

Regulierung von Lotterien mit geringem Gefährdungspotential im Glücksspielstaatsvertrag: Optionen für eine Revision des Glücksspielstaatsvertrags

Gutachten für die Haus&Gross Communications GmbH

von Prof. Dr. Tilman Becker

16.7.2010

1.	Gewinnsparen.....	7
1.1.	Gewinnsparen der Genossenschaftsbanken und Sparkassen	7
1.2.	Gewinnsparen der Postbank	10
1.3.	Geschichte und Tradition	11
1.4.	Gewinnsparen im Lotteriestaatsvertrag.....	14
2.	Regulierungsansatz des Glücksspielstaatsvertrags.....	16
2.1.	Ziele.....	16
2.2.	Maßnahmen	17
2.3.	Gewinnsparen im Glücksspielstaatsvertrag	20
2.4.	Europa- und verfassungsrechtlicher Hintergrund	21
3.	Bewertung des Gewinnsparens in Bezug auf die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags	26
3.1.	Ziel der Suchtprävention	26
3.2.	Ziel der Konsumlenkung	35
3.3.	Ziele des Jugend- und Spielerschutzes	37
3.4.	Ziel des Schutzes vor Betrug und Manipulation und der Abwehr von Folge- und Begleitskriminalität.....	38
4.	Kategorien von Lotterien	40
4.1.	Unterscheidung nach Produkteigenschaften	41
4.2.	Unterscheidung nach Vertriebsform und Vermarktung	44
4.3.	Traditionelle und neue Lotterien	45
5.	Maßnahmen für „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ in der Form des Gewinnsparens	46
5.1.	Internetverbot	46
5.2.	Werbeeinschränkungen	48
5.3.	Pflichten des Veranstalters zur Prävention der Glücksspielsucht	55
5.4.	Information und Aufklärung	57
6.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	59

Aufgabenstellung

Dieses Gutachten stellt ein Konzept für die Regulierung des Gewinnsparens im Rahmen eines Glücksspielstaatsvertrags vor. In dem derzeit und bis Ende 2011 gültigen Glücksspielstaatsvertrag sind erstmals eine Reihe von neuen einschränkenden Maßnahmen für das Gewinnsparen vorgesehen. Diese Maßnahmen betreffen nicht nur das Gewinnsparen, sondern auch alle anderen Lotterien, sowie andere Formen des Glücksspiels. Sowohl die Lotterien „6 aus 49“, „Spiel 77“ und „Super 6“, aber auch die Soziallotterien „Glücksspirale“, „Aktion Mensch“ und „Ein Platz an der Sonne“ sowie die Klassenlotterien sind hiervon betroffen. Das hier vorgestellte Konzept zur Regulierung des Gewinnsparens ist in ein Gesamtkonzept zur Regulierung der Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential im Rahmen des Glücksspielstaatsvertrags eingebettet. Dabei wird von den Zielen des derzeit gültigen Glücksspielstaatsvertrags ausgegangen. Vor diesem Hintergrund wird dargestellt, wie das Gewinnsparen diesen Zielen bereits durch seine besonderen Eigenschaften gerecht wird.

Neben den Lotterien regelt der Glücksspielstaatsvertrag auch Wetten (insbesondere Sportwetten) und die in Casinos angebotenen Spiele. Ausgenommen sind Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten, die mit der Spielverordnung geregelt werden, und Pferdewetten, die dem Rennwett- und Lotteriesgesetz unterstehen. Die Gewinnspiele in Medien werden durch die Gewinnspielsatzung geregelt. Dieses Gutachten beschränkt sich auf die Regulierung des Gewinnsparens.

Das Gewinnsparen unterscheidet sich deutlich von den anderen oben genannten Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential. Es handelt sich bei dem Gewinnsparen um ein Finanzprodukt, welches ausschließlich von Banken und Sparkassen angeboten und bei dem nicht die Lotterie, sondern das Sparen im Vordergrund steht.

Die Maßnahmen, die mit dem Glücksspielstaatsvertrag für die Veranstalter von Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential, also auch für das Gewinnsparen, eingeführt wurden, haben die Prävention der Glücksspielsucht zum Ziel. Es besteht eine jahrzehntelange Erfahrung mit dieser Form des Glücksspiels. Die vielfältigen empirischen Untersuchungen der letzten Jahrzehnte belegen, dass dem Gewinnsparen keine Bedeutung für die Entwicklung und Aufrechterhaltung eines pathologischen Spielverhaltens hat. Auf Grund der besonderen Eigenschaften des Gewinnsparens, d. h. der Kopplung mit Sparen, kann auch aus

theoretischer Sicht von einem fehlenden Suchtgefährdungspotential des Gewinnsparens ausgegangen werden.

Ein Glücksspielverhalten wird dann als pathologisch betrachtet, wenn dies Verhalten trotz negativer Konsequenzen nicht aufgegeben werden kann. Die negativen Konsequenzen des Glücksspielverhaltens sind in der Regel Verschuldung und damit einhergehend die Geldbeschaffungskriminalität. Zwischen 70% und 90% der pathologischen Spieler, die sich in ambulante oder stationäre Therapie begeben, ist verschuldet. Im Durchschnitt liegen die Schulden eines pathologischen Spielers bei 15.000 Euro bis 25 000 Euro. Etwa die Hälfte der pathologischen Spieler hat sich durch kriminelle Handlungen Geld zum Spielen beschafft.¹

Sparen und pathologisches Spielverhalten sind miteinander nicht kompatibel. Ja man könnte sogar so weit gehen, und die Kopplung von Sparen und Spielen als „Medikament“ zur Heilung eines pathologischen Spielverhaltens zu betrachten, ähnlich der Einnahme von Medikamenten durch Alkoholiker, die zu einer Alkoholunverträglichkeit führen. Gerade eine Kopplung oder ein „bundling“ wird bei einem pathologischen Spielverhalten, welches klinisch als Impulskontrollstörung eingeordnet wird, als Ausweg gesehen, damit der Patient wieder die Kontrolle über sein Verhalten erlangen kann.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Gewinnsparen um einen kontogebundenen Vertriebsweg handelt. Es ist daher ohne Probleme möglich, sowohl Personen, die ihr Konto überzogen haben, als auch Minderjährige zuverlässig von der Teilnahme an dieser Lotterie auszuschließen.

Im Rahmen dieses Gutachtens wird dargestellt, wie das Gewinnsparen bereits auf Grund seiner Vertriebsorganisation die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags in besonderem Maß erfüllt. Mit dem kontenbezogenen Vertriebsweg werden Anforderungen erfüllt, die in dem Glücksspielstaatsvertrag nur für Lotterien mit einem besonderen Gefährdungspotential gelten.

In diesem Gutachten wird ein Konzept zur Regulierung des Gewinnsparens entwickelt, welches auf wissenschaftlich abgesicherten Erkenntnissen beruht. Aus verbraucherpolitischer, insbesondere suchtpolitischer Sicht ist deutlich nach dem jeweiligen

¹ Vgl. zu einem Überblick Becker, T.: Glücksspielsucht in Deutschland – Prävalenz bei verschiedenen Glücksspielformen. Schriften zur Glücksspielforschung (Hrsg. T. Becker) Band 4, Frankfurt am Main: Peter Lang, 2009.

Suchtgefährdungspotential zwischen den verschiedenen Formen des Glücksspiels zu unterscheiden. Damit soll dem Gesetzgeber eine Hilfestellung bei der Differenzierung von Maßnahmen zwischen verschiedenen Formen des Glücksspiels gegeben werden. Es wird untersucht, ob und wenn ja, welche Maßnahmen für das Gewinnsparen vorzusehen sind, damit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags vollumfänglich Rechnung getragen wird.

Vorgehensweise

Zuerst wird das Gewinnsparen im Detail vorgestellt. Gewinnsparen wird von Genossenschaftsbanken, Sparkassen und in etwas anderer Form von der Postbank angeboten. Auf die Geschichte des Gewinnsparens wird eingegangen. Das Produkt und die Vertriebswege werden dargestellt und die wirtschaftliche Bedeutung vorgestellt. Die geschichtliche Entwicklung des Gewinnsparens ist auch eine Geschichte der Regulierung des Gewinnsparens. Hierauf wird eingegangen. Der Regulierungsansatz für das Gewinnsparen in dem Lotteriestaatsvertrags als Vorgänger des Glücksspielstaatsvertrags wird vorgestellt.

In einem zweiten Kapitel wird dann auf den Regulierungsansatz des Glücksspielstaatsvertrags eingegangen. Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags und die Maßnahmen, die zur Erreichung dieser Ziele vorgesehen sind, werden vorgestellt. Es wird dargestellt, wie das Gewinnsparen im Rahmen des Glücksspielstaatsvertrags reguliert ist. Die europa- und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, die die nationale Gesetzgebungskompetenz einschränken, werden erläutert.

In einem dritten Kapitel wird untersucht, in welchem Umfang das Gewinnsparen den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags gerecht wird. Es findet eine Bewertung des Gewinnsparens in Bezug auf die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags statt. Es werden wissenschaftlich fundierte Aussagen zu dem jeweiligem Suchtgefährdungspotential und dem Schadenspotential von verschiedenen Formen des Glücksspiels gemacht. Die vorliegenden Befragungen von pathologischen Spielern und von Therapeuten zu dem Suchtgefährdungspotential von verschiedenen Formen des Glücksspiels werden vorgestellt. Die Eigenschaften eines Glücksspiels, die für das jeweilige Suchtgefährdungspotential verantwortlich sind, werden herausgearbeitet.

Neben dem Ziel der Suchtprävention verfolgt der Glücksspielstaatsvertrag auch das Ziel der Kanalisierung, d.h. der Konsumlenkung. Die Besonderheiten des Gewinnsparens in Bezug

auf dieses Ziel werden herausgestellt. Hierbei wird insbesondere auf die Kopplung von Sparen und Spielen, wie sie beim Gewinnsparen zu finden ist, eingegangen.

Weitere Ziele des Glücksspielstaatsvertrags sind der Jugend- und Spielerschutz, der Schutz vor Betrug und Manipulation und die Abwehr von Folge- und Begleitkriminalität. Auch auf diese Ziele wird eingegangen und es wird auch hier untersucht, in welchem Umfang das Gewinnsparen diesen Zielen gerecht wird. Auch hier zeigt sich, dass das Gewinnsparen bereits mit der Vertriebsorganisation diesen Zielen in höchstem Grad gerecht wird.

Für eine differenzierte Regulierung der Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential sind Kriterien für diese Differenzierung notwendig. Es lassen sich diese Lotterien an Hand der Produkteigenschaften, aber auch der Vertriebsform und Vermarktung voneinander unterscheiden. Die Produkteigenschaften, Vertriebsform und Vermarktung sind gut geeignet, um zu verschiedene Kategorien von Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential zu gelangen. Auf diese Kategorien und auf die Differenzierung zwischen traditionellen und neuen Lotterien wird in dem vierten Kapitel eingegangen.

