



Hamburgisches  
WeltWirtschafts  
Institut

Reihe Edition HWWI Band 4

Hans-Peter Knaack

**Aspekte des Glücksspielstaatsvertrages in der Bundesrepublik Deutschland**

in:

**Sport und Sportgroßveranstaltungen in Europa –  
zwischen Zentralstaat und Regionen**

Herausgegeben von Martin-Peter Büch, Wolfgang Maennig und  
Hans-Jürgen Schulke

Redaktion: Marcus Franke

S. 39–50

Hamburg University Press  
Verlag der Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg  
Carl von Ossietzky

## Impressum

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Die Online-Version dieser Publikation ist auf den Verlagswebseiten frei verfügbar (*open access*). Die Deutsche Nationalbibliothek hat die Netzpublikation archiviert. Diese ist dauerhaft auf dem Archivserver der Deutschen Nationalbibliothek verfügbar.

*Open access* über die folgenden Webseiten:

Hamburg University Press – <http://hup.sub.uni-hamburg.de>

PURL: [http://hup.sub.uni-hamburg.de/HamburgUP/HWWI4\\_Sport](http://hup.sub.uni-hamburg.de/HamburgUP/HWWI4_Sport)

Archivserver der Deutschen Nationalbibliothek – <http://http://deposit.ddb.de/index.htm>

ISBN 978-3-937816-88-3 (Printversion)

ISSN 1865-7974 (Printversion)

© 2012 Hamburg University Press, Verlag der Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky, Deutschland

Produktion: Elbe-Werkstätten GmbH, Hamburg, Deutschland

<http://www.ew-gmbh.de>

## Inhalt

Abbildungen	7
Tabellen	8
<b>Sport in Europa: Autonomie und Kommerzialisierung – einige Aspekte vorweg</b>	<b>11</b>
<i>Martin-Peter Büch, Wolfgang Maennig und Hans-Jürgen Schulke</i>	
<b>Sports Betting, Sports Bettors and Sports Gambling Policy</b>	<b>15</b>
<i>Brad R. Humphreys and Brian Soebbing</i>	
<b>Aspekte des Glücksspielstaatsvertrages in der Bundesrepublik Deutschland</b>	<b>39</b>
<i>Hans-Peter Knaack</i>	
<b>Regulierung des deutschen Sportwettenmarktes in komparativer Perspektive – Glücksspielgesetze in der Europäischen Union</b>	<b>51</b>
<i>Luca Rebeggiani</i>	
<b>Die Entlohnung von Fußball-Profis</b>	<b>79</b>
<b>Ist die vielfach kritisierte „Gehaltsexplosion“ ökonomisch erklärbar?</b>	
<i>Bernd Frick</i>	
<b>The Organization of Professional Sports Leagues</b>	<b>111</b>
<b>A Comparison of European and North-American Leagues from the Perspective of Platform Organization</b>	
<i>Helmut Dietl and Tobias Duschl</i>	
<b>Auslandsvermarktung von Sportligen in Europa: das Beispiel der Fußball-Bundesliga</b>	<b>127</b>
<i>Christoph Fritsch</i>	

Fußballgroßveranstaltungen – sportpolitische Herausforderungen <i>Horst R. Schmidt</i>	149
Public Viewing als eine neue Form des Zuschauerhaltens in Sport, Politik und Kultur Gesellschaftliche Ursachen, organisatorische Entwicklungen und ökonomische Folgen <i>Hans-Jürgen Schulke</i>	159
Öffentliche Förderung von Sportgroßveranstaltungen: Pros und Cons aus sozioökonomischer Sicht <i>Erich Thöni und Michael Barth</i>	173
Sport als Beispiel ökonomischer Effizienz in MetropolRegionen? <i>Gerhard Trosien</i>	211
Wie viel Staat braucht der Breitensport? Ökonometrische Evidenzen für ein Europäisches Modell des Breitensports <i>Christoph Breuer</i>	229
Sozioökonomische Bedingungen für Leichtathletik Ein europäischer Vergleich <i>Jens Flatau</i>	241
Abkürzungsverzeichnis	259
9. Internationales Hamburger Symposium „Sport und Ökonomie“ [9th International Hamburg Symposium „Sport and Economics“] <i>Programm [Program]</i>	261

## Abbildungen

### Rebeggiani

Abb. 1:	Anteile einzelner Spielarten am gesamten Bruttospielertrag auf dem europäischen Glücksspielmarkt 2003 in % (EU 25)	61
Abb. 2:	Marktanteile verschiedener Spielformen auf dem italienischen Glücksspielmarkt 2009 (Bruttoumsatz)	66
Abb. 3:	Marktanteile nach Anbietern auf dem italienischen Sportwettenmarkt 2009	67

### Frick

Abb. 1:	Die Gehaltsentwicklung in der Fußball-Bundesliga (in 1 000 €)	89
Abb. 2:	Die Entwicklung der Gehälter nach Positionen (in 1 000 €)	89
Abb. 3:	Die Entwicklung von Umsätzen und Spielergehältern (in Mio. €)	90
Abb. 4:	Der Anteil der Spielergehälter am Umsatz (in %)	90
Abb. 5:	Variationskoeffizient der Spielergehälter	92
Abb. 6:	Kerndichteschätzung der logarithmierten Spielereinkommen	94
Abb. 7:	Der Einfluss des Lebensalters auf das Einkommen	99
Abb. 8:	Der Einfluss der Bundesligaeinsätze im Laufe der Karriere auf das Einkommen	100
Abb. 9:	Der Einfluss der Länderspieleinsätze im Laufe der Karriere auf das Einkommen	101

