zac Erste Liga (7)

Schweiz (12)

Super League (6)

Schweizer Pokal (6)

Anzeigen

Belgien (55)

Jupiler League (55)

Polen (95)

Orange Ekstraklasa (91)

2. Liga (4)

Finnland (107)

Veikkausliiga (93)

Ykkonen (14)

Anzeigen

Dänemark (189)

SAS-Liga (91)

1. Division (96)

Elite divisionen, Damen (2)

Ungarn (64)

Borsodi Liga (56)

Ligakupa (8)

Anzeigen

Afrika (5)

WM-Qualifikation, Afrika (5)

Norwegen (191)

Tippeligaen (137)

Adeccoligaen (49)

NM Cup - Men (3)

3rd Division - Playoffs (2)

Anzeigen

Irland (1)

Welches Team erzielt das 1. Tor?

Deutschland	1.60	Kein Tor	7.50	Tschechien	2.70
-------------	------	----------	------	------------	------

Welches Team erzielt das letzte Tor?

Deutschland	1.60	Kein Tor	7.50	Tschechien	2.70
-------------	------	----------	------	------------	------

Wer führt zur Halbzeit?

Deutschland	2.30	0	2.10	Tschechien	4.50
-------------	------	---	------	------------	------

Wie viele Tore erzielt Team 1?

Keine Tore	3.70	1 Tor	2.85
2 Tore	3.35	3 oder mehr Tore	3.80

Wie viele Tore erzielt Team 2?

Keine Tore	2.20	1 Tor	2.25
2 Tore	4.60	3 oder mehr Tore	15.00

Wie viele Tore werden erzielt?

Mehr als 1,5	1.30	Weniger als 1,5	3.20
Mehr als 3,5	3.45	Weniger als 3,5	1.26

Wie viele Tore werden erzielt?

Mehr als 2,5	1.90	Weniger als 2,5	1.80
--------------	------	-----------------	------

Wie viele Tore werden erzielt?

Mehr als 0,5	1.06	Weniger als 0,5	7.50
--------------	------	-----------------	------

Wie viele Tore werden in der 1. Hälfte erzielt?

Mehr als 0,5	1.42	Weniger als 0,5	2.65
--------------	------	-----------------	------

Wie viele Tore werden zwischen der Halbzeit und Minute 60:00 erzielt?

Mehr als 0,5	2.70	Weniger als 0,5	1.40
--------------	------	-----------------	------

Wie viele Tore werden zwischen der Halbzeit und Minute 60:00 erzielt?

Mehr als 1,5	7.00	Weniger als 1,5	1.07
--------------	------	-----------------	------

Wie viele Tore werden zwischen Minute 0 und 15:00 erzielt?

Mehr als 0,5	3.20	Weniger als 0,5	1.30
--------------	------	-----------------	------

Wie viele Tore werden zwischen Minute 0 und 15:00 erzielt?

Mehr als 1,5	9.00	Weniger als 1,5	1.03
--------------	------	-----------------	------

Wie viele Tore werden zwischen Minute 15:01 und 30:00 erzielt?

Mehr als 1,5	7.75	Weniger als 1,5	1.05
--------------	------	-----------------	------

Wie viele Tore werden zwischen Minute 15:01 und 30:00 erzielt?

Mehr als 0,5	2.95	Weniger als 0,5	1.35
--------------	------	-----------------	------

Wie viele Tore werden zwischen Minute 30:01 und der Halbzeit erzielt?

Mehr als 0,5	2.55	Weniger als 0,5	1.45
--------------	------	-----------------	------

Wie viele Tore werden zwischen Minute 30:01 und der Halbzeit erzielt?

Mehr als 1,5	6.50	Weniger als 1,5	1.08
--------------	------	-----------------	------

Wie viele Tore werden zwischen Minute 60:01 und 75:00 erzielt?

Mehr als 0,5	2.55	Weniger als 0,5	1.45
--------------	------	-----------------	------

Wie viele Tore werden zwischen Minute 60:01 und 75:00 erzielt?

Mehr als 1,5	6.50	Weniger als 1,5	1.08
--------------	------	-----------------	------

Wie viele Tore werden zwischen Minute 75:01 und dem Ende der regulären Spielzeit erzielt?