In dem fünften Kapitel werden dann die Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrags, die dieser für das Gewinnsparen vorsieht, untersucht. Hierbei ist zwischen Maßnahmen, die den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags dienen und den Anforderungen an die Veranstalter von Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential, die nur dem Ziel der Glücksspielsuchtprävention dienen, zu unterscheiden.

Es wird ein Vorschlag zu einer Regulierung des Gewinnsparens erarbeitet, der im Einklang ist mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags, den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen und dem doch sehr unterschiedlichem Suchtgefährdungspotential der verschiedenen Formen des Glücksspiels gerecht wird. Auf das Internetverbot, die Werbeeinschränkungen, die Pflichten des Veranstalters zur Prävention der Glücksspielsucht und den weiteren Informations- und Aufklärungspflichten wird eingegangen.

Das Internetverbot ist für das Gewinnsparen nicht angemessen. Die Werbeeinschränkungen des Glücksspielstaatsvertrags sollen der Suchtprävention dienen. Da jedoch bei dem Gewinnsparen kein Suchtgefährdungspotential vorhanden ist, sind auch diese Werbeeinschränkungen überflüssig. Die Pflichten des Veranstalters zur Prävention der

Glücksspielsucht sind wegen des besonderen Vertriebsweges des Gewinnsparens für diese besondere Form einer Lotterie ersatzlos zu streichen.

Das Gutachten schließt mit einer Zusammenfassung.

Gutachten

1. Gewinnsparen

Der Begriff des Gewinnsparens kann in einem engeren Sinn nur für das Gewinnsparen bei den Genossenschaftsbanken verwendet werden, oder in einem umfassenden Sinn, der auch das so genannte PS-Sparen und andere ähnliche Produkte beinhaltet. Unter den Begriff des Gewinnsparens soll in diesem Gutachten das Gewinnsparen bei den Genossenschaftsbanken und den Sparkassen fallen, nicht jedoch das etwas anders geartete Gewinnsparen der Postbank.

1.1. Gewinnsparen der Genossenschaftsbanken und Sparkassen

Beim Gewinnsparen der Genossenschaftsbanken handelt es sich um einen Kombi-Vertrag, der sich aus einem Sparvertrag (Vertragspartner ist die Bank) und einem Lotterievertrag (Vertragspartner ist der Gewinnsparverein) zusammensetzt. Diese Kombination wird von Genossenschaftsbanken (wie PSD-Bank), Volksbanken/Raiffeisenbanken und Sparkassen angeboten. Von dem monatlichen Preis von 5 Euro je Gewinnsparlos, dem Gewinnsparteibetrag, entfallen je Los auf den monatlichen Sparbeitrag 4 Euro und auf den monatlichen Lotteriebeitrag 1 Euro. Der monatliche Sparbeitrag wird nach Entscheidung durch die Bank zunächst einem Sammelkonto bei der Bank, bei der die Einzahlung erfolgt, zugeführt und dem Gewinnsparer spätestens nach Ablauf des Gewinnsparjahres (= Kalenderjahr) auf dem vom Gewinnsparer bei Abschluss des Kombi-Vertrags angegebenen Konto gutgeschrieben bzw. zur Verfügung gestellt; für die Zeit der Zuführung der Sparbeiträge auf einem Sammelkonto erhält der Gewinnsparer keine Zinsen.

Beim Barverkauf erhält der Gewinnsparer mit jedem Los einen Sparabschnitt über 4 Euro, der in eine hierfür bestimmte Sparkarte einzukleben ist. Nach Ablauf des Sparjahres erteilt die Bank eine Gutschrift über den Gegenwert der vorgelegten Sparabschnitte. Bei Erwerb eines Dauerlooses werden die Sparbeiträge entsprechend den Vereinbarungen zwischen dem Gewinnsparer und der Bank gesammelt und spätestens nach Ablauf des Sparjahres in der vereinbarten Anlage (Sparkonto, Sparvertrag mit besonderer Verzinsung, Effektensparvertrag, Versicherungssparen, Bausparen) gutgeschrieben.

Der Kunde gibt gegenüber der Bank ein ihn bindendes Angebot auf Abschluss eines Vertrags ab, indem er das ausgefüllte und unterzeichnete Formular an die Bank übermittelt und dieses ihr zugeht. Der Vertrag kommt zustande, wenn die Bank dem Kunden nach der gegebenenfalls erforderlichen Legitimationsprüfung die Annahme des Vertrags erklärt. Die Bank nimmt die Gewinnsparteiträge entgegen und führt die Losbeiträge an den Gewinnspareverein ab. Der Vertrieb findet über Finanzinstitute statt.

Die Ziehung der Gewinnspartlotterie findet in der Regel bis zum 15. eines jeden Kalendermonats statt. Das Verlustrisiko beim Gewinnsparen beträgt maximal 20 Prozent des monatlichen Gewinnsparteitrags, den monatlichen Lostbeitrag von 1 Euro. Der Sparanteil von 4 Euro wird am Jahresende zurückerstattet.

Von jedem Gewinnspartlos werden 0,25 Euro, d.h. 25%, zur Unterstützung gemeinnütziger Einrichtungen verwendet. Der Auslosungsfonds wird aus den Lotteriebeiträgen gebildet und nach Abzug dieses so genannten Reinertrags (25 %), der Lotteriesteuern (16 2/3 %) und der Kosten (3 %) als Gewinne ausgeschüttet. Etwa 170 Millionen Euro² konnten so von den am Gewinnsparen teilnehmenden Banken an soziale und karitative Projekte vergeben werden.

Der Gewinnplan unterscheidet sich bei den einzelnen Gewinnsparevereinen. Die Zahl der Gewinne richtet sich nach der Zahl der an der Verlosung teilnehmenden Lose. Unter allen teilnehmenden Losen werden Hauptgewinne von 10.000 (Gewinnspareverein Bayern) bis 100.000 Euro (Gewinnspareverein Köln), sowie Sachpreise ausgelost.

Es besteht auch die Möglichkeit, eine Kombination von Losen zu erwerben, die sich „10 gewinnt“ nennt. Hier ist ein Gewinn von 4 Euro sicher. Mit einem 10er Lospaket mit lückenlosen Endziffern von 0 bis 9 kann man sich neben den anderen Gewinnen diesen Monatgewinn von 4 Euro sichern, da eine bestimmte Endziffer jedes Mal 4 Euro gewinnt und in dem Lospaket alle Endziffern vertreten sind.

Bei den Sparkassen wird das Gewinnsparen auch PS-Sparen genannt.³ Im Prinzip entspricht dies so genannte PS-Sparen dem Gewinnsparen der Genossenschaftsbanken. Auch hier

² Vgl. Antworten des Interessensverband der Lotterien mit geringem Gefährdungspotential (ILgG) i.Gr. im Rahmen der strukturierten Anhörung zum Thema „Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland“ aus dem Jahr 2010, S. 2.

³ Der Name PS-Sparen leitet sich von dem Prämiensparen her. Um den Spargedanken nach der Rationierung von Geld durch die Währungsreform zu fördern, wurde am 29. März 1951 das Gesetz über Prämiensparen verkündet,

beträgt der Sparanteil 4 Euro und der Lotterieanteil 1 Euro. Die monatlichen Höchstgewinne liegen je nach Sparkasse zwischen 25.000 (z.B. Sparkassen in Rheinland-Pfalz) bis 250.000 (z.B. Sparkasse Aachen).

Bei dem Gewinnsparen der Sparda-Bank beträgt der Lospreis 6 Euro mit 1,20 Lotterieanteil. Auch hier werden 25% des Spieleinsatzes für soziale Zwecke gespendet.

Auch andere Banken bieten das Gewinnsparen an. Bei der BW-Bank beispielsweise heißt das Gewinnsparen „Los-Sparen“. Ein Sparlos kostet auch hier 5 Euro, wobei 4 Euro gespart werden und 1 Euro an einer Lotterie teilnimmt. Der monatliche Höchstgewinn beträgt 10.000 Euro Gewinn und in der Jahresauslosung bis zu 25.000 Euro. Ein Viertel des Spieleinsatzes wird auch hier für mildtätige und gemeinnützige Zwecke gespendet. Bei der PSD-Bank heißt es PSD-Gewinnsparen. Auch hier kostet ein Sparlos 5 Euro, wobei 4 Euro gespart werden. Der monatliche Höchstgewinn beträgt 100.000 Euro.

Das Gewinnsparen wird weitgehend flächendeckend angeboten. In Baden-Württemberg beispielsweise kann bei 226 genossenschaftlichen Banken (154 in Württemberg und 72 in Baden) dies Produkt erworben werden.⁴ Darüber hinaus gibt es in Baden-Württemberg noch 54 Sparkassen mit 2488 Geschäftsstellen⁵ und 230 Filialen der BW-Bank⁶ sowie die Sparda-Bank mit 43 Geschäftsstellen⁷, bei denen eine Teilnahme an dem Gewinnsparen möglich ist, sowie die PSD-Bank.

Nahezu 20 Millionen Bundesbürger nutzen das Produkt Gewinnsparen.⁸ Im Jahr 2007 betrug der Umsatz des Gewinnsparens der Genossenschaftsbanken 192,4 Mio. Euro und des PS-Sparens der Sparkassen 287,8 Mio. Euro. Das Spendenvolumen beträgt über 150 Millionen pro Jahr und das Lotteriesteueraufkommen mehr als 100 Millionen Euro pro Jahr.⁹

welches das Sparen begünstigte. Hieraus ergab sich die Notwendigkeit, das von den Sparkassen angebotene Gewinnsparen nun einfach als PS-Sparen zu bezeichnen (vgl. hierzu Heil, J.: Als „PS“ geboren wurde. In: Deutsche Sparkassenzeitung Mai 1975).

⁴Eigene Berechnungen anhand von Angaben unter <https://www.gewinnsparverein-baden.de> und <http://www.vr-gewinnsparen.de>.

⁵ Laut Angaben des Sparkassenverbands Baden-Württemberg unter http://www.sv-bw.de/sparkassen_bw/index.htm.

⁶ Laut Angaben der BW-Bank unter <http://www.bw-bank.de/bwbankde/1000002011-de.html>.

⁷ Laut Angaben der Sparda-Bank unter http://www.sparda.de/medien/verband/Sparda-Report_2009.pdf.

⁸ Nach Angaben des Interessensverband der Lotterien mit geringem Gefährdungspotential e.V.

⁹ Nach Angaben des Interessensverband der Lotterien mit geringem Gefährdungspotential e.V.

1.2. Gewinnsparen der Postbank

Das Gewinnsparen der Postbank unterscheidet sich von dem Gewinnsparen der Genossenschaftsbanken dadurch, dass nicht ein Geld- oder Sachgewinn gewonnen werden kann, sondern eine Erhöhung des Zinssatzes des angelegten Sparkapitals. Dies hat sowohl eine gewisse Ähnlichkeit mit dem Gewinnsparen der Genossenschaftsbanken und Sparkassen als auch mit dem „Prämiensparen“.