### Dietl/Duschl

Abb. 1:	Platform with Two Market Sides	113
Abb. 2:	Network Effects and Modified Demand Curve	114
Abb. 3:	Different Kinds of Network Effects	115
Abb. 4:	Market Sides of Sports Leagues and Network Effects	119

### Fritsch

Abb. 1:	Auslandseinnahmen europäischer Fußballligen	128
Abb. 2:	Spezialisierungsanreiz in Starmärkten	138

### Schulke

Abb. 1:	Erfolgsfaktoren des Public Viewing	163
Abb. 2:	Bereitschaft zum Bezahlen von Eintritt beim Public Viewing (n=150; Umfrage beim Bundesligaspiel HSV – VfL Bochum, 13.5.2009)	165

## Abbildungen

Abb. 3:	Zahlungsbereitschaft beim Public Viewing (n=150; Umfrage beim Bundesligaspiel HSV – VfL Bochum, 13.5.2009)	165
Thöni/Barth		
Abb. 1:	Bundessportförderung in Österreich (1986–2006)	194
Abb. 2:	Bundessportförderung in Österreich: Sportgroßveranstaltungen (1986–2006)	195
Trosien		
Abb. 1:	Organigramm der Sportinitiative Frankfurt-RheinMain gGmbH	219
Abb. 2:	Steuerung der Sportentwicklung durch den Verein „Sportinitiative Rhein-Neckar e. V.“	221
Breuer		
Abb. 1:	Anteil an Vereinen mit negativem Vereinssaldo mit und ohne öffentliche Zuschüsse (in %)	232
Abb. 2:	Entwicklung der Haushaltssalden nach Subventionsgruppen	237
Flatau		
Abb. 1:	Modell des Konsums 2. Ordnung von Leichtathletik	245
Abb. 2:	Organisationsgrade der untersuchten Nationen in altersdifferenzierter Darstellung	252

## Tabellen

Humphreys/Soebbing		
Tab. 1:	Estimated Sports Betting Participation	26
Tab. 2:	Characteristics of Sports Bettors	27
Tab. 3:	Probit Marginal Effects – Participation in Sports Betting	29
Rebeggiani		
Tab. 1:	Internationale Unterschiede des Ausmaßes des Glücksspielsektors	60
Frick		
Tab. 1:	Die Bewertung der „Angemessenheit“ von Spielergehältern	82
Tab. 2:	Determinanten der Spielergehälter in der Fußball-Bundesliga (Quantilsregressionen)	95

## Tabellen

Tab. 3:	Determinanten der Spielergehälter in der Fußball-Bundesliga (Quantilsregressionen)	97
Tab. 4:	Mittelwerte und Standardabweichungen der Variablen Determinanten der Spielergehälter in der Fußball-Bundesliga (Random Effects- und OLS-Schätzung sowie Median-Regression)	106
Dietl/Duschl		
Tab. 1:	Top Revenue Generating Sports Clubs – International Comparison	112
Tab. 2:	Comparison of European and North American Leagues with Respect to Openness and Closeness of Platform	120
Fritsch		
Tab. 1:	Quantifizierung der Spielqualität	132
Tab. 2:	Optimierung innerer und äußerer Qualität	141
Tab. 3:	Nationalitäten ausländischer Erstligaspieler in der Saison 2008/2009	143
Schmidt		
Tab. 1:	Regierungsgarantien der BRD bei der FIFA-WM 2006	152
Tab. 2:	Budgetpositionen der FIFA-WM 2010	154
Schulke		
Tab. 1:	Zuschauerzahlen Public Viewing Fußball-WM 2006	160
Tab. 2:	Begriffserläuterung Public Viewing	161
Tab. 3:	Stärken- und Schwächenanalyse des Public Viewing bei Bundesligaauswärtsspielen	167
Thöni/Barth´		
Tab. 1:	Förderung von Sportgroßveranstaltungen im Längsschnitt 1986–2006 (real, auf Basis 1986)	203
Trosien		
Tab. 1:	Die MetropolRegionen Deutschlands	212
Tab. 2:	Metropolitane Zusammenfassung vorhandener Sportstätten Sportregion Rhein-Neckar	216
Tab. 3:	Spezielle Sportstrukturen in deutschen MetropolRegionen	216
Tab. 4:	Sportvereine in der MetropolRegion Frankfurt-Rhein-Main	218
Tab. 5:	Mitglieder der Sportregion Rhein-Neckar	220
Tab. 6:	Regionalökonomische Hochrechnung der Sportumsätze	222