Mehr als 1,5	5.00	Weniger als 1,5	1.08
--------------	------	-----------------	------

WinRA

07/610070 Landtagsanhörung Hessen

Serverzeit bwin 15:58:02 (GMT+1)

Start

Citrix Pro...

StenoNet...

07/61007...

Microsoft...

Adobe Re...

WinRA-Ti...

Posteinga...

Aktenaus...

Re: - Nac...

bwin - Sp...

15:58



Der Paritätische Wohlfahrtsverband Hessen
als Teil der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.
Stellungnahme zum Entwurf des Hessischen Glücksspielgesetzes

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 28. März 2006 ausgeführt, dass das staatliche Glücksspielmonopol bei konsequent der Suchtbekämpfung dienender Ausgestaltung zulässig ist. Die Regierungschefs der Länder haben sich dafür ausgesprochen, das Glücksspielmonopol zu erhalten und auf der Grundlage der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts weiterzuentwickeln. Zur Begründung führen sie aus, dass das staatliche Monopol notwendig und geeignet ist, um die auch vom Bundesverfassungsgericht autorisierten ordnungsrechtlichen Ziele, nämlich die Eindämmung und Kanalisierung der Wett- und Spielsucht sowie Bekämpfung von Folge- und Begleitskriminalität, wirksam zu realisieren.

Das Hessische Glücksspielgesetz dient der Umsetzung des Staatsvertrages und seiner zentralen Vorgaben in Hessen. Der Paritätische Wohlfahrtsverband Hessen - im Einklang mit der gesamten Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen - unterstützt die Hessische Landesregierung in ihrer Entscheidung für die Aufrechterhaltung des staatlichen Glücksspielmonopols und für die Anpassung des Glücksspielrechts an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtsurteils. Die dazu vorgelegten Entwürfe des neuen Staatsvertrages und des Hessischen Glücksspielgesetzes werden deshalb nachdrücklich begrüßt. Die dort vorgesehenen Regelungen sind aus unserer Sicht geeignet, das Entstehen von Spiel- und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen.

...

Die Arbeit des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Hessen, ebenso die der übrigen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sowie die so genannte Koalition der Destinatäre ist in hohem Maße von öffentlichen Mitteln abhängig. Diese öffentlichen Mittel werden zu einem bedeutenden Teil durch Lotteriesteuern und Zweckabgaben, die – teils über den Hessischen Landeshaushalt, teils direkt – der Liga und damit auch dem Paritätischen als Zweckabgaben zufließen, bereitgestellt. So konnte die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen im Jahr 2006 auf 5,099 Mio. EURO aus Glücksspielsteuern und -abgaben zurückgreifen, um seine gesamtgesellschaftlichen Aufgaben zu erfüllen. Dem Paritätischen Hessen flossen hiervon im Jahr 2006 nach einem intern festgelegten Schlüssel 866.250,- EURO zu. In Hessen wurden der Liga in dem Zeitraum von 1995 bis 2005 (aus den Zahlen- und Zusatzlotterien) mehr als 53,7 Mio. Euro an direkten Zweckabgaben zugeführt.

Für diese Mittelbereitstellung ist ausdrücklich Dank an den hessischen Gesetzgeber zu richten.

Ein großes Problem drückt jedoch alle Destinatäre in Hessen.

Seit 1998 sind die bereitgestellten Mittel für die Liga auf höchstens 5,099 Mio. EURO gedeckelt. Diese erhebliche Einschränkung (Differenzbetrag: 4,381 Mio. EURO alle in im von 2002 bis 2006) führt zu einem dauerhaften Abschmelzen der ursprünglich vorgesehenen Mittelbereitstellung.

Der Paritätische, die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen sowie alle Destinatäre appellieren an den Hessischen Landtag und an seine Abgeordneten, sich dafür einzusetzen, dass im künftigen Hessischen Glücksspielgesetz in § 8 Abs. 1 Pkt. 1. – 5. jeweils auf den Zusatz

“_____%, höchstens _____EURO“

verzichtet wird.

...