Einlagen, für die eine Postbank Gewinn-SparCard oder ein Gewinn-Sparbuch ausgestellt wird, sind Spareinlagen mit einer Kündigungsfrist von drei Monaten. Für diese Spareinlagen gewährt die Bank neben einer Grundverzinsung eine zusätzliche Verzinsung („Gewinn-Bonus“). Maßgeblich für die Ermittlung des Gewinnbonus ist die Ziehung der Lotterie Aktion Mensch. Die Höhe dieses Bonus hängt von den beiden Endziffern des 1. Ranges der 3. Gewinnziehung eines jeden Kalendermonats ab, die von der Aktion Mensch durchgeführt wird. Er wird für den Kalendermonat gewährt, in dem die Gewinnzahl ermittelt worden ist.

Bei dem Gewinnsparen der Postbank spendet diese 1% des Gewinn-Bonus an die Aktion Mensch.

Die Postbank bietet noch ein ähnliches Produkt wie das Gewinnsparen an, wobei die Höhe des Zinssatzes, der „DAX-Bonus“, abhängig ist von dem Prozentsatz, um den der DAX in dem vergangenen Kalendermonat gestiegen ist. Sowohl das Gewinnsparen der Postbank mit Zinsbonus als auch der DAX-Bonus unterliegen anscheinend nicht dem Regelungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags.¹⁰ Allerdings geht das Verwaltungsgericht Karlsruhe in einem ähnlich gearteten Fall davon aus, dass es sich bei Finanzwetten um ein Glücksspiel im Sinne des Glücksspielstaatsvertrags handelt.¹¹

¹⁰ Hierauf deuten die fehlenden Gefährdungshinweise auf der Homepage hin.

<http://www.postbank.de/privatkunden/gewinnsparen.html;jsessionid=1EDD749D7F99502749314913203AC646926B.f091>.

¹¹ Vgl. Leitsatz des Urteils des Verwaltungsgericht Karlsruhe vom 14.04.2010 – 3 K 2144/09: Finanzwetten, bei denen gegen Entgelt beispielsweise auf den Stand eines Börsenindex zu einem bestimmten Zeitpunkt gewettet wird, fallen unter den Glücksspielbegriff des §3 Abs. 1 GlüStV“. Dieser lautet: „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. Die Entscheidung über den Gewinn hängt in jedem Fall vom Zufall ab, wenn dafür der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist. Auch Wetten gegen Entgelt auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses sind Glücksspiele.“

1.3. Geschichte und Tradition

Die Wurzeln des Gewinnsparens reichen mehr als 50 Jahre zurück. Kurz nach der Gründung der Bundesrepublik und der Währungsreform wollte man die Sparneigung der Menschen fördern. Um die private Spartätigkeit anzuregen, wurde bereits kurz nach der Währungsreform eine Steuerbegünstigung eingeführt, die 1959 durch das Sparprämien-Gesetz abgelöst wurde. Der Grundgedanke war: Wer langfristig spart, soll belohnt werden. Diesem Gedanken schlossen sich die Genossenschaftsbanken und Sparkassen an, indem als Anreiz zum Sparen die Verbindung zwischen einer Gewinnchance und dem Sparen geschaffen wurde. So wurde das heutige Gewinnsparen geboren.

Anfang des Jahres 1952 erfolgten eine Reihe von Vereinsgründungen, so gründete sich am 9. Januar 1952 der Gewinnsparverein Raiffeisen e.V. Kassel, am 12. Januar 1952 entstand der Gewinnspar-Verein Raiffeisen München.¹² Am 11. Juli 1952 startete der Gewinnsparverein Raiffeisen e.V. Nordrhein mit 2.193 Losen und einem Gesamtgewinnvolumen von DM 3.340,00.¹³ Die erste Auslosung des Raiffeisen-Sparverein e.V. Ludwigshafen am Rhein fand am 19. Juli 1952 statt. Die Zahl der an der Auslosung teilnehmenden Genossenschaften betrug 82 und zum 30. Juni 1952 sind bereits 6.112 Mitglieder geworben. Ein Mitglied zahlte 1 DM wöchentlich, davon galten die 1. und 6. Zahlung als Vereinsbeitrag, alle übrigen als Sparraten. Die Auslosungen fanden vierteljährlich statt. Der Höchstgewinn betrug 2000 DM. Die Lotteriesteuer betrug bereits damals 16 2/3 Prozent des Spielkapitals.¹⁴

Auch das PS-Sparen der Sparkassen nahm seinen Anfang im Jahr 1951, zuerst in den norddeutschen Ländern, während in Bayern die Genehmigung erst ein Jahr später erfolgte.¹⁵

Im Jahr 1972 wurde die Abgabe von Zweckertragsmitteln in der Höhe von 5% des Spielkapitals eingeführt. Aus „Gewinnsparen“ wird „Lotteriesparen“ und der monatliche Beitrag wird auf 10 DM festgelegt, davon sind 8 DM Sparbeitrag und 2 DM Lotteriebeitrag.¹⁶ Der Zweckbeitrag wird ab 1981 von 5% auf 10% erhöht¹⁷ und bereits im Lotteriestaatsvertrag ist eine Erhöhung auf die heutigen 25% vorgesehen.

¹² Angaben des Interessenverbands der Lotterien mit geringem Gefährdungspotential.

¹³ http://www.gsv.de/inhalte/index2_212.php.

¹⁴ 50 Jahre Gewinnsparverein der Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. 1952-2002, S. 26.

¹⁵ Julius Heil: Als „PS“ geboren wurde. In: Die Sparkassenzeitung Mai 1975.

¹⁶ 50 Jahre Gewinnsparverein der Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. 1952-2002, S. 26.

¹⁷ 50 Jahre Gewinnsparverein der Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. 1952-2002, S. 28.

Der Hauptgewinn wird 1965 auf 10.000 DM erhöht.¹⁸ 1986 wird durch den Gewinnspaarverein der Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. erstmals alle zwei Monate eine Auslosung durchgeführt und der Hauptgewinn auf 25.000 DM, bei anderen Gewinnspaarvereinen sogar auf 50.000 DM festgesetzt. Ab 1987 spricht man wieder von „Gewinnsparen“ und nicht mehr von Lotteriesparen. Mit der Umstellung zum Euro zu Beginn des Spieljahres 2002 wird auch der Gewinnplan überarbeitet. Der Höchstgewinn liegt nun bei 25.000 bis 100.000 Euro, je nach Gewinnspaarverein.

Seitdem im Jahr 1972 von dem Ministerium der Finanzen, als Genehmigungsbehörde, die Vergabe von Zweckertragsmittel zugunsten karitativer Einrichtungen verfügt wurde, besitzt das Gewinnsparen drei Säulen: Gewinnen, Sparen und Helfen.¹⁹

Ähnlich ist die historische Entwicklung das PS-Sparens der Sparkassen. Diese Entwicklung wurde aus der Sicht des Gründungsvaters Julius Heil vor allem durch drei Beweggründe motiviert. Dem Fußballtoto flossen „allwöchentlich Millionenbeträge“ zu, damit lag es nahe, „den Spieltrieb der Bevölkerung dem Spartrieb nutzbar zu machen“, in der Zeitung wurde berichtet, dass bereits 800 Volksbanken Gewinnspaarvereine gegründet hatten und im März 1951 wurde von der Bundesregierung die Gesetzesgrundlage für eine staatliche Förderung des Sparens mit dem Gesetz über Prämiensparen geschaffen.²⁰

Etwas anders hat die Entwicklung des Gewinnsparens im Saarland angefangen. Im Februar 1951 wurde auch im Saargebiet die Idee des Gewinnsparens aufgegriffen, die in der Bundesrepublik zuerst von der Vereinsbank Wiesbaden und auch von anderen Kreditinstituten mit Erfolg verwirklicht wurde. Auf Betreiben des Ministeriums des Innern sahen sich der Sparkassenverband und der Genossenschaftsverband veranlasst, gemeinsam das Gewinnsparen einzuführen. Mit Schreiben vom 26. Juni 1951 wandte sich der Sparkassen- und Giroverband Saar, zugleich im Auftrage des Saarländischen Genossenschaftsverbandes, an das Ministerium des Innern und zeigte die beabsichtigte Gründung eines Sparvereins an. Der Sparverein nimmt am 1. September 1951 seine Tätigkeit auf. Er errichtet in allen öffentlichen Sparkassen, Volksbanken und Raiffeisenbanken des Saarlandes Annahmestellen. Der Sparer kauft über die Dauer eines Jahres monatlich vier Sparmarken von 100 Frs. oder auch mehr. Einen Vereinsbeitrag von 15 Frs. hat der Sparer in

¹⁸ 50 Jahre Gewinnspaarverein der Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. 1952-2002, S. 26

¹⁹ 50 Jahre Gewinnspaarverein der FVolksbanken und Faiffeisenbanken e.V. 1952-2002, S. 11.

²⁰ Julius Heil: Als „PS“ geboren wurde. In: Die Sparkassenzeitung Mai 1975.

Verbindung mit jeder Sparmarke von 100 Frs. zu entrichten. Der Vereinsbeitrag wird nach Abzug der Verwaltungskosten im Auslosungsverfahren an die Mitglieder d.h. Sparer ausgeschüttet. Die Auslosung findet einmal im Monat statt.²¹

Diese historische Entwicklung im Saarland hat zu dem Sparverein Saarland e.V. geführt. Während in anderen Bundesländern das Gewinnsparen der Volks- und Raiffeisenbanken und PS-Sparen der Sparkassen weitgehend getrennt sind, sind in dem Saarland aus diesem historischen Grund Sparkassen, Volksbanken und Raiffeisenbanken Mitglied in einem Sparverein.

Tabelle: Umsatz der Gewinnsparlottorien (in Mio. Euro)

Jahr	1982	1992	2002	2005	2006	2007	2008
PS-Sparen	162	255	296	309	294	288	280
Gewinnsparen	32	129	147	176	185	192	189
Summe	194	384	443	485	479	480	469

Quelle: Meyer, G.: Glücksspiel - Zahlen und Fakten. In Jahrbuch Sucht. Geesthacht: Neuland Verlagsgesellschaft 2010. S. 122

Die Umsätze, die bei dem Gewinnsparen mit dem Losanteil erzielt werden, liegen bei 469 Millionen Euro im Jahr 2008. Dies ist weniger als der Umsatz der beiden Fernsehlotterien von 629 Millionen Euro oder der beiden Klassenlotterien von 787 Millionen Euro.²² In der Tabelle sind die Umsätze der Gewinnsparlottorien zu finden. Dies sind die Umsätze bezogen auf den Lotterieanteil. Der Umsatz bei dem Produkt Gewinnsparen einschließlich Sparanteil beträgt etwa das Fünffache des Umsatzes des Lotterieanteils. Hieraus errechnet sich ein Umsatz des Produktes insgesamt (Spar- und Losanteil zusammen) von etwa 2,35 Mrd. Euro.