## Tabellen

### Breuer

Tab. 1:	Ergebnisse hierarchisch-nichtlinearer Modelle (t-ratios)	232
Tab. 2:	Überblick über die relative Entwicklung der Zuschüsse aus öffentlicher Sportförderung (inklusive Zuschüsse anderer Sportorganisationen)	233
Tab. 3:	Entwicklung der Subventionen nach Subventionsgruppen	234
Tab. 4:	Überblick über die Einnahmenkategorien von Sportvereinen	234
Tab. 5:	Entwicklung der Einnahmen	235
Tab. 6:	Entwicklung der Einnahmen nach Subventionsgruppen (Mittelwerte in Euro)	236
Tab. 7:	Entwicklung der Einnahmen nach Subventionsgruppen (Mittelwerte in %)	237

### Flatau

Tab. 1:	Konsum von Leichtathletik	243
Tab. 2:	Untersuchte Regionen in den einzelnen Ländern und im Verband gemeldete LaO	249
Tab. 3:	Stichprobe und Rücklauf in den untersuchten europäischen Ländern	250
Tab. 4:	Organisationsgrade in den untersuchten Ländern	251
Tab. 5:	Organisationsgrade in den untersuchten deutschen Regionen	251
Tab. 6:	Organisationsgrade und Athletinnenanteile in den untersuchten Ländern auf kollektiver sowie individueller Ebene	253



# Aspekte des Glücksspielstaatsvertrages in der Bundesrepublik Deutschland

*Hans-Peter Knaack*

Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) in der Bundesrepublik Deutschland wurde in den Medien und Fachpublikationen ausführlich diskutiert. Der Kritikpunkt der Beschränkung der unternehmerischen Freiheit durch den Vertrag wird oftmals in den Vordergrund gestellt. Ziel des vorliegenden Beitrages ist die Darstellung des Glücksspielstaatsvertrages aus staatlicher Sicht, um dadurch eine fundierte Meinungsbildung unter Berücksichtigung möglichst aller Gesichtspunkte der Problematik zu garantieren. Selbst derjenige, der aus Überzeugung das staatliche Glücksspielmonopol möglichst effektiv bekämpfen möchte, tut gut daran, sich zu diesem Zweck mit den Gründen für seine Statuierung auseinander zu setzen, weil dies die Erfolgsaussichten seines Handelns verbessert.

## Die Dimensionen des Glücksspiels in Deutschland

Die Dimensionen des Glücksspiels werden in Deutschland wie folgt definiert: „Ein Glücksspiel liegt vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt.“ (§ 3 Abs. 1 GlüStV). Die Problematik der Glücksspiele ist jedoch wesentlich vielgestaltiger, als es diese Definition besagt. Glücksspiele existieren seit Jahrtausenden. Mit ihren besonderen Eigenarten geht regelmäßig auch ihre staatliche Reglementierung einher. Beispielsweise wurden schon 200 Jahre vor Christus im römischen Recht Glücksspielverbote ausgesprochen.

Auch heute ist öffentliches Glücksspiel keineswegs ein normales Wirtschaftsgut. Der rechtliche Rahmen innerhalb der Europäischen Union wurde – im Gegensatz zu vielen anderen Bereichen – bislang nicht vereinheitlicht; viel-

mehr wurde das Glücksspiel ausdrücklich aus dem Geltungsbereich wichtiger Harmonisierungsrichtlinien<sup>1</sup> ausgenommen. Hauptgrund für diese Sonderbehandlung sind die besonderen Eigenarten von Glücksspielen, die insbesondere durch die nachgenannten beiden Merkmale geprägt sind: (1) das Suchtpotenzial und – unabhängig davon – (2) die Tatsache, dass sie nur dann funktionieren und bestehen können, wenn die allermeisten Spieler mehr verlieren als gewinnen. Die Weltgesundheitsorganisation hat die pathologische Spielsucht in die internationale Klassifikation psychischer Störungen (ICD-10 F63.0) als eigenständiges Krankheitsbild aufgenommen. Nach dem derzeitigen Forschungsstand sollen in Deutschland zwischen 150 000 und 340 000 Personen ein problematisches Spielverhalten mit Suchttendenzen aufweisen. Hinzu kommen 100 000 bis 290 000 pathologische Spieler.<sup>2</sup> Die Glücksspielsucht, die von allen Süchten die mit Abstand höchste Verschuldung der Betroffenen bedingt, ist regelmäßig mit sozialem Abstieg für die Spieler und ihre Familien verbunden. Die Selbstmordrate von Spielsüchtigen liegt mit 14 % ebenso hoch wie bei depressiven Menschen. Insbesondere ausländische Glücksspielangebote über das Internet sind derzeit sowohl rechtlich als auch tatsächlich kaum regelmentierbar.<sup>3</sup>

Glücksspiele weisen unterschiedliche Suchtgefährdungspotenziale auf, die durch die strukturellen und situationalen Merkmale der Glücksspielprodukte bestimmt sind. Durch Veränderung einzelner oder mehrerer dieser Parameter wie etwa Spieldauer, Anonymität, Kontrollüberzeugung oder tatsächlicher Verfügbarkeit kann jedes Glücksspiel als mehr oder weniger suchtgefährdend ausgestaltet werden.<sup>4</sup> Beispielsweise würde die Anreizwirkung der Lotterie *6 aus 49* deutlich ansteigen, wenn man die Anzahl der Gewinnziehungen von gegenwärtig zwei pro Woche auf 20 pro Tag erhöhen würde oder etwa von dem gegenwärtigen ausschließlich genutzten terrestrischen Vertrieb über Annahmestellen mit den damit verbundenen Kontrollmöglichkeiten zum örtlich und zeitlich unbeschränkt verfügbaren, anonymen und kaum kontrollierbaren Internetvertriebsweg überginge.