Durch die bereitgestellten Mittel konnten seit 1982 eine unzählige Anzahl von Maßnahmen und Projekten in Hessen unterstützt werden. Die Mittel aus Glücksspielabgaben fließen in Hilfen für Beratungs- und Betreuungsdienste, Hilfen zur Entwicklung sozialpflegerischer Dienste, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen ehrenamtlicher Helfer, Seniorenarbeit, Jugendarbeit, Freizeiten und viele andere Bereiche der sozialen Arbeit.

Bei einem Wegfall der derzeitigen Finanzierung aus Glücksspielsteuern und -abgaben ist völlig offen, wie die Arbeit des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und anderer Wohlfahrtsverbände in der derzeitigen Form weitergeführt werden könnte. Diese Finanzierungssäule ist daher von existenzieller Bedeutung.

Durch den neuen Glücksspielstaatsvertrag wird das staatliche Glücksspielmonopol fortgeführt und damit eine der zentralen Säulen der Finanzierung der gemeinwohlorientierten Arbeit in Hessen gesichert. Darum begrüßt der Paritätische und ebenso die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen den neuen Glücksspiel-Staatsvertrag und das Hessische Glücksspielgesetz ausdrücklich.

Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Glücksspielgesetz, Drucks. 16/7656

Günther Zeltner
Stuttgart, Oktober 2007

Zusammenfassung

Der vorliegende Gesetzentwurf für ein Hessisches Glücksspielgesetz ist die konsequente Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV). Es enthält die wesentlichen Elemente für eine umfassende Glücksspielsuchtprävention, soweit es die Produktformen Lotterien und Sportwetten betrifft. Da insbesondere Lotterien in der in Deutschland angebotenen Form sehr wenig zu den schädlichen und möglichst gering zuhaltenden Konsequenzen beitragen, ist die Wirkung des Gesetzes für die Glücksspielproblematik insgesamt als eher gering einzuschätzen.

Indirekte Wirkungen sind insofern zu erwarten, dass der Druck auf die dafür zuständigen politischen Gremien, für Deutschland ein einheitliches und in sich konsistentes Glücksspielrecht zu schaffen, zunehmen wird, auch besonders hinsichtlich der anstehenden Überprüfung durch die Europäische Kommission und den Europäischen Gerichtshof.

Auch ist zu hoffen, dass mit dem Staatsvertrag und seinen länderspezifischen Umsetzungen der illegale und graue Glücksspielmarkt bei den Sportwetten und den Internetangeboten eingedämmt werden kann.

Die Glaubwürdigkeit des Ansatzes zeigt sich besonders darin, dass für die Prävention und Forschung mit den genannten ca. 1,2 Mio. € ein erster Baustein gelegt wird, der den betroffenen Spielsüchtigen und ihren Angehörigen zugute kommen wird. Angesichts des noch unklaren Bedarfs, wäre eine Anpassung der Mittel an die Nachfrage in den Beratungsstellen vorzusehen.

Die Vorgaben für die Betreiber der Spielstätten, die Begrenzung der Zahl der Annahmestellen, Einsatzgrenzen, Beschränkungen hinsichtlich der Örtlichkeiten und die Einrichtung und Nutzung eines unabhängigen Beirats verankern die Glücksspiel-

suchtprävention bei den Anbietern. Bei konsequenter Umsetzung der Bestimmungen wird der Zielkonflikt zwischen den wirtschaftlichen Interessen und Spielerschutzmaßnahmen neu ausbalanciert werden.

Unzureichend sind die Bestimmungen für die gewerblichen Spielvermittler und Lottereeinnehmer. Ihre Anzahl ist nach einem dafür geeigneten Schlüssel zu begrenzen. Der Verbraucher- und Konsumentenschutz werden ein achtsames Auge auf die noch erlaubten Formen des Direktmarketing haben müssen.

Ausführliche Stellungnahme

1. Die Kooperation mit den Spielbanken Baden-Württemberg und Staatlichen Toto-Lotto Gesellschaften

Für die Stellungnahme können wir auf unsere Erfahrungen in der Kooperation mit den Spielbanken Baden-Württemberg und Staatlichen Toto-Lotto-Gesellschaften zurückgreifen.

Seit 1999 sind wir mit unserem Projekt Spielerberatung Partner der Spielbank Stuttgart. Mit der Übernahme der Spielbanken in Baden-Baden und in Konstanz wurde die Zusammenarbeit auf Baden-Württemberg ausgeweitet.