Bei dem Gewinnsparen handelt es sich um ein relativ unbedeutendes Segment des Lotteriemarktes. Der Umsatz des Gewinnsparens von 469 Mill. Euro liegt bei 5,6 % des Gesamtumsatzes auf dem deutschen Lotteriemarkt, der im Jahr 2008 bei 8,4 Mrd. Euro liegt.²³

²¹ Vgl. zum Saarland Manuskript mit dem Titel: Vorgeschichte des Vereins.

²² Meyer, G.: Glücksspiel - Zahlen und Fakten. In Jahrbuch Sucht. Geesthacht: Neuland Verlagsgesellschaft 2010. S. 122

²³ Berechnungen nach Meyer, G.: Glücksspiel - Zahlen und Fakten. In: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) (Hrsg.): Jahrbuch Sucht. Geesthacht: Neuland, 2010, S. 123.

Der Umsatz bei den Gewinnsparlottorien hat sich zwischen 1982 und 1992 etwa verdoppelt. In dem dann folgenden Jahrzehnt war nur ein moderater Anstieg zu verzeichnen. In den letzten Jahren stagniert bzw. verringert sich dieser Umsatz und liegt für 2008 mit 469 Millionen Euro niedriger als in den drei Jahren davor.

1.4. Gewinnsparen im Lotteriestaatsvertrag

Nachdem in den Bundesländern lange Zeit verschiedenartige Rechtsgrundlagen für das Lotteriewesen bestanden hatten,²⁴ galt seit 1. Juli 2004 der Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, der bundesweit das Glücksspiel- (mit Ausnahme des Spielbankrechts) und Lotterierecht vereinheitlichte.

Der Lotteriestaatsvertrag war motiviert von den verschiedensten Faktoren. „Zu nennen sind die europäische Rechtsentwicklung zum einen, die jüngst sensibler gewordene nationale Rechtsprechung und ein gewandeltes Verkehrsverständnis bzw. veränderte Anschauungen zum anderen.“²⁵

In den Erläuterungen zu § 6 Absatz 1 Satz 4 in dem Lotteriestaatsvertrag ist festgehalten: „Schon in der Vergangenheit war das Gewinnsparen wegen der Förderung des Spargedankens von bestimmten lotterierechtlichen Anforderungen befreit (Verbot der Verknüpfung von Lotterieangebot und wirtschaftlichem Zweck, Gemeinnützigkeit des Veranstalters). Mit Blick auf die lange Tradition und weil das Gewinnsparen aus ordnungsrechtlicher Sicht zu keinen grundsätzlichen Beanstandungen Anlass gegeben hat, haben sich die Länder entschieden, Ausnahmeregelungen zu schaffen.“

Der Ausnahmetatbestand zugunsten traditionellen Gewinnsparens betrifft das Verbot mit der Veranstaltung keine wirtschaftlichen Zwecke zu verfolgen, die über den mit dem Hinweis auf die Bereitstellung von Gewinnen verbundenen Werbeeffect hinausgehen.

Für Lotterien anderer Veranstalter als der Staat darf eine Erlaubnis nur erteilt werden, wenn der Veranstalter zuverlässig ist, insbesondere die Gewähr dafür bietet, dass die Veranstaltung ordnungsgemäß und für die Spielteilnehmer sowie die Erlaubnisbehörde nachvollziehbar durchgeführt und der Reinertrag zweckentsprechend verwendet wird und die

²⁴ Korte, S.: Das staatliche Glücksspielwesen. Köln u.a.: Carl Heymanns Verlag, 2004, S. 359.

²⁵ „Lotteriestaatsvertrag“ Onlinepraxiskurzkomentar, Das Recht der Glücksspiele kommentiert von RA Boris Hoeller (<http://lotteriestaatsvertrag.de/>).

Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes erfüllt. Von letzterer Anforderung ist das Gewinnsparen im Lotteriestaatsvertrag ausdrücklich ausgenommen.

Nach § 6 Absatz 3 Lotteriestaatsvertrag muss der Reinertrag von Veranstaltungen in der Form des Gewinnsparens mit Beginn des dritten Kalenderjahres nach In-Kraft-Treten dieses Staatsvertrages, also Beginn 2007, mindestens 25 vom Hundert der Entgelte betragen. Der Reinertrag ist für steuerbegünstigte Zwecke im Sinne der Abgabenordnung zu verwenden. Erlaubnisse können allgemein erteilt werden.

Im Lotteriestaatsvertrag wird wiederholt von traditionellem Gewinnsparen gesprochen und die Verbindung mit dem Spargedanken wird hervorgehoben, um die Ausnahmetatbestände im Lotteriestaatsvertrag zu begründen.

Bereits bei der Einführung des Gewinnsparens im Jahr 1951 spielte der Gedanke der Kanalisierung eines „Spieltriebes“ eine gewisse Rolle und findet sich dann in dem Lotteriestaatsvertrag wieder. Bei dem Gewinnsparen, genauer dem PS-Sparen, ging es dabei um die Verknüpfung einer Lotterie mit dem Sparen, um den Spargedanken zu fördern. Diese Förderung des Spargedankens ist aus verbraucherpolitischer Sicht nichts anderes als eine Konsumlenkung durch staatliche Maßnahmen. In dem Lotteriestaatsvertrag wird der Regelungsbedarf unter anderem auch mit dem Ziel der Konsumlenkung begründet: Es „ist sicherzustellen, dass der Spieltrieb durch geeignete Spielangebote in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt wird. Anderenfalls würden die Spieler auf illegale Spielangebote ausweichen.“

2. Regulierungsansatz des Glücksspielstaatsvertrags

In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Sportwetten vom 28. März 2006 (1 BvR 1054/01) wurde das bayerische Staatslotteriegesetz als nicht verfassungsgemäß beurteilt. Dies betraf nicht nur Bayern, sondern auch alle anderen Bundesländer, da in den anderen Bundesländern ähnliche Lotteriegesetze galten. Es bestand dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf und um diesem gerecht zu werden, wurde der Glücksspielstaatsvertrag konzipiert.

Mit dem Glücksspielstaatsvertrag wurde von gesetzgeberischer Seite weiter an einem einheitlichen Regelwerk für verschiedene Formen des Glücksspiels gearbeitet, auch für die in Spielcasinos angebotenen Spiele. Dabei steht das Ziel der Prävention der Glücksspielsucht durch eine Kanalisierung des Spieltriebes an erster Stelle. Nicht nur die Lotterien, Spielbanken und Sportwetten, sondern generell das Angebot von Glücksspielen, z. B. im Internet, werden durch den Glücksspielstaatsvertrag und die Ausführungsgesetze reguliert. Das gewerbliche Automatenspiel ist hiervon ausgenommen und wird durch die Spielverordnung²⁶ geregelt. Die Pferdewetten sind ebenfalls hiervon ausgenommen und werden durch das Rennwett- und Lotteriegesetz von 1922²⁷ geregelt.

2.1. Ziele

Die Ziele des Lotteriestaatsvertrags (§ 1 Lotteriestaatsvertrag) lauteten:

1. den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern,
2. übermäßige Spielanreize zu verhindern,
3. eine Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken auszuschließen,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß und nachvollziehbar durchgeführt werden und
5. sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder steuerbegünstigter Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verwendet wird.

²⁶ Spielverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280); Stand: Neugefasst durch Bek. v. 27.1.2006 I 280.

²⁷ Rennwett- und Lotteriegesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 611-14, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 119 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist; Stand: Zuletzt geändert Art. 119 V v. 31.10.2006 I 2407.

Diese Ziele werden in dem Glücksspielstaatsvertrag teils erweitert, wobei das Ziel der Glücksspielsuchtprävention an die erste Stelle tritt und teils reduziert, wobei das Ziel der Förderung öffentlicher und steuerbegünstigter Zwecke nicht mehr auftaucht. Andere Ziele werden modifiziert. Ziele des Glücksspielstaatsvertrags (§ 1 Glücksspielstaatsvertrag) sind:

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 den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden.

Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags liegen in der Suchtprävention und dem Spielerschutz, der Kanalisierung bzw. Konsumlenkung, dem Jugendschutz und der Verhinderung von Betrug und Kriminalität.

2.2. Maßnahmen

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts drängte die Zeit wegen der unsicheren Gesetzeslage. Die vom Bundesverfassungsgericht für Sportwetten angemahnten Maßnahmen wurden daher unbesehen auf alle Lotterien übertragen.

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

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

Hieraus wird in dem Glücksspielstaatsvertrag § 5 Absatz 1:

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

In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Randnummer 139) wird das Internetangebot von Sportwetten als bedenklich angesehen:

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

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

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

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zu Sportwetten Einschränkungen der Werbung angemahnt und Bedenken gegenüber einem Internetangebot geäußert. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag werden die nur für Sportwetten angemahnten Werbeeinschränkungen auch für Lotterien wirksam. Aus den Bedenken des Bundesverfassungsgerichts gegenüber einem Internetangebot von Sportwetten wird ein generelles Internetverbot für alle Glücksspiele, ohne dass dies weiter begründet wird.

Zur Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags ist eine Reihe von Maßnahmen vorgesehen:

- Werbung für öffentliches Glücksspiel darf nicht in Widerspruch zu diesen Zielen stehen und hat sich auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel zu beschränken.
- Werbung im Internet und Fernsehen ist untersagt (mit Ausnahme der Fernsehwerbung für Soziallotterien und traditionellen Sendungen, wie Ziehung der Lottozahlen).
- Eine Information über Höchstgewinne ist mit der Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust zu verbinden.
- Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen haben über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust, die Suchtrisiken der von ihnen angebotenen Glücksspiele, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und Möglichkeiten der Beratung und Therapie aufzuklären.
- Lose, Spielscheine und Spielquittungen müssen Hinweise auf die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfsmöglichkeiten enthalten.
- Das Veranstellen und das Vermitteln von Glücksspielen im Internet ist verboten.

Die Veranstalter

- benennen Beauftragte für die Entwicklung von Sozialkonzepten,
- erheben Daten über die Auswirkungen der von ihnen angebotenen Glücksspiele auf die Entstehung von Glücksspielsucht und berichten hierüber sowie über den Erfolg der von ihnen zum Spielerschutz getroffenen Maßnahmen alle zwei Jahre den Glücksspielaufsichtsbehörden,
- schulen das für die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung öffentlichen Glücksspiels eingesetzte Personal in der Früherkennung problematischen Spielverhaltens, wie z. B. dem plötzlichen Anstieg des Entgelts oder der Spielfrequenz,
- schließen das in den Annahmestellen beschäftigte Personal vom dort angebotenen Glücksspiel aus,
- ermöglichen es den Spielern, ihre Gefährdung einzuschätzen, und
- richten eine Telefonberatung mit einer bundesweit einheitlichen Telefonnummer ein.