---

<sup>1</sup> Zum Beispiel bei der EU-Dienstleistungs-Richtlinie 2006/123/EG, vgl. dort Erwägungsgrund 25 sowie Art. 2 Abs. 2 lit. h-; außerdem bei der EU-E-Commerce-Richtlinie 2000/31/EG, vgl. dort Erwägungsgrund 16 sowie Art. 1 Abs. 5 lit. d-; außerdem bei der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste 2007/65/EG, vgl. dort Erwägungsgrund 18.

<sup>2</sup> Vgl. Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) (2009, S. 136 ff.).

<sup>3</sup> Vgl. unter anderen Pfitzmann/Köpsell/Kriegelstein (2008) sowie Sieber/Nolde (2008).

<sup>4</sup> Vgl. Wissenschaftliches Forum Glücksspiel (2008, S. 1).

Die sozialen Kosten der Glücksspielsucht sind derzeit nicht exakt ermittelbar. Entsprechende Schätzungen schwanken im Ergebnis sehr stark. Sie werden für Deutschland maximal auf über 1,4 Milliarden Euro und – unter Einbezug der privaten Kosten – auf über 35 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt.<sup>5</sup> Die Tatsache, dass Glücksspiele nur dann funktionieren und bestehen können, wenn die allermeisten Spieler mehr verlieren als gewinnen, ist eigentlich jedem klar, nicht immer jedoch die hieraus resultierenden Konsequenzen.

Die allgemeinen Marktgesetze, wonach Wettbewerb in einem möglichst weit geöffneten Markt wegen der bestehenden Konkurrenzsituationen im Allgemeinen den technologischen Fortschritt gewährleistet, die Qualität einer Dienstleistung oder eines Produkts verbessert und zugleich die Kosten für den Verbraucher niedrig hält, finden keine Anwendung. Vielmehr hätte ein geöffneter Glücksspielmarkt unausweichlich nur eine Schmälerung der Mittel der meisten privaten Haushalte zur Folge.<sup>6</sup>

Die grundsätzlichen Vorteile eines freien Marktes werden also im Glücksspielbereich ins Gegenteil verkehrt: (1) Die Tatsache, dass die allermeisten Spieler mehr verlieren als gewinnen, bedingt darüber hinaus zwangsläufig ein äußerst geringes wirtschaftliches Risiko für die Veranstalter beziehungsweise Vermittler. (2) Die Attraktivität dieses Wirtschaftsbereiches wird zusätzlich noch durch die Größe des Marktes erheblich gesteigert. Beispielsweise beliefen sich in Deutschland die Umsätze für legale Wetten und sonstige Glücksspiele vor Ausschüttung der Gewinne in 2006 auf circa 30 Milliarden Euro.<sup>7</sup> Dies entspricht fast dem Umsatz auf dem Markt der Agrarprodukte, der bei 39 Milliarden Euro liegt. Es ist daher nicht verwunderlich, wenn kommerzielle Veranstalter vehement ein Tätigwerden in diesem Marktsegment anstreben.

Reaktionen des Staates auf das Phänomen Glücksspiel:  
Welcher Beurteilungsmaßstab sollte angelegt werden?

Sowohl der Europäische Gerichtshof (EuGH) als auch das Bundesverfassungsgericht haben im Zusammenhang mit einer staatlichen Regulierung öffentlicher Glücksspiele weitgehend übereinstimmend folgende überragenden Gemeinwohlziele definiert:

---

<sup>5</sup> Vgl. Fiedler (2008).

<sup>6</sup> Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot, Rn. 246–248.

<sup>7</sup> Vgl. Becker (2007).

- die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht,
- den Spieler- und Jugendschutz,
- den Schutz der Verbraucher vor irreführender Werbung, vor übermäßigen Ausgaben für Glücksspiele und vor typischerweise mit Glücksspiel verbundener Folge- und Begleitkriminalität.<sup>8</sup>

Die bestmögliche Erreichung dieser Ziele sollte den Maßstab für einen angemessenen, rechtskonformen staatlichen Umgang mit dem Glücksspielphänomen darstellen.

Welches Regulierungsmodell erscheint danach sinnvoll?

Der Europäische Gerichtshof folgert in ständiger Rechtsprechung aus den besonderen Eigenarten der Glücksspiele besonders weite gesetzliche Regulierungsspielräume jedes einzelnen EU-Mitgliedstaats. Rechtlich sei dies im Einzelnen durch die nationalen Gerichte zu beurteilen. Die Bandbreite der Regelungsalternativen, die dem Gesetzgeber im Glücksspielbereich zur Verfügung steht, reicht von der vollständigen Liberalisierung des Marktes über ein Konzessionsmodell, über ein staatliches Glücksspielmonopol bis hin zum Totalverbot.