In unseren drei Anlaufstellen für Glücksspielsüchtige (Stuttgart, Karlsruhe/Baden-Baden, Konstanz) hatten wir im Jahr 2006 über 250 Klienten (pathologische Spieler, Problemspieler und Angehörige) in Beratung und Behandlung. Ca. 2/3 der beratenen Klienten haben hauptsächlich in den Spielbanken Baden Württemberg gespielt. In der telefonischen Beratungshotline für Baden-Württemberg waren im Jahr 2006 von 180 Anrufern 4 Anrufer (3 Männer, 1 Frau) mit Belastungen im Zusammenhang mit nur Lotto-Spiel. Eine Person befindet sich wegen nur Lotto-Spielen in ambulanter Behandlung.

Damit bestätigen sich im klinisch/beraterischen Alltag die Untersuchungen zur Prävalenz und zum Umfang der Lottoproblematik.

Durch unsere Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Spielbanken war es uns möglich, die staatliche Toto-Lotto Gesellschaft in Baden-Württemberg und Hessen

nach dem Urteil des BVG vom März 2006 bei der Umsetzung der im Gesetz genannten Vorgaben zu unterstützen. Wir konnten die bei den Spielbanken praktizierten Konzepte auf die Glücksspielprävention bei Lotterien und Sportwetten übertragen. In Baden-Württemberg haben wir im Auftrag der Staatlichen Toto-Lotto GmbH das erste Sozialkonzept für ein Lotterieunternehmen entwickelt. In den Mindeststandards der BzGA für die Blockgesellschaften sind diese aufgegriffen und nun bundesweit vereinbart. Im Rahmen des Schulungskonzeptes wurden das Personal und die Bezirksdirektoren, in Hessen inzwischen auch die Annahmestellen geschult.

2. Grundsätzliche Überlegungen zum vorliegenden Gesetzentwurfes

Die aktuelle Entwicklung der Glücksspielgesetzgebung in Hessen muss daran gemessen werden, ob Schritte in Richtung eines in sich konsistenten Regelwerks für alle Glücksspielformen, die in der Zuständigkeit des Landes liegen, getan werden. Dies ist besonders hinsichtlich der Tatsache bedeutsam, dass das Land für die Spielbanken zuständig ist.

Die von den Toto-Lotto Gesellschaften vorgehaltenen Glücksspielformen haben im Vergleich zu den Casinospielen und den Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten ein wesentlich geringeres Sucht- und Schadenspotential. Umso bedauerlicher ist es, dass die nun anstehende Novellierung des Hessischen Spielbankgesetzes (siehe Drucksache 16/7654) nicht dazu genutzt wird, die Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages auf die Spielbanken zu übertragen. In § 2 GlüStV wird dessen Anwendungsbereich hinsichtlich der Spielbanken begrenzt. Die aber für die Spielbanken, Sportwetten und Lotterien gemeinsam geltenden Bestimmungen (§1, 3 bis 8, 20 und 23) erfordern für ein Spielbankgesetz eine grundsätzlich andere Ausrichtung.

Ein in sich konsistentes Glücksspielrecht in Deutschland muss auch die bisher gesetzlich nicht ausreichend geregelte Bereiche des Glücksspielmarktes erfassen. Nur so werden präventive Maßnahmen dauerhaft Wirkung erzielen, bei den Bürgern auf Zustimmung stoßen, bei den Nutzern der Glücksspielangebote akzeptiert werden und bei den pathologischen Glücksspielern und deren Angehörigen die Bereitschaft zur Änderung des problematischen Glücksspielverhaltens fördern. Ein dem Sucht- und Schadenspotential gemäßes Regelwerk wird auch von der Anbieterseite begrüßt werden und die Umsetzung in den Unternehmen erleichtern. So wird die Glaubwürdigkeit der Maßnahmen, die nach dem Urteil des BVG vom März 2006 anfangs über-

stürzt, später geordnet in den Blockgesellschaften umgesetzt wurden, besonders vom Personal in den Verkaufsstellen und grundsätzlich von den gewerblichen Spielvermittlern in Frage gestellt.