Diese Maßnahmen differenzieren zwischen generellen Pflichten und Pflichten des Veranstalters. Dabei sollen die Pflichten für den Veranstalter ausschließlich dem Ziel der Glücksspielsuchtprävention dienen. Diese Maßnahmen gelten für alle Formen des Glücksspiels, vom Gewinnsparen über die staatlich angebotenen Lotterien bis zu Sportwetten, Roulette oder Poker. Es findet hier keine Differenzierung zwischen verschiedenen Formen des Glücksspiels statt, obwohl das Suchtgefährdungspotential der angebotenen Glücksspielformen sich sehr voneinander unterscheidet. Die vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen belegen, dass bei dem Gewinnsparen nicht von einer Suchtgefährdung gesprochen werden kann. Auch wird nicht die besondere Vertriebsform des Gewinnsparens berücksichtigt, die die Pflichten des Veranstalters in diesem Fall überflüssig macht.

Auch die Gefahr des Betrugs und der Folge- und Begleitkriminalität unterscheidet sich doch sehr deutlich zwischen den verschiedenen Formen des Glücksspiels und kann ganz unterschiedliche Formen annehmen. Auch hier hängt die mögliche Gefährdung von dem jeweiligen Glücksspielprodukt aber auch von dessen Vertriebsorganisation ab.

In Bezug auf die Erlaubnisfähigkeit der Zulassung wird zwischen Lotterien mit einem „geringerem Gefährdungspotential“ und einem „besonderen Gefährdungspotential“ differenziert.

Eine Erlaubnis für eine Lotterie darf nur dann erteilt werden, wenn es sich um eine „Lotterie mit geringerem Gefährdungspotential“ handelt, d.h. wenn der Spielplan vorsieht, dass die Bekanntgabe der Ziehungsergebnisse weniger als zweimal wöchentlich erfolgt, der Höchstgewinn einen Wert von 1 Million Euro nicht übersteigt und Teile des vom Spieler zu entrichtenden Entgeltes nicht zu dem Zweck angesammelt werden, Gewinne für künftige Ziehungen zu schaffen (planmäßiger Jackpot). Bei dem Gewinnsparen handelt es sich um eine solche Lotterie.

2.3. Gewinnsparen im Glücksspielstaatsvertrag

Die Erlaubniserteilung für eine „Lotterie mit geringerem Gefährdungspotential“ ist nach § 12 Glücksspielstaatsvertrag generell untersagt, „wenn mit der Veranstaltung wirtschaftliche Zwecke verfolgt werden, die über den mit dem Hinweis auf die Bereitstellung von Gewinnen verbundenen Werbeeffect hinausgehen.“ Dies gilt ausdrücklich nicht für Lotterien in der Form des Gewinnsparens, wenn von einem Teilnahmebetrag ein Teilbetrag von höchstens 20 vom Hundert als Losanteil für die Gewinnsparlotterie verwendet wird.

Für „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ darf nach § 14 Glücksspielstaatsvertrag eine Erlaubnis nur erteilt werden, wenn der Veranstalter zuverlässig ist, insbesondere die Gewähr dafür bietet, dass die Veranstaltung ordnungsgemäß und für die Spielteilnehmer sowie die Erlaubnisbehörde nachvollziehbar durchgeführt und der Reinertrag zweckentsprechend verwendet wird und die Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes erfüllt. Von letzterer Anforderung ist das Gewinnsparen auch im Glücksspielstaatsvertrag ausdrücklich ausgenommen.

Wie bereits auch der Lotteriestaatsvertrag sieht der Glücksspielstaatsvertrag in § 14 vor, dass der Reinertrag von Veranstaltungen in der Form des Gewinnsparens mindestens 25 vom Hundert der Entgelte betragen muss. Der Reinertrag ist für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke zu verwenden.

Das Gewinnsparen ist von allen Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrags, die der Suchtprävention dienen sollen, wie Werbeeinschränkungen, Pflicht zur Information und Aufklärung (Hinweise, Telefonhotline etc.), Internetverbot (für Vertrieb und Werbung). Sozialkonzept mit Schulung von Mitarbeiter genauso betroffen, wie andere Formen des Glücksspiels mit einem hohen Suchtgefährdungspotential. Nur in Bezug auf die Verpflichtung

zur Identitätskontrolle und dem Abgleich mit der Sperrdatei wird im Glücksspielstatsvertrag zwischen Spielbanken, Sportwetten und Lotterien mit einem besonderen Gefährdungspotential und Lotterien mit einem geringen Gefährdungspotential, wie dem Gewinnsparen, unterschieden.

2.4. Europa- und verfassungsrechtlicher Hintergrund

In der höchstrichterlichen deutschen Rechtsprechung hat ein staatliches Monopol sich an dem Ziel der Bekämpfung der Suchtgefahren auszurichten.

“Ein staatliches Monopol für Sportwetten ist mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG nur vereinbar, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist.”

Dies ist der Leitsatz der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 (1 BvR 1054/01) zu Sportwetten. Es wurde vom Bundesverfassungsgericht ein Regelungsdefizit festgestellt²⁸:

“Das im Rahmen des Wettmonopols eröffnete Sportwettenangebot ODDSET ist jedoch nicht konsequent am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht ausgerichtet.”

Dieses Regelungsdefizit sollte mit dem Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag) behoben werden. Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) löste den Lotteriestaatsvertrag ab und trat am 1. Januar 2008 in Kraft.

Das Bundesverfassungsgericht machte in seiner Entscheidung deutlich, dass ein Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit angesichts der Ausgestaltung des Wettmonopols in Bayern zur Zeit der Entscheidung verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt war. Der Gesetzgeber war daher verfassungsrechtlich gehalten, den Bereich der Sportwetten unter Ausübung seines rechtspolitischen Gestaltungsspielraums neu zu regeln. Das Bundesverfassungsgericht (Randnummer 149) mahnt hierzu an: „Will der Gesetzgeber an einem staatlichen Wettmonopol festhalten, muss er dieses konsequent am Ziel der Bekämpfung von Wettsucht und der Begrenzung der Wettleidenschaft ausrichten.“

²⁸ Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 (1 BvR 1054/01), Absatz 120.

Übergeordnetes Ziel des staatlichen Monopols ist die Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspiel- und Wertsucht. Weitere Ziele sind es, dass Glücksspielangebot zu begrenzen und den „natürlichen Spieltrieb“ in geordnete Bahnen zu lenken; sicher zu stellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt werden; die Spieler vor betrügerischen Machenschaften zu schützen; und die Folge- und Begleitkriminalität abzuwehren. Diese Ziele sind für die Rechtfertigung eines staatlichen Monopols von konstitutiver Bedeutung.

Es geht dem Gesetzgeber um eine Begrenzung und Lenkung des „natürlichen Spieltriebs“. Dies kann daher nur so interpretiert werden, dass es dem Gesetzgeber um eine Verringerung und Lenkung des Konsums von Glücksspielprodukten geht. Ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele soll verhindert werden.

Der Gesetzgeber hat einen Ermessensspielraum, eine Einschätzungsprärogative,²⁹ nicht nur in der Abgrenzung von erlaubten zu unerlaubten Formen des Glücksspiels, sondern auch in Bezug auf Unterschiede in der Regulierung einzelner "Sektoren" des Glücksspielmarktes. Allerdings unterliegt auch diese Einschätzungsprärogative gewissen Einschränkungen. Es ergeben sich Einschränkungen aus dem verfassungsrechtlichen und dem europarechtlichen Gesetzesrahmen.

Auf die Einschränkungen aus verfassungsrechtlicher Sicht geht Dietlein bei der Kommentierung des Artikels 12 Grundgesetz ein.³⁰ Der Prognose- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers ist erst dann überschritten, wenn dessen Erwägungen „so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen abgeben können“. Die Anforderungen, die das deutsche Recht an die Konsistenz der Regulierungen des Glücksspielmarktes stellt, sind sehr gering. Das Bundesverfassungsgericht billigt dem Gesetzgeber sogar ein nicht geringes Maß an Fehlentscheidungen zu, die dann gegebenenfalls durch gesetzgeberisches Nachfassen zu korrigieren sind.³¹ Sowohl die herrschende Meinung als auch die aktuelle Rechtsprechung des

²⁹ Vgl. hierzu Becker, T.: Wie weit geht der Ermessensspielraum des Gesetzgebers bei der Regulierung des Glücksspielmarktes? In: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht Nr. 1/2009, S. 1-7.

³⁰ Dietlein, J. in: Dietlein, J., M. Hecker und M. Ruttig (Hrsg.), Glücksspielrecht – Kommentar, München 2008, S. 247 f.

³¹ Vgl. hierzu Dietlein, J. in: Dietlein, J., M. Hecker und M. Ruttig (Hrsg.), Glücksspielrecht – Kommentar, München 2008, S. 248 und die dort angegebene Literatur.

Bundesverfassungsgerichts lassen kaum Zweifel daran, dass der Glücksspielstaatsvertrag selbst verfassungsgemäß ist.³²

Aus europarechtlicher Sicht ist eine nationale Regelung, die eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs darstellt, nur dann gerechtfertigt, wenn sie

- auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses gestützt ist,
- geeignet ist, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Zieles zu gewährleisten,
- nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist und
- in nichtdiskriminierender Weise angewandt wird.

Es ist jedoch Sache der nationalen Gerichte, zu prüfen, ob eine solche Regelung angesichts ihrer konkreten Anwendungsmodalitäten tatsächlich den Zielen Rechnung trägt, die sie rechtfertigen könnten, und ob die mit ihr auferlegten Beschränkungen nicht außer Verhältnis zu diesen Zielen stehen.³³

Aus europarechtlicher Sicht sind Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt. Darüber hinaus hat die Rechtsprechung des EuGH eine Reihe von solchen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses herausgestellt wie „die Ziele des Verbraucherschutzes, der Betrugsvermeidung, der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen und der Verhütung von Störungen der sozialen Ordnung im Allgemeinen“. ³⁴

Weiter führt der EuGH aus: „In diesem Kontext können die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft, die mit Spielen und Wetten einhergehen, ein ausreichendes Ermessen der staatlichen Stellen rechtfertigen, festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben“. Hierbei wird auf die bisherige Rechtsprechung verwiesen.³⁵

³² Vgl. hierzu Ennuschat, J. und S. Klestil: Der Glücksspielstaatsvertrag auf dem Prüfstand der Rechtsprechung. In: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG) 5. Jahrg. No. 3/2010, S. 153-158.

³³ Vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 6. November 2003 in der Rechtssache C-243/01 (Gambelli).

³⁴ Vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 3. Juni 2010 in der Rechtssache C-203/08 (Sporting Exchange) Randnummer 26 mit Verweis auf frühere Entscheidungen.

³⁵ Vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 3. Juni 2010 in der Rechtssache C-203/08 (Sporting Exchange) Randnummer 27 mit Verweis auf frühere Entscheidungen.