Es ist wissenschaftlich erwiesen,<sup>9</sup> dass eine auch nur teilweise Liberalisierung des Glücksspielmarktes – etwa in Form eines Konzessionsmodells – unvermeidbar zu Wettbewerb führen würde. Eine erhebliche Ausweitung von Glücksspielangeboten sowie der Werbung hierfür und damit auch eine Zunahme der Anzahl von Spielern mit problematischem beziehungsweise pathologischem Spielverhalten fände statt.<sup>10</sup> Damit einher ginge eine unerwünschte Verharmlosung beziehungsweise Normalisierung von Glücksspielen. Durch die Verkehrung der Vorteile eines freien Marktes ins Gegenteil würde im Ergebnis nur eine größere Schmälerung der Einkommen der meisten privaten Haushalte bewirkt werden.

---

<sup>8</sup> Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts liegt wegen der mit Sportwetten erzielbaren hohen Gewinne der Einstieg des organisierten Verbrechens nahe. Manipulierte Ergebnisse von Sportereignissen begründen somit auch eine Gefahr für die Integrität des Sportgeschehens insgesamt (BVerfG, 1BvR 1054/01, Rn. 104–106).

<sup>9</sup> Vgl. Wissenschaftliches Forum Glücksspiel (2008, S. 8).

<sup>10</sup> Vgl. auch BVerfG, 1BvR 1054/01, Rn.113.

Auch ein vollständiges Verbot von Glücksspielen erscheint zur Abwehr der mit Glücksspiel verbundenen Gefahren als ungeeignet. Dass dann nicht mehr weitergespielt würde, kann nachgewiesenermaßen nicht erwartet werden. Gerade weil Internetinhalte derzeit rechtlich und tatsächlich nur unvollkommen reglementierbar sind, würde zwangsläufig ein Ausweichen auf illegale – vornehmlich ausländische – Angebote stattfinden. Im Bereich der Illegalität bestehen die mit Glücksspiel typischerweise verbundenen negativen Begleiterscheinungen jedoch in besonderem Maße. Eine Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht findet nicht statt, ebensowenig wie Jugendschutzmaßnahmen. Es verwundert daher nicht, dass der EuGH wiederholt bejaht hat, dass ein Totalverbot von Glücksspielen zur Gefahrenabwehr ungeeignet sei.<sup>11</sup>

Primär aus diesen Gründen sind sowohl der Europäische Gerichtshof als auch das Bundesverfassungsgericht bereit, die Erfordernis einer Kanalisierung des offensichtlich nicht zu beseitigenden Spieltriebs der Bevölkerung mit dem Ziel der Lenkung der öffentlichen Glücksspieltätigkeiten in kontrollierbare Bahnen zu billigen. Es wird als erforderlich angesehen, dass die staatlich zugelassenen Glücksspielveranstalter eine verlässliche und zugleich hinreichend attraktive Alternative zur verbotenen Tätigkeit bereitstellen. Dies beinhaltet eine breite Palette von Spielen, einen gewissen Werbeumfang und den Einsatz neuer Vertriebstechniken.<sup>12</sup>

Zur sicheren Gewährleistung dieser Kanalisierung und weil weder eine Liberalisierung noch ein Totalverbot öffentlicher Glücksspiele zu befriedigenden Endergebnissen im Gefahrenabwehrbereich führen, wurde in Deutschland ein weitgehendes staatliches Glücksspielveranstaltungsmonopol gesetzlich statuiert. Seine rechtliche Ausgestaltung wurde von den für diese Gesetzesmaterie zuständigen Bundesländern im Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) einheitlich geregelt. Ergänzende Bestimmungen zu diesem gemeinsamen Rahmen haben die Länder in ihren jeweiligen Ausführungsgesetzen getroffen.

Das Monopol umfasst weite Bereiche der Lotterien und die Sportwetten. Nicht den Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags unterfallen das Recht der Pferdewetten und das gewerbliche Automatenpiel. Primär aus traditionellen Gründen dürfen diese Bereiche von privaten Veranstaltern betrieben werden. Diese Glücksspiele sind im Gegensatz zu allen anderen nicht landesgesetzlich,

---

<sup>11</sup> Vgl. EuGH, C-124/97 – „Läära“, Rn 37 sowie EuGH, C-67/98 – „Zenatti“, Rn. 35.

<sup>12</sup> Vgl. EuGH, C-338/04 – „Placanica“, Rn.55 sowie BVerfG, 1BvR 1054/01, Rn.114.

sondern durch Bundesrecht, nämlich dem seit 1922 geltenden Rennwett- und Lotteriegesetz beziehungsweise der Gewerbeordnung und der Spielverordnung geregelt. Die dort statuierten Spielsuchtpräventionsvorschriften enthalten geringere Standards als der Glücksspielstaatsvertrag.

### Rechtsprobleme einer derartigen Monopolregelung

Dadurch, dass das Monopol Privatpersonen aus dem In- und Ausland berufliche Betätigungen im Glücksspielbereich nicht ermöglicht, wird das durch die deutsche Verfassung geschützte Grundrecht der Berufsfreiheit beschränkt. Bei Auslandsbezug werden zusätzlich die durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft statuierten Rechte auf Dienst- beziehungsweise Niederlassungsfreiheit reglementiert. Staatliche Eingriffe in diese Freiheitsrechte sind – stark vereinfacht gesprochen – nur zulässig, wenn sie

- durch überragend wichtige Gemeinwohlziele gerechtfertigt werden können und
- dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.