Ein Fortschreiben der bisherigen uneinheitlichen Praxis wird auch angesichts der europäischen Entwicklungen und der Prüfungen durch die Instanzen der Europäischen Union keinen Bestand und keine Zukunft haben.

Es ist schlechterdings nicht vorstellbar, dass der Gesetzentwurf für ein Hessisches Glücksspielgesetz die Prävention der Glücksspielsucht als wichtigstes Ziel formuliert und differenzierte Maßnahmen und Bestimmungen dazu vorsieht, während diese Thematik und vergleichbare Aussagen im Entwurf für das Spielbankengesetz fehlen. Wenn dessen Novellierung nicht zu einer grundsätzlichen Änderung genutzt wird, könnte man nicht nur von einem Versäumnis sprechen, sondern man müsste annehmen, dass eine am Gemeinwohl und Schutz der Konsumenten gewollte Regelung nicht beabsichtigt ist, sondern fiskalische Interessen überwiegen. Dies hätte dann für die Glaubwürdigkeit des Hessischen Glücksspielgesetzes und den darin genannten Maßnahmen fatale Folgen.

Eineinhalb Jahre nach dem richtungweisenden Urteil des BVG vom März 2006 markiert die Ratifizierung des Glücksspielstaatsvertrages und die Umsetzung in den Landesgesetzen eine Wende in der Bewertung von Glücksspielangeboten in Deutschland. Prävention und Spielerschutz werden für ein Segment des Glücksspielmarktes umfassend, differenziert und wirksam geregelt. Der Anlass für den GlüStV war die Sicherung des staatlichen Monopols für Sportwetten und Lotterien. Da dieses aber nur über die konsequente Ausrichtung an Gemeinwohlzielen zu begründen ist und dessen Sicherung umfassende Maßnahmen der Glücksspielsuchtprävention erfordern, besteht nun die große Chance, dass die in § 1 des Staatsvertrages genannten Grundsätze und Ziele nachhaltig Wirkung haben werden und die einseitig an der Steigerung der Spieleinsätze und Umsätze ausgerichtete Unternehmenskultur sich wandeln wird. Ein Beleg dafür wird sein, wenn in den jährlichen Geschäftsberichten der Blockgesellschaften die Eindämmung der Spielleidenschaft, die sich auch an den Umsatzzahlen niederschlagen wird, positiv bewertet wird. Für die Toto-Lotto-Gesellschaften ist diese Balance zwischen wirtschaftlichem Handeln und Gemeinwohlzielen eine Herausforderung, der sie sich in Zukunft verstärkt stellen müssen. Das Glücksspielgesetz in Hessen gibt ihnen dafür einen brauchbaren und sicheren Rahmen vor.

Wir vertreten die Auffassung, dass das unterschiedliche Gefährdungspotential von Lotterien, Sportwetten, Casinoangeboten etc. auch in den Regelungen hinsichtlich der Bekämpfung und Vermeidung von schädlichen Auswirkungen und der Gestaltung von Prävention beachtet werden muss. Die Motive der Konsumenten für den Konsum von Glücksspielen können allein aus der Perspektive der Suchthilfe und der Situation der Glücksspielsüchtigen nicht angemessen beschrieben werden. Konsumentenmotive wie z.B. dem Leben durch einen großen Lotto-Gewinn eine Wende zu geben, Sehnsüchte nach einem arbeits- und anstrengungsfreien Alltag, Alltagsphantasien im Zusammenhang mit Geldgewinnen, auch einmal Glück zu haben in der Erwartung dann glücklicher zu sein und im Leben etwas ganz besonders, nicht alltägliches zu erleben, aber auch Kognitionen wie dem Schicksal der (Un)-Wahrscheinlichkeiten ein Schnippchen schlagen zu können, vom Glück auserwählt zu sein, den Ausgang von Ereignissen (Sportwetten) im voraus zu wissen, die Zukunft handhabbarer machen zu können usw. usf., haben einen eigenen Wert. Sie können Maskierungen oder (An-)Triebe eines süchtigen Verhaltens sein: Bei der großen Mehrheit der Nutzer von Glücksspielen sind sie dies nicht, sondern zum Konsum dazu gehörige Denk- und Gefühlsmuster. Sie erfüllen psychosoziale Schutzfunktionen und regulieren das Glücksspielverhalten auf einem unproblematischen Niveau. Man kann nach unserem Verständnis das Anbieten von Glücksspiel und damit auch die Funktion der Glücksspielanbieter nicht allein und nicht einseitig unter dem Gesichtspunkt der Kanalisierung einer an sich unerwünschten, pathologischen, unzivilisierten und tendenziell destruktiven Motivlage und Verhaltenweise von Menschen interpretieren.