In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs werden regelmäßig der Schutz vor Betrug und Manipulation und die Abwehr von Folge- und Begleitkriminalität als zwingende Gründe des Allgemeininteresses anerkannt. Aber auch der Verbraucherschutz und die Bekämpfung der Spielsucht werden als zwingende Gründe ausdrücklich aufgeführt.

In der aktuellen Entscheidung des EuGH in dem Urteil zur Rechtssache C-258/08 (Ladbroke) bestätigte der EuGH seine bisherige Rechtsprechung zu den Glücksspielen und verweist die Prüfung auf Kohärenz und Systematik der nationalen Gesetzgebung an die nationalen Gerichte. Es werden hier den nationalen Gerichten gewisse Vorgaben gemacht, wenn es nicht nur um Betrugsbekämpfung sondern auch um den „Verbraucherschutz durch Eindämmung der Spielsucht“ geht.³⁶ „Die im Ausgangsverfahren fragliche nationale Regelung soll nicht nur Betrug und andere Straftaten im Glücksspielbereich bekämpfen, sondern auch den Verbraucherschutz gewährleisten. Somit muss das richtige Gleichgewicht gefunden werden zwischen dem Erfordernis einer kontrollierten Expansion der zugelassenen Glücksspiele, um das Glücksspielangebot für die Öffentlichkeit attraktiv zu machen, und der Notwendigkeit, die Spielsucht der Verbraucher so weit wie möglich zu verringern.“

Interessant ist hier, dass der EuGH in der neueren Rechtsprechung hier einen Abwägungsprozess vorschlägt. Generell ist jedoch davon auszugehen, dass der Glücksspielstaatsvertrag den Anforderungen, die aus europarechtlicher Sicht an ihn gestellt werden, nach Ansicht der meisten bundesdeutschen Gerichte gerecht wird.³⁷

Die Ziele, die mit dem Glücksspielstaatsvertrag verfolgt werden, rechtfertigen aus verfassungsrechtlicher und europarechtlicher Sicht die Einschränkungen der Grundrechte und Grundfreiheiten. Die Maßnahmen, insbesondere die Werbeeinschränkungen und das Internetverbot, könnten jedoch differenziert für die verschiedenen Formen des Glücksspiels Anwendung finden und insbesondere für das Gewinnsparen gelockert werden. Die verbraucherpolitischen Aspekte umfassen dabei in Deutschland den Spieler- und Jugendschutz sowie der Kanalisierung d.h. Lenkung des Konsums.³⁸ Neben der Vorbeugung

³⁶ Vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 3. Juni 2010 in der Rechtssache C-258/08 (Ladbroke) Randnummer 23.

³⁷ Vgl. hierzu Ennuschat, J. und S. Klestil: Der Glücksspielstaatsvertrag auf dem Prüfstand der Rechtsprechung. In: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG) 5. Jahrg. No. 3/2010, S. 153-158.

³⁸ Mit der Kanalisierung des Konsums hat Deutschland bereits einen Ansatz umgesetzt, der aktuell auf Ebene der Europäischen Kommission verstärkt diskutiert wird, nämlich der verbraucherpolitische Ansatz basierend auf Behavioral Economics. Mittlerweile erfreut sich dieser Ansatz auch in Deutschland wieder einiger Beliebtheit. Vgl. hierzu aktuell den Antrag an den Deutschen Bundestag: Moderne verbraucherbezogene Forschung

vor Betrug und eine Abwehr von Folge- und Begleitkriminalität wird in dem Glücksspielstaatsvertrag das Ziel der Suchtprävention, der Konsumlenkung und des Jugend- und Spielerschutzes betont.

In dem folgenden wird das Gewinnsparen in Bezug auf die Ziele:

- Glücksspielsuchtprävention
- Konsumlenkung
- Jugend- und Spielerschutz
- Schutz vor Betrug und Manipulation und Abwehr von Folge- und Begleitkriminalität

bewertet. Es wird gezeigt, dass das Gewinnsparen bereits in der traditionellen Form seiner Ausgestaltung allen Anforderungen gerecht wird, die in dem Glücksspielstaatsvertrag nur an besonders gefährliche Formen des Glücksspiels gestellt werden. Hieraus ergibt sich, dass weitergehende Anforderungen an das Gewinnsparen, wie das Internetverbot oder die Werbeeinschränkungen, nicht verhältnismäßig sind und nicht im Einklang mit dem Ziel der Konsumlenkung stehen.

3. Bewertung des Gewinnsparens in Bezug auf die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags

Eine Differenzierung der verschiedenen Formen des Glücksspiels ist unter Ansehung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags dringend angebracht. Das Suchtgefährdungspotential der verschiedenen Formen des Glücksspiels unterscheidet sich ganz erheblich voneinander. Auch die Betrugs- und Manipulationsgefahr ist ganz unterschiedlich bei den unterschiedlichen Glücksspielformen ausgeprägt.

3.1. Ziel der Suchtprävention

Es sind vor allem zwei Ansätze zu finden, um zu wissenschaftlich fundierten Aussagen über das Suchtgefährdungspotential von Glücksspielen zu gelangen. Zum einen werden pathologische Spieler oder deren Therapeuten nach der Bedeutung von den verschiedenen Formen des Glücksspiels für die Entwicklung und Aufrechterhaltung eines pathologischen Spielverhaltens befragt. Zum anderen werden die Eigenschaften einer bestimmten Form des Glücksspiels erfasst und analysiert und deren Suchtgefährdungspotential gemessen. Die Ergebnisse der beiden Vorgehensweisen stimmen weitestgehend überein. Hierauf wird in dem Folgenden eingegangen werden.

Eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen des Glücksspiels ist angebracht, wie die nachfolgende Tabelle deutlich macht, in der die Ergebnisse einer Befragung von pathologischen Spielern aus den Jahren 2002 bis 2004 zu der Form des Glücksspiels, die als Hauptproblem betrachtet wird, und die Ergebnisse einer Befragung von Therapeuten im Jahr 2008 zu der Form des Glücksspiels, das für die Patienten das Hauptproblem darstellt, vorgestellt werden.

Tabelle: Problem verursachende Glückspielformen

Problem verursachende Glückspielform	Becker (2008)	Meyer und Hayer (2002-2004)
Geldspielautomaten in Spielhallen/Gaststätten	69,0%	63,5%
Glücksspielautomaten in Spielbanken	11,4%	13,5%
Sportwetten (Wettbüros, Internet)	6,8%	1,7%
Roulette	5,8%	6,2%
Poker (Karten- und Würfelspiele)	3,6%	1,7%
ODDSET Kombi-/TOP-Wette	1,6%	2,8%
Pferdewetten	0,6%	1,7%
Zahlenlotto 6 aus 49	0,5%	0,9%
Rubbellose	0,4%	0,0%
Toto-/Auswahl-/13er-Wette	0,2%	0,0%
Klassenlotterie (SKL/NKL)	0,1%	0,2%
Summe gesamt:	100%	100%

Quelle: Tilman Becker: Wie weit geht der Ermessensspielraum des Gesetzgebers bei der Regulierung des Glücksspielmarktes? In: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht Nr. 1/2009, S. 1-7.

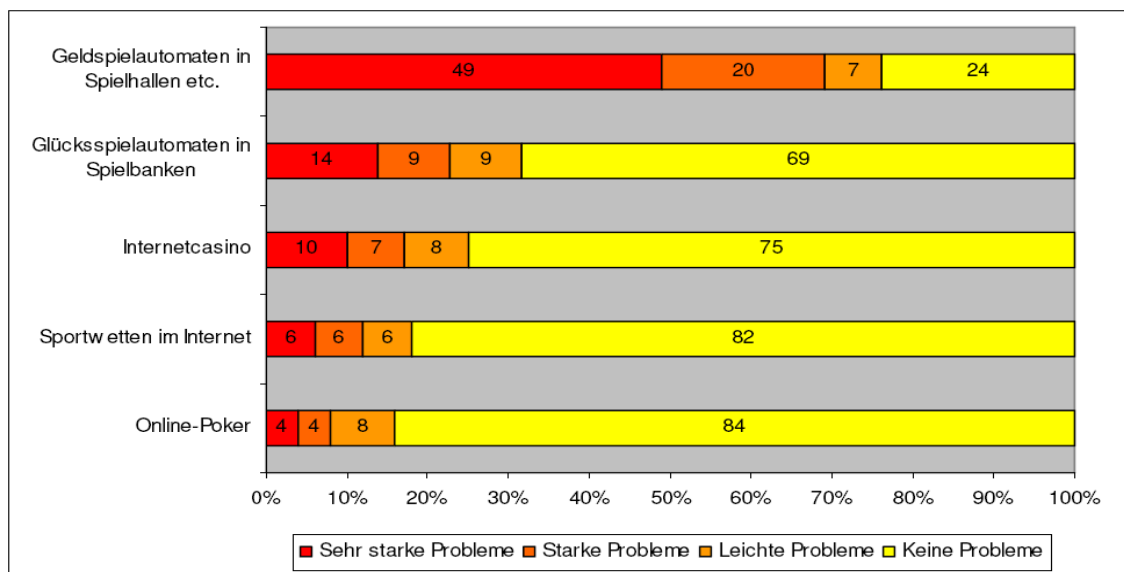
Für 69 Prozent aller pathologischen Spieler ist die wichtigste (und oft einzige) Problem verursachende Form des Glücksspiels das Spiel an Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten. Diese äußerst problematische Form des Glücksspiels hat in den letzten Jahren noch an Bedeutung gewonnen. An zweiter Stelle folgen die Glücksspielautomaten in Spielbanken. Mittlerweile liegen illegale Sportwetten in Wettbüros und im Internet bereits an dritter Stelle, gefolgt von Roulette und Poker und der legalen Sportwette Oddset. Die Lotterien haben kaum eine Bedeutung. Es gibt nur ganz wenige pathologische Spieler, die Lotterien als eine problematische Form des Glücksspiels erlebt haben.

Auf Grund einer ganz aktuellen Auswertung der Nutzungsdaten für die Hilfe-Hotline der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) ergibt sich ein ähnliches Bild. Auch hier stehen wieder Geldspielautomaten an erster Stelle, es folgen Glücksspielautomaten, Internetcasinos, Sportwetten und Online-Poker. Lotterien sind vergleichsweise bedeutungslos und werden nicht aufgeführt und dies gilt erst recht für das Gewinnsparen.

Bei den Ergebnissen der BZgA ist zu berücksichtigen, dass die Daten im Rahmen des internetbasierten Beratungsprogramms gewonnen wurden. An diesem Programm haben in dem Zeitraum vom 01.12.07 bis 31.08.09 insgesamt 197 Personen teilgenommen. Von diesen Personen hatten 5% ein problematisches und 95% ein pathologisches Spielverhalten nach dem Canadian Problem Gambling Index. Erstaunlich viele Klienten, fast 30%, hatten keine Schulden, 23% hatten bis 5.000 Euro Schulden, 27% zwischen 5.000 und 25.000 Euro Schulden und 17% zum Teil deutlich mehr als 25.000 Euro Schulden. Dies deutet darauf hin, dass die Zugangsbarrieren bei einem Online Programm geringer sind als bei einer ambulanten, insbesondere aber auch stationären Therapieeinrichtung, und dementsprechend ist auch der Verschuldungsgrad geringer.