Der Europäische Gerichtshof und das Bundesverfassungsgericht haben die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht und den Verbraucherschutz als hinreichende Rechtfertigungsgründe anerkannt. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bedeutet, dass der Staat nur dann ein Glücksspielmonopol betreiben darf, wenn die entsprechenden gesetzlichen Regelungen wirklich dem Ziel dienen, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern. Es muss dadurch kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeit beigetragen werden. Das bestehende Monopol muss in seiner konkreten rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung der Vermeidung und Abwehr von Spielsucht und problematischem Spielverhalten dienen.<sup>13</sup>

Hier besteht ein Zielkonflikt. Kanalisieren, also die Spieler von der Nutzung illegaler Angebote abhalten, kann man nur durch ein hinreichend attraktives und angemessen beworbenes Glücksspielangebot. Gleichzeitig besteht aber auch die Verpflichtung, das Glücksspielangebot zur Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht zu beschränken. Wenn aber zwei wünschenswerte Ziele zu widerstreitenden Konsequenzen führen, darf weder dem einen, noch dem

<sup>13</sup> Vgl. EuGH, C-243/01 – „Gambelli“, Rn. 67 sowie EuGH, C-338/04 - „Placanica“, Rn. 53. Vgl. außerdem BVerfG, 1BvR 1054/01, Rn. 119.

anderen ein absoluter Vorrang eingeräumt werden; es ist vielmehr ein „praktisch konkordanter Ausgleich“ vorzunehmen.<sup>14</sup>

Dies bedeutet einerseits, dass nicht jede Expansion des Spieleangebots im Rahmen eines staatlichen Glücksspielmonopols von vornherein die vorgenannten Freiheitsrechte rechtswidrig einschränkt. Andererseits darf der Staat nicht unter Berufung auf den Kanalisierungsaspekt Glücksspiele unbegrenzt vermarkten. Nach Ansicht des Generalanwalts beim Europäischen Gerichtshof Yves Bot handelt ein EU-Mitgliedstaat nur dann rechtswidrig, wenn er Glücksspiele rechtlich und tatsächlich als echte wirtschaftliche Tätigkeit behandelt, bei der es um die Erzielung möglichst hoher Gewinne geht.<sup>15</sup>

Fiskalische Interessen des Staates vermögen keinesfalls Beschränkungen der vorgenannten Freiheitsrechte zu legitimieren. Die Tatsache, dass staatliche Einnahmen aus Glücksspielen in ganz erheblicher Höhe auch gemeinnützigen Zwecken zugutekommen, wird von den höchsten Gerichten übereinstimmend allerdings als „erfreuliche Nebenfolge“ bezeichnet. Seitens des Bundesverfassungsgerichts wurde ausdrücklich bejaht, dass der Gesetzgeber hinsichtlich der Suchtgefahren davon ausgehen durfte, dass diese mit Hilfe eines auf die Bekämpfung von Sucht und problematischem Spielverhalten ausgerichteten staatlichen Wettmonopols effektiver beherrscht werden könnten als im Wege einer Kontrolle privater Unternehmen.<sup>16</sup>

## Gründe für die Schaffung und inhaltliche Ausgestaltung des Glücksspielstaatsvertrags

In einer Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.3.2006<sup>17</sup> wurde das Bayerische Staatslotteriewesetz wegen unzureichender Ausrichtung des dort statuierten staatlichen Sportwettenmonopols am Ziel der Bekämpfung von Spielsuchtgefahren, unter anderen wegen unzureichender Vermarktungsbeschränkungen, nicht ausreichender Restriktionen für Werbung und Vertriebswege und wegen Fehlens hinreichender Spieler- und Jugendschutzmaßnahmen für verfassungswidrig erklärt. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten unter Beseitigung der

---

<sup>14</sup> Vgl. Haltern (2008, S. 276, Rn. 30–31).

<sup>15</sup> Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot, Rn. 257–258.

<sup>16</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 1054/01, Rn.112–118.

<sup>17</sup> Vgl. ebd.

vorgenannten Mängel bis spätestens zum 31.12.2007 neu zu regeln. Da die Beanstandungen der Richter auch auf andere landesgesetzliche Glücksspielregelungen zutrafen, wurde von den 16 Bundesländern gemeinsam der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV) geschaffen, der am 1.1.2008 in Kraft trat. Zusätzlich hat jedes Bundesland ergänzende Regelungen hierzu in einem eigenen Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag getroffen. Mit diesen Gesetzen wurden die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus dem vorgenannten Urteil bei Wahrung des staatlichen Glücksspielmonopols vollumfänglich umgesetzt. Gemäß § 1 des Staatsvertrags sind dessen Ziele:

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. das Glücksspielangebot zu begrenzen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern,
3. den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt wird.