Gerade bei den Lotterien, (mit anderen Argumenten wäre dies auch für die Sportwetten zu begründen) ist dieser Umstand – so auch unsere Erfahrungen in den Schulungen der Annahmestellen – bedeutsam. Es wäre deshalb unter langfristigen Gesichtspunkten nachteilig, wenn weniger gefährliche Produkte, deren Anbieter und Konsumenten unangemessen bewertet würden. Eine differenzierte Betrachtungsweise hat sich auch bei anderen Konsum- und Suchtmitteln (z.B. hinsichtlich der unterschiedlichen Regelungen für Bier, Wein und Spirituosen oder der von Opiaten und Cannabisprodukten und Konsumenten) als sinnvoll erwiesen.

Im Folgenden werden wir den vorliegenden Entwurf anhand einiger Leitfragen kommentieren.

3. Zielkonflikt zwischen dem wirtschaftlichem Betrieb und den Maßnahmen der Kanalisierung der Spielleidenschaft, der Regulierung des Spielbetriebs und den Maßnahmen zur Glücksspielsuchtprävention

Leitfrage 1: Trägt der Gesetzesentwurf dazu bei, dass der nicht vermeidbare Zielkonflikt zwischen Umsatz und Prävention angemessen moderiert und praktiziert werden kann?

Wir stellen diese Thematik an die zentrale Stelle der Bewertung. Eine Tabuisierung, ein Leugnen oder ein Ignorieren dieses Zielkonfliktes ist in Deutschland üblich. Diese Haltungen führen zu einer Frontenbildung zwischen den beteiligten Interessengruppen, zu wechselseitigen Vorwürfen und zu unproduktiven Zuschreibungen, z.B. dem Vorwurf an die Hilfesysteme, die Problematik der Glücksspielsucht zu dramatisieren, oder umgekehrt dem Vorwurf an die Anbieterseite, Spielerschutzmaßnahmen nur als Alibi für einen ungehemmten und nur am Gewinn ausgerichteten Spielbetrieb einzurichten.

Ein extremes Beispiel dafür sind einige Anzeigen gewerblicher Spielvermittler, in welchen die Erfindung einer Lottosucht als Gipfel der Heuchelei gebrandmarkt wird. Diese Anzeigenkampagne macht deutlich, dass sich die gewerblichen Spielvermittler bei diesem Thema besonders schwer tun, und die Änderung der Einstellung, die bei den staatlichen Anbietern seit dem BVG Urteil vom März 2006 stattgefunden hat, noch nachholen müssen.

Wirksame Präventionsmaßnahmen werden den Umsatz und den Spielertrag der Toto-Lotto-Gesellschaften verringern. Dabei sind das Ausmaß und die Schärfe des Zielkonfliktes bei den Lottoprodukten wesentlich geringer als bei Spielautomaten und Casinospielen. Nach den Ergebnissen einer repräsentativen Telefonbefragung (siehe Stöver, 2006) stammen 40% aller für Spielautomaten getätigten Geldeinsätze von Personen, die ein pathologisches Spielverhalten aufweisen. Bei den Sportwetten (nicht beschränkt auf staatliche Anbieter) liegt deren Anteil bei knapp 20% und sinkt bei den klassischen Lotterietypen auf 2% - 3%. Diese Befunde sind angesichts der mangelhaften Forschungslage mit Vorsicht zu interpretieren. Unbestritten dürfte aber sein, dass die Anbieter im Bereich der Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten mehr Umsatzeinbußen zu erwarten haben, was auch ihre umfangreiche Lobbyarbeit begründet.