Schaubild: Problemassoziierte Glücksspielformen bei Teilnehmern des Online Beratungsprogramms der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung

Problemassoziierte Glücksspielarten



Quelle: Anne Pauly: Prävention von Glücksspielsucht: Das Online Beratungsprogramm der BZgA: „Check Dein Spiel“. Vortrag auf dem Symposium 2009 der Forschungsstelle Glücksspiel.

Es ist bekannt, dass das Suchtgefährdungspotential entscheidend von den jeweiligen Eigenschaften des Glücksspiels abhängt. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung unterscheidet deshalb die folgenden „Bewertungsfaktoren des Suchtpotentials“:

- Schnelle Spielabfolge

Je schneller ein Spiel ist, desto schneller kann die gewünschte „Wirkung“ erzielt werden. Das Ergebnis ist bei schnellen Spielen innerhalb von Sekunden präsent. Abhängige Spielende wählen hauptsächlich Spiele mit einer schnellen Spielabfolge aus.

- **Auszahlungsintervall**

Das Auszahlungsintervall, also die Zeitspanne zwischen Anfang und Ende des Spiels, hängt mit der schnellen Spielabfolge zusammen: Ist das Auszahlungsintervall kurz, können die Spielenden direkt nach dem Ergebnis über den Gewinn verfügen. Sie können den Gewinn sofort wieder in ein neues Spiel investieren. Haben sie verloren, dauert der Frust darüber nicht lange, denn sie können sofort weiter spielen und setzen darauf, im nächsten Spiel zu gewinnen.

- **Aktive Einbeziehung des Spielers**

Durch Stopp-Tasten an Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit oder bei den Live-Wetten haben die Spielenden den Eindruck, aktiv ins Spielgeschehen einbezogen zu sein und es somit beeinflussen zu können.

- **Verbindung mit anderen Interessen**

Die Verbindung mit allgemein anerkannten Freizeitinteressen, insbesondere bei Sportwetten, kann schnell zu einer Verharmlosung des Glücksspiels führen. Gleichzeitig erhöhen die eigenen Interessen den Spielanreiz, wenn man z.B. Sportereignissen schon immer nahe stand und meint, aufgrund von speziellem Insiderwissen besondere Gewinnchancen zu haben.

- **Gewinnchancen und Höhe, Fast-Gewinne, Art des Einsatzes**

Die Höhe der möglichen Gewinne schafft einen zusätzlichen Spielanreiz. Häufige Fast-Gewinne verstärken die Erwartung, beim nächsten Spiel zu gewinnen. Geldersatzmittel wie Jetons oder auch das Zahlen mit Kreditkarten, senken die Hemmschwelle, immer wieder Einsätze zu tätigen, die sich am Ende zu größeren Beträgen summieren.

- **Ton-, Licht- und Farbeffekte, Atmosphäre**

Bestimmte Signale, besonders das Zusammenwirken von Licht- und Toneffekten an Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit lösen bei Glücksspielsüchtigen den unbezwingbaren Drang aus, zu spielen.

- Leichte Verfügbarkeit

Je leichter ein Glücksspiel verfügbar ist, umso mehr erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen es vermehrt benutzen. Die leichte Verfügbarkeit ist eine problematische Situation, die abstinenten Glücksspieler als besonders schwierig beschreiben.

Zu der Messung des Suchtgefährdungspotentials von verschiedenen Formen des Glücksspiels auf Grund dieser und anderer Eigenschaften eines Glücksspiels wird von Wissenschaftlern ein Mess- und Bewertungsinstrument entwickelt (mit dem Namen AsTERiG).³⁹ Dieses Mess- und Bewertungsinstrument⁴⁰ erfasst in einem ersten Schritt die Eigenschaften des jeweiligen Glücksspiels und deren jeweiligen Ausprägungen. Diese werden dann in einem zweiten Schritt gewichtet und mit Punkten versehen und es ergibt sich ein Gesamtwert für das Suchtgefährdungspotential des jeweiligen Glücksspiels. Auf Grund des Gesamtpunktwertes werden die Glücksspiele dann in drei Kategorien eingeteilt, rot für Glücksspiele mit einem sehr hohen Suchtgefährdungspotential, gelb für Glücksspiele mit einem mittleren Suchtgefährdungspotential und grün für Glücksspiele mit einem nicht signifikanten Suchtgefährdungspotential.

Auch bei dieser methodischen Vorgehensweise zeigt sich, dass das Gewinnsparen kein signifikantes Suchtgefährdungspotential hat und als ungefährlich einzustufen ist.

Lotterien haben für die Entwicklung und Aufrechterhaltung eines pathologischen Spielverhaltens kaum eine Bedeutung. Nur ganz wenige pathologische Spieler haben ein Problem mit Lotterien. Die Eigenschaften der in Deutschland angebotenen Formen dieses Glücksspiels sind für das sehr geringe Suchtgefährdungspotential verantwortlich.

Das Gewinnsparen hat für pathologische Spieler eine so geringe bzw. gar keine Bedeutung, dass diese Form des Glücksspiels in der Regel in wissenschaftlichen Untersuchungen gar nicht erwähnt bzw. aufgeführt wird. Die Befragungen von pathologischen Spielern zeigen, dass es bei den Gewinnsparen kein signifikantes Suchtgefährdungspotential gibt.

In einer Reihe der vorliegenden empirischen Untersuchungen zur Bedeutung des pathologischen Spielverhaltens bei verschiedenen Formen des Glücksspiels findet das

³⁹ Forum Glücksspiel: Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten. In: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht 01/2008.

⁴⁰Vgl. <http://presse.aktion-mensch.de/media/downloads/files/StudieGefaehrdungGluecksspiel.pdf>.

Gewinnsparen wegen fehlender Relevanz gar keine Erwähnung.⁴¹ Nur in sehr seltenen Fällen wird diese Form des Glücksspiels von pathologischen Spielern überhaupt erwähnt und als möglicherweise problematisch angesehen.⁴²

In einer eigenen Befragung⁴³ machten 39 Versorgungseinrichtungen und Selbsthilfegruppen Angaben zu der Form des Glücksspiels, die als Hauptproblem bei den Klienten zu betrachten ist. Es flossen 1724 Patienten in die Untersuchung ein. Das Gewinnsparen wurde von keinem der Befragten genannt.

Die Eigenschaften der Lotterie, die mit dem Gewinnsparen angeboten wird, lassen es nicht plausibel erscheinen, dass es bei dieser Form eines Glücksspiels zu einem pathologischem Spielverhalten kommen kann. Von allen Formen des Glücksspiels erzielt diese Form der Lotterie die geringste Anzahl von Punkten in dem Mess- und Bewertungsinstrument und liegt damit ganz eindeutig im grünen Bereich, d.h. es ist kein signifikantes Suchtgefährdungspotential vorhanden.

Zusätzlich macht die Kopplung einer Lotterie mit dem Sparen das Gewinnsparen zu einem Glücksspiel, bei dem auch aus rein abstrakter theoretischer Sicht kein Suchtgefährdungspotential möglich ist, da sich ein pathologisches Spielverhalten und Sparen weitestgehend ausschließen.

⁴¹ Schwarz, J. und A. Lindner (1990): Die stationäre Behandlung pathologischer Glücksspieler. In: Suchtgefahren Vol. 36, S. 402-415; Kellermann, B. und M. Sostmann (1992): Pathologisches Automaten-Glücksspielen aus der Sicht einer psychiatrischen Suchttherapiestation. In: Hamburger Ärzteblatt Vo. 46 (2), S. 169-176; Petry, J. (1994): Die Therapie von pathologischen Glücksspielern im stationären Setting. In: Jahrreiss, R. (Hrsg.): Die ambulante und stationäre Behandlung von pathologischen Glücksspielern: am 26. Mai 1994 in der Fachklinik Münchwies. Neunkirchen (Saar): Münchwieser Hefte, S. 21-28; Denzer, P., J. Petry, T. Baulig und U. Volker (1995): Pathologisches Glücksspiel: Klientel und Beratungs-/Behandlungsangebot. In: Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hrsg.): Jahrbuch Sucht, S. 279-295. Geesthacht: Neuland; Meyer, G., M. Althoff und M. Stadler (1997): Glücksspiel und Delinquenz - Eine empirische Untersuchung. Frankfurt u.a.: Peter Lang; Petry, J. (1996): Psychotherapie der Glücksspielsucht. Weinheim: Psychologie Verlags Union.

⁴² In einer Befragung von Glücksspielern in Selbsthilfegruppen im Jahr 1989 haben nach Angaben von Meyer (Meyer, G. (1989): Glücksspieler in Selbsthilfegruppen - Projektbericht über erste Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. Hamburg: Neuland) 3 von 437 Mitgliedern von Selbsthilfegruppen das PS-Sparen/Gewinnsparen als problematisch eingeordnet. In einer neueren sehr detaillierten Befragung von Meyer und Hayer (Meyer, G. und T. Hayer (2005): Das Gefährdungspotential von Lotterien und Sportwetten - Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen) wurden 466 Klienten in Versorgungseinrichtungen nach den problembehafteten Formen des Glücksspiels gefragt. Es waren Mehrfachnennungen möglich. Das PS-Sparen/Gewinnsparen taucht vier Mal unter den 828 Nennungen auf. Diese geringe Anzahl der Nennungen ist erstaunlich vor dem Hintergrund, dass die therapeutische Behandlung in der Regel von einem Abstinenzgebot von jeder Form des Glücksspiels, welches auch Lotterien mit einschließt, ausgeht. Für einen therapeutischen Ansatz hat diese abstrakte Definition eines Glücksspiels seine Begründung, doch ist diese ganz geringe Anzahl von Nennungen kein Hinweis auf ein tatsächliches Suchtgefährdungspotential.

⁴³ Becker, T.: Glücksspielsucht in Deutschland – Prävalenz bei verschiedenen Glücksspielformen. In Becker T. (Hrsg.): Schriftenreihe zur Glücksspielforschung. Band 4. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, 2009.

Pathologisches Spielen wird in der ICD-10-Klassifikation (zusammen mit Trichotillomanie, Kleptomanie und Pyromanie) unter die „Abnormen Gewohnheiten und Störungen der Impulskontrolle“ eingeordnet. Als Störung der Impulskontrolle oder Impulskontrollstörung wird in der Psychiatrie und der Klinischen Psychologie ein Verhaltensablauf bezeichnet, bei dem ein als unangenehm erlebter Anspannungszustand durch ein bestimmtes impulsiv ausgeübtes Verhalten aufgelöst wird. Nach der Beschreibung in der ICD-10 ist es "durch wiederholte Handlungen ohne vernünftige Motivation gekennzeichnet, die nicht kontrolliert werden können und die meist die Interessen des betroffenen Patienten oder anderer Menschen schädigen". Die Klassifikation psychischer Störungen der Weltgesundheitsorganisation (fünftes Kapitel der ICD-10) klassifiziert folgende konkreten Störungsbilder gesondert im Abschnitt "Abnorme Gewohnheiten und Störungen der Impulskontrolle": pathologisches Spielen (Code: F63.0), pathologische Brandstiftung (F63.1), pathologisches Stehlen (F63.2), pathologisches Haarezupfen (F63.3).