Zur Umsetzung dieser Ziele enthält das Gesetz insbesondere

- ein Verbot, öffentliche Glücksspiele ohne Erlaubnis der zuständigen Landesbehörde zu veranstalten oder zu vermitteln (§ 4 Abs. 1),
- ein generelles Verbot des Veranstaltens und Vermittelns öffentlicher Glücksspiele im Internet (§ 4 Abs. 4),
- das Verbot anreizender beziehungsweise irreführender Werbung sowie die generelle Untersagung von Werbung für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen, im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen sowie für jede Form unerlaubten Glücksspiels (§ 5),
- die Verpflichtung zur Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust sowie die Suchtrisiken der angebotenen Glücksspiele (§ 7),
- die Einrichtung eines übergreifenden Sperrsystems zur Gewährleistung des Ausschlusses problematischer beziehungsweise pathologischer Spieler von gefährlichen Glücksspielen (§ 8),



- die Pflicht zur Anhörung eines Suchtexpertengremiums vor Einführung neuer Glücksspielangebote beziehungsweise neuer oder erheblich erweiterter Vertriebswege (§ 9 Abs. 5),
- die Pflicht zur Unterstützung der Suchtforschung (§ 11),
- weitere restriktive Vorschriften bezüglich der Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten (§ 21) und
- die Pflicht zur Jackpotbegrenzung (§ 22 Abs. 1).

Gemäß § 2 des Staatsvertrags gelten zentrale Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags auch für die Spielbanken, die zur Gewährleistung des Spieler- und Jugendschutzes zur Einrichtung strenger Zugangskontrollen sowie zur Schulung ihres Personals bezüglich Früherkennung und fachlicher Beratung im Hinblick auf Symptome der Spielsucht und Reaktionsmöglichkeiten verpflichtet sind.

### Kritik an diesen Regelungen und was sich darauf erwidern lässt

Seitens der kommerziellen Glücksspielanbieter wird im Wesentlichen wie folgt argumentiert: Die deutsche Glücksspielpolitik sei inkohärent, weil die dem staatlichen Monopol unterstellten Lotterien und Sportwetten ein geringeres Suchtpotenzial aufwiesen als die liberalisierten Bereiche der Pferdewetten und des gewerblichen Automatenspiels, wobei dort noch zusätzlich geringere Spielsuchtpräventionsmaßnahmen gesetzlich statuiert seien. Die beschränkenden Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags seien daher wegen Verstoßes gegen Europarecht unanwendbar. Das Ausmaß und die Gefährlichkeit der Glücksspielsucht würden seitens des Staates wegen eigener Gewinnerzielungsabsicht aufgebauscht. Es gäbe keine Lottosüchtigen. Die Verbote der Glücksspielveranstaltung und -werbung im Internet sowie die sonstigen Werberestriktionen des Glücksspielstaatsvertrags seien unverhältnismäßig belastend, da diese vielen Unternehmen die wirtschaftliche Grundlage entziehen.

Die Europäische Kommission hat sich diesen Ansichten teilweise angeschlossen und wegen der Ausgestaltung einzelner Vorschriften des deutschen Glücksspielrechts sowohl im April 2006 (Verfahren Nr. 2003/4350) als auch im Januar 2008 (Verfahren Nr. 2007/4866) Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet. Diese ist den Beanstandungen in den jeweiligen Aufforderungsschreiben letztmals im Mai 2008 in vollem Um-

fang entgegengetreten. Seither ist daraufhin ein Weiterbetreiben der Verfahren durch die Kommission nicht mehr erfolgt. In diesem Zusammenhang fällt insbesondere auf, dass die Kommission, die einzelne Beschränkungen des Glücksspielstaatsvertrags für rechtswidrig hält, sich nicht mit der Grundproblematik auseinandersetzt, ob der Wegfall der kritisierten Restriktionen wegen der besonderen Eigenarten der Glücksspiele vom Ergebnis her überhaupt wünschenswert ist.

Es trifft zu, dass derzeit vom gewerblichen Automatenspiel in den privaten Spielhallen die höchste Suchtgefahr ausgeht und rechtlich in diesem Bereich geringere Suchtpräventionsstandards gesetzlich normiert sind. Es wäre im Ergebnis jedoch absurd, wenn deshalb die wesentlich höheren Suchtbekämpfungsstandards des Glücksspielstaatsvertrags wegen des Vorwurfs der Inkohärenz rechtlich nicht anwendbar wären. Die bessere Alternative sollte nicht deshalb unanwendbar sein, weil eine schlechtere Alternative existiert. Der Europäische Gerichtshof hat bislang in keiner seiner nicht wenigen Entscheidungen in Glücksspielbereich übergreifend gesamtcohärente Vergleichsbetrachtungen angestellt.

Mit Beschluss vom 14.10.2008 (1 BvR 928/08) hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestätigt,

- dass mit den Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags überragend wichtige Gemeinwohlziele verfolgt würden, die auch Eingriffe in die objektive Berufswahlfreiheit rechtfertigen würden,
- dass – da es auch Lottosüchtige gäbe – dies auch für die weniger gefährlichen Zahlenlotterien gelte,
- dass das Verbandsverbot von Glücksspielen im Internet wegen der hohen Verfügbarkeit, der hohen Anreizwirkung und der unzureichenden Jugend- und Spielerschutzkontrollmöglichkeiten rechtmäßig sei,
- dass die bestehenden Werbebeschränkungen zur Unterbindung großer Anreizwirkungen gerechtfertigt seien.