Für die einzelne Verkaufsstelle oder den Leiter eines Bezirkes, dessen Gehalt über Provisionen direkt vom Umsatz seiner Annahmestellen abhängt, kann sich der Zielkonflikt im Einzelfall zuspitzen. In den Verkaufsstellenschulungen wurden einzelne Beispiele von Kunden berichtet, die regelmäßig durch hunderte von Scheinen nicht unwesentlich zum wöchentlichen Umsatz beitragen. Verkaufsstellenmitarbeiter befürchten zu Recht, dass Kunden dann die Annahmestelle wechseln oder ihr Spielverhalten und die hohen Einsätze zu verbergen suchen (siehe dazu die Beispiele in Meyer/Hayer, 2005).

Der GlüStV und das Hessische Glücksspielgesetz geben – auch im Vergleich zu früheren Regelungen und den bisher nicht geregelten Glücksspielangeboten - für die Moderation des Zielkonfliktes einen guten Rahmen vor. Die Möglichkeit (§ 9, Abs. 2) Vorgaben für Einsatzgrenzen und Sperrregelungen zu machen, die über die im GlüStV vorgesehenen hinausgehen, ist eine Chance, die für Hessen genutzt werden sollte. In der Fachdiskussion nicht entschieden ist, ob eine Begrenzung des Jackpots über die Verringerung der Spieleinsätze hinaus auch einen signifikanten Beitrag zur Bekämpfung der Spielsucht leisten kann.

Wesentlich für die Gestaltung und Entwicklung des Zielkonfliktes wird es sein, ob der unabhängige Beirat in der Lage sein wird, qualifizierte Aussagen zu bestehenden und neuen Angeboten, Anreizen, dem Spielbetrieb und den Vertriebsformen zu machen und ob diese dann in der Praxis umgesetzt, kontrolliert und ggf. eingefordert werden können.

Ergänzungen und Präzisierungen sind für die gewerblichen Spielvermittler notwendig. So muss eindeutiger geregelt sein, dass mit der Erteilung der Erlaubnis zur Betätigung als gewerblicher Spielvermittler sämtliche Bestimmungen, die für die Annahmestellen gelten, zum Beispiel die Pflicht, ein Sozialkonzept vorzulegen, das Personal zu schulen etc. gelten. Auch sind die Vertriebswege und Vertriebsformen im Direktmarketing genau darzulegen und zu bewerten. Die Regelungen müssen so gehalten sein, dass nicht die gewerblichen Anbieter die Anreize für Glücksspiel in ihrer Werbung und Kundenakquise betreiben, die den staatlichen Stellen untersagt sind.

Das aktuelle Verhalten der gewerblichen Spielvermittler, die Glücksspielsucht bezogen auf ihre Produkte leugnen, zeigt, dass hier besonderer Handlungs- und Kontrollbedarf besteht.

4. Präventive Maßnahmen und Spielerschutz

Leitfrage 2

Kann erwartet werden, dass mit dem Gesetzentwurf für ein Hessisches Glücksspielgesetz effektive Maßnahmen der Prävention umgesetzt werden können?

An erster Stelle positiv hervorzuheben ist, dass zusätzliche Ausgaben für die Bekämpfung der Glücksspielsucht, für Glücksspielforschung und zusätzliches Personal für die Steuerung der Erlaubnisse vorgesehen sind.

Bei 10 neu zu schaffenden Stellen in Schwerpunktberatungsstellen für Glücksspielsüchtige könnten grob geschätzt pro Jahr ca. 1000 – 1500 Personen mit dieser Problematik ein Beratungsangebot erhalten. Bei ebenfalls geschätzten 15.000 - 20.000 pathologischen Spielern in Hessen könnten damit weniger als 10% der betroffenen (ohne Berücksichtigung ihrer Angehörigen) erreicht werden.

Schon diese Überschlagsrechnung macht deutlich, dass die eingeplanten finanziellen Ressourcen nur ein erster Schritt für den Aufbau einer Versorgungsstruktur sein können.

Trotzdem ist der Mitteleinsatz uneingeschränkt zu begrüßen. Für einen bedarfsgemäßen Ausbau der Spielerberatung wären in Zukunft auch noch die Einnahmen aus anderen Glücksspielbereichen, z.B. den Spielbanken und für die Kommunen die Erträge aus der Vergnügungssteuer heranzuziehen.

Der Glücksspielstaatsvertrag insgesamt ist ein guter Rahmen, in welchem nun die anstehenden genannten Präventionsmaßnahmen entwickelt werden können. Aus unserer Erfahrung mit den Baden-Württembergischen Spielbanken und den Toto-Lotto-Gesellschaften in BW und Hessen halten wir es für besonders wichtig, dass die Anbieter nun einen gesetzlichen Rahmen und Vorgaben für ihre Maßnahmen haben. Dieser kann die sinnvolle Zusammenarbeit zwischen dem Hilfesystem, der Forschung und den staatlich reglementierten und kontrollierten Anbietern von Glücksspiel fördern.

Bestimmte präventive Maßnahmen, z.B. ein wirksames, nachhaltiges und in der Praxis nutzbares Sozialkonzept können nur in der Kooperation und nicht in der Polarisierung und Zuspitzung von unterschiedlichen Interessen wirksam werden. Ein System der Früherkennung, das Ansprechen von Kunden und die Motivierung zu einer Ände-

rung des problematischen Spielverhaltens werden nur gelingen, wenn die Anbieterseite und die Hilfeeite sich verständigt haben.

In der jetzigen Anfangsphase der Entwicklung von Sozialkonzepten werden die auf das Glücksspiel konzentrierten präventiven Maßnahmen allgemein präventive Wirkung haben. Dies ist unser Eindruck aus den Reaktionen und Fragen des Verkaufsstellenpersonals. Diese bringen in den Schulungen immer auch andere Suchtmittel und Suchterkrankungen (meist Alkohol, häufig auch übermäßiger Medienkonsum, Online-Sucht etc.) ein.

Der vorliegende Gesetzentwurf gibt die Chance, dass über den Bereich der Sportwetten und Lotterien hinaus Spielsuchtprävention in Hessen möglich wird.

Aufgrund der noch mangelhaften empirischen Befunde über die Wirkung einzelner präventiver Maßnahmen (vgl. dazu Meyer/Bachmann, 2005, für den amerikanischen Sprachraum Williams u.a., 2007) kommt dem unabhängigen Beirat eine große Bedeutung und Verantwortung hinsichtlich der Konkretisierung und Bewertung zu.

Stuttgart, 22.10.2007

Günther Zeltner

Diplompsychologe, Psychologischer Psychotherapeut

Evangelische Gesellschaft

Beratungs- und Behandlungszentrum für Suchterkrankungen

Büchsenstraße 34/36

70174 Stuttgart

www.eva-stuttgart.de

Tel. 0711-2054-345

Fax. 0711-2054-343

E-Mail: guenther.zeltner@eva-stuttgart.de

Literatur

DHS (2007). Prävention der Glücksspielsucht. Memorandum der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e. V.

http://www.dhs.de/web/daten/Memorandum_Gluecksspielsucht.pdf

Landesstelle für Suchtfragen in Baden-Württemberg (2007). Glücksspielsucht. Entwicklungskonzeption der Landesstelle für Suchtfragen für ein qualifiziertes Hilfesystem für spielsüchtige Menschen in Baden-Württemberg

Meyer, G., Bachmann, M. (2005). Spielsucht Ursachen und Therapie, Springer Verlag Heidelberg

Meyer, G., Hayer, T. (2005) Das Gefährdungspotential von Lotterien und Sportwetten. Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen. Abschlussbericht an das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen und an die Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. KG, Universität Bremen

Stöver, H. (2006) Glücksspiele in Deutschland – Eine repräsentative Untersuchung zur Teilhabe und Problemlage des Spielens um Geld. Universität Bremen – Bremer Institut für Drogenforschung (BISDRO)

http://www.gluecksspielsucht.de/materialien/untersuchungen_glinde_BISDRO.pdf

Williams, R.J., West, B.L., Simpson R.I. (2007) Prevention of Problem Gambling: A Comprehensive Review of the Evidence. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre, Guelph, Ontario, CANADA. August 1, 2007.

http://www.responsiblegambling.org/en/research/library_results_details.cfm?itID=7637

Zeltner, G. (2006) Wenn Glücksspiel zur Sucht wird: Erfahrungen im Spielerprojekt der Evangelischen Gesellschaft Stuttgart e.V., in: Becker/Baumann (Hrsg.), Gesellschaft und Glücksspiel: Staatliche Regulierung und Suchtprävention