Mit Beschluss vom 20.3.2009 (1 BvR 2410/08) hat das Bundesverfassungsgericht weiter klargestellt, dass aus verfassungsrechtlicher Sicht eine übergreifend gesamtcohärente Regulierung des Glücksspielwesens einschließlich des gewerblichen Automatenspiels und der Pferdewetten nicht erforderlich sei. Insbesondere hat das Gericht die Auffassung vertreten, dass die derzeitige Ausgestaltung des deutschen Sportwettenmonopols aus verfassungsrechtli-

cher Sicht auch die Anforderungen erfülle, die das Europarecht ausweislich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs stellt.

Wegen der komplexen Problematik des Glücksspielphänomens ist es einfach, jedwedes Regulierungsmodell umfangreich zu kritisieren. Diejenigen, die das tun, sollten aber auch in der Lage sein, eine bessere Alternative zu nennen und zwar insbesondere für die Spieler, aber auch für die sonstigen Gefahrenabwehrbelange.

## Literatur

*Becker, T. (2007):* Der Markt für Glücksspiele und Wetten, in: Becker, T., Baumann, C. (Hrsg.): Glücksspiel im Umbruch: Beiträge zum Symposium 2006 der Forschungsstelle Glücksspiel, Schriftenreihe zur Glücksspielforschung Bd. 2, Lang, Frankfurt, S. 1–24.

*Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) (Hrsg.) (2009):* Jahrbuch Sucht 2009, Neuland, Geesthacht.

*Fiedler, I. (2008):* Die sozialen Kosten von Glücksspielen, Vortrag beim 1. Deutschen Suchtkongress vom 11.–14.6.2008 in Mannheim, [http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/bwl/rechtder-wirtschaft/institut/Sonstiges/Die\\_sozialen\\_Kosten\\_von\\_Gluecksspielen\\_-\\_Mannheim.pdf](http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/bwl/rechtder-wirtschaft/institut/Sonstiges/Die_sozialen_Kosten_von_Gluecksspielen_-_Mannheim.pdf), Download: 27.7.2010.

*Pfitzmann, A., Köpsell, S., Kriegelstein, T. (2008):* Sperrverfügungen gegen Access Provider, Technisches Gutachten, 28.4.2008, Technische Universität Dresden, Dresden, [http://www.eco.de/dokumente/20080428\\_technisches\\_Gutachten\\_Sperrveruegungen.pdf](http://www.eco.de/dokumente/20080428_technisches_Gutachten_Sperrveruegungen.pdf), Download: 27.7.2010.

*Sieber, U., Nolde, M. (2008):* Sperrverfügungen im Internet, Rechtliches Gutachten, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 28.4.2008, Freiburg im Breisgau, [http://www.eco.de/dokumente/20080428\\_juristisches\\_Gutachten\\_Sperrveruegungen.pdf](http://www.eco.de/dokumente/20080428_juristisches_Gutachten_Sperrveruegungen.pdf), Download: 27.7.2010.

*Wissenschaftliches Forum Glücksspiel (2008):* Mess- und Bewertungsinstrumente zur Feststellung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielprodukten, Zeitschrift für Wett- und Glücksspiel (ZfWG), Februar 2008, S. 1–11.

*Halterm, U. (2008): EG-Vertrag (EGV) – Auszüge, in: Dietlein, J., Hecker, M., Ruttig, M. (Hrsg.): Glücksspielrecht: Glücksspielstaatsvertrag; § 284 StGB, §§ 33 c ff. GewO, SpielVO, RennwLottG, GG, EGV, GATS, EV/SlgLottVO-DDR u. a., Kommentar, Verlag C. H. Beck, München, S. 265–282.*

## Rechtsquellen

*Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2007): Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV), [http://www.bmg.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Neu/Gl\\_C3\\_BCcksspiel\\_\\_Gl\\_C3\\_BCcksspielvertrag.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Glücksspiel\\_Glücksspielvertrag.pdf](http://www.bmg.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Neu/Gl_C3_BCcksspiel__Gl_C3_BCcksspielvertrag.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Glücksspiel_Glücksspielvertrag.pdf), Download: 27.7.2010.*

### *Bundesverfassungsgericht*

BVerfG: Sportwettenentscheidung, 1BvR 1054/01, 28.3.2006.

BVerfG, 1 BvR 928/08, 14.10.2008.

BVerfG, 1 BvR 2410/08, 20.3.2009.

### *Europäische Rechtsprechung*

Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot in der Rechtssache C-42/07 des Europäischen Gerichtshofs.

### *Europäischer Gerichtshof*

EuGH, C-124/97 – „Läära“, Slg, I-6067, 21.9.1999.

EuGH, C-67/98 – „Zenatti“, Slg 1999, I – 7289, 21.10.1999.

EuGH, C-243/01 – „Gambelli“, Slg. 2003, I-13076, 6.11.2003.

EuGH, C-338/04 – „Placanica“, 6.3.2007.

### *Richtlinien*

EU-E-Commerce-Richtlinie, 2000/31/EG, 8.6.2000.

EU-Dienstleistungsrichtlinie, 2006/123/EG, 12.12.2006.

EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, 2007/65/EG, 11.12.2007.