Ein Glücksspielverhalten wird dann als pathologisch betrachtet, wenn dies Verhalten trotz negativer Konsequenzen zum Zwang wird und nicht aufgegeben werden kann. Die negativen Konsequenzen des Glücksspielverhaltens sind in der Regel Verschuldung und damit einhergehend die Geldbeschaffungskriminalität. Etwa 75 % der pathologischen Spieler, die sich derzeit in Therapie begeben, ist verschuldet, 52% der Spieler hat Schulden unter 25.000 Euro und 12% zwischen 25.000 Euro und 50.00 Euro. Etwa 9% der pathologischen Spieler, die sich in Therapie begeben, hat sogar Schulden über 50.000 Euro.⁴⁴

Sparen und pathologisches Spielverhalten sind miteinander nicht kompatibel. Ja man könnte sogar so weit gehen und die Kopplung von Sparen und Spielen als „Medikament“ zur Heilung eines pathologischen Spielverhaltens zu betrachten, ähnlich der Einnahme von Medikamenten durch Alkoholiker, die zu einer Alkoholunverträglichkeit führen. Gerade eine Kopplung oder ein „bundling“ wird bei einer hyperbolischen Diskontierung, die die Mechanismen einer Impulskontrollstörung formalisiert, als Ausweg gesehen.⁴⁵

⁴⁴ Vgl. hierzu Meyer, G.: Glücksspiel – Zahlen und Fakten. In: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) (Hrsg.): Jahrbuch Sucht 2010, Geesthacht: Neuland, 2010, S. 136.

⁴⁵ Vgl. Don Ross et al.: Midbrain Mutiny - The Picoeconomics and Neuroeconomics of Disordered Gambling London: MIT Press, 2008.

Die ökonomische Entscheidungstheorie geht davon aus, dass von Wirtschaftssubjekten, d.h. den Agenten wirtschaftlichen Handelns, zukünftige Gewinne oder Verluste mit einem Diskontfaktor abgezinst werden. Auf Grund des Zinseszins effekts ist diese Diskontierung oder Abzinsung eine Exponentialfunktion und man spricht von exponentieller Diskontierung.

Es ist mit der Theorie rationalen Handelns sehr wohl vereinbar, dass Menschen einen unterschiedlichen Diskontfaktor haben, d.h. dass zukünftige Gewinne oder Verluste von Menschen unterschiedlich bewertet werden. Verhaltensökonomische Experimente haben jedoch gezeigt, dass Tiere und Menschen systematisch zu einer Bewertung zukünftiger Gewinne oder Verluste neigen, die mit der exponentiellen Diskontierung nicht vereinbar ist. Aus diesem Grund wurde die hyperbolische Diskontierung eingeführt. Vor die Frage gestellt, ob ein kleiner Gewinn heute oder ein etwas größerer Gewinn morgen bevorzugt wird, antworten dieselben Personen anders, als wenn die Frage nach einem kleinen Gewinn in einem Jahr und dem etwas größeren Gewinn in einem Jahr und einem Tag gestellt wird. Der Diskontsatz ist abhängig von der Zeit. In der Regel wird daher von einer hyperbolischen Diskontierung ausgegangen und nicht von einer exponentiellen Diskontierung.

Bei der hyperbolischen Diskontierung ist die Diskontrate nicht konstant, sondern ändert sich mit der Zeit. Experimente haben gezeigt, dass alle Lebewesen zu einer hyperbolischen Diskontierung neigen, aber insbesondere bei einem Suchtverhalten ist diese Form der Diskontierung besonders ausgeprägt.⁴⁶ Die Grundidee der hyperbolischen Diskontierung ist, dass die Menschen ihre Zukunft nicht mit einer konstanten Diskontrate diskontieren, sondern mit einer abnehmenden Rate.

Gerade pathologische Spieler scheinen eine ausgeprägte hyperbolische Diskontierung vorzunehmen. Ein pathologischer Spieler steht in einem Konflikt zwischen kurzfristigen und langfristigen Motiven. Mit einer gewissen Distanz ist ein pathologischer Spieler fest entschlossen, nicht mehr sein Geld zu verspielen. Aber wenn dann die Gelegenheit zum Spielen nahe kommt, ändert er seine Meinung und spielt trotzdem. Wenn ein pathologischer Spieler diesen Zusammenhang erkannt hat, kann er wieder eine Selbstkontrolle durch Maßnahmen erreichen, die ihn selbst binden. So wie Odysseus sich an den Mast hat binden lassen, um den Gesang der Sirenen hören zu können und der Versuchung zu widerstehen, über Bord zu springen.

⁴⁶ Petry, N. (2001): Pathological gamblers , with and without substance disorders, discount delayed rewards at high rates. In: Journal of Abnormal Psychology 110, S. 482-487.

Laut Homer lockten die beiden auf einer Insel wohnenden Sirenen Seefahrer nicht nur durch ihre bezaubernde Stimme an, sondern vor allem durch ihre Fähigkeit, alles auf Erden Geschehende zu wissen und offenbaren zu können. Folgten die Seeleute ihnen auf die Insel, waren sie verloren und starben. Ihr genaues Schicksal wird in der Odyssee nicht angegeben, nur von bleichen Knochen vermoderter Menschen berichtet. Odysseus wollte den Sirenen-Gesang wohl aus Neugier dennoch hören. Er ließ auf den Rat der Zauberin Kirke hin seinen Gefährten die Ohren mit geschmolzenem Wachs verschließen und sich selbst an den Mast des Schiffes binden. So konnte er den Gesang der Sirenen zwar vernehmen, die ihm bei einem kurzen Besuch die Zukunft mitzuteilen versprochen, aber als er hingerissen diesem folgen wollte, banden die Gefährten seine Seile wie vorher ausgemacht noch fester.

Dieses Prinzip der Selbstbindung wird in vielfacher Art und Weise in der Suchttherapie genutzt. So können sich Spieler für Spielcasinos sperren lassen. Diese Selbstsperre ist eine Form der Selbstbindung. Auch das Gewinnsparen kann aus der Sicht eines pathologischen Spielers als eine solche Form der Selbstbindung betrachtet werden. Bei dem Gewinnsparen wird ein kleiner Teil des Geldes für das Spielen aufgewendet. Doch hiermit verbunden ist die Anlage des größeren Teils des Geldes auf einem Sparkonto und damit ist dieses Geld dem aktuellen Glücksspielkonsum entzogen. Bei dieser Sichtweise wird deutlich, dass ein pathologisches Spielverhalten auch theoretisch bei dem Gewinnsparen ausgeschlossen werden kann.

Sparen kann praktisch als „Antabus“ für die Behandlung pathologischen Spielens betrachtet werden. „Antabus“ ist eines von mehreren Medikamenten, welches bei der Einnahme durch Alkoholabhängige dazu führt, dass diesen bei Alkoholgenuss sofort übel wird. Andere Formen der Selbstbindung sind persönliche Regeln.⁴⁷

Das Gewinnsparen hat eine lange Tradition, seit 1952. Kurz nach der Gründung der Bundesrepublik sollte man damit die Sparneigung der Menschen fördern. Als Anreiz wurde die Verbindung zwischen einer Gewinnchance und dem Sparen geschaffen. Somit besteht eine mittlerweile mehr als fünfzigjährige Erfahrung mit dieser Form des Glücksspiels. Bereits in dem Lotteriestaatsvertrag wurde festgehalten: „Mit Blick auf die lange Tradition und weil das Gewinnsparen aus ordnungsrechtlicher Sicht zu keinen grundsätzlichen Beanstandungen

⁴⁷ Vgl. Elster, J. und O.-J. Skog: Introduction. In: Elster, J. und O.-J. Skog (Hrsg.): Getting Hooked – Rationality and Addiction. Cambridge: University Press, 1999, S. 23.

Anlass gegeben hat, haben sich die Länder entschieden, Ausnahmeregelungen zu schaffen.“ Diese Feststellung gilt nach wie vor und sollte dazu führen, dass das Gewinnsparen von den Maßnahmen zur Suchtprävention in einem neuen Glücksspielstaatsvertrag ausgenommen wird.

3.2. Ziel der Konsumlenkung

Bei den Maßnahme, die der Glücksspielstaatsvertrag vorsieht, liegt der Schwerpunkt auf der Suchtprävention. In der neuesten Rechtsprechung des EuGH ist der „Verbraucherschutz durch Eindämmung der Spielsucht“ ein anerkannter zwingender Grund des Allgemeininteresses, welcher eine Einschränkung der Grundrechte und Grundfreiheiten rechtfertigt.

Der Verbraucherschutz umfasst aber nicht nur den Schutz der gefährdeten Spieler, sondern auch der Spieler generell. So bestehen aus Verbrauchersicht gewissen Aufklärungs- und Informationspflichten des Anbieters, die sich auf das angebotene Produkt beziehen, gegenüber allen Spielern.

Das staatliche Handeln beeinflusst die Anreize für die Agenten wirtschaftlichen Handelns. Alle Verbraucher und alle Glücksspielformen sind vom Internetverbot und den Werbeeinschränkungen betroffen. Hierdurch findet eine Konsumlenkung statt, weg von ungefährlichen, legalen und hin zu gefährlichen, illegalen Formen des Glücksspiels. Diese Konsumlenkung liegt nicht im Sinne der Ziele des Staatsvertrags. Die Lotterien mit geringem Gefährdungspotential werden stark reglementiert, gefährlichere Formen des Glücksspiels, wie das Automatenpiel, hingegen vergleichsweise wenig oder illegale Formen, die im Internet angeboten werden, gar nicht.

Die Pflichten, die der derzeitige Glücksspielstaatsvertrag für Veranstalter vorsieht, sollen der Suchtprävention dienen.⁴⁸ Hierbei ist zwischen Maßnahmen im Sinne einer generelle Suchtprävention und Maßnahmen, die speziell der Glücksspielsuchtprävention dienen, zu unterscheiden. Sozialkonzepte mit Information der Mitarbeiter über Sucht generell können als Maßnahme der generellen Suchtprävention sinnvoll sein. Doch alle die Maßnahmen, die der speziellen Glücksspielsuchtprävention bei diesen Produkten dienen sollen und die der Glücksspielstaatsvertrag auch für die Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential und

⁴⁸ Vgl. Kapitel 2.2.

damit auch für das Gewinnsparen vorsieht, sind nicht verhältnismäßig und angemessen. da bei diesen Produkten keine spezielle Suchtgefährdung vorliegt.

Aber es wären andere Maßnahmen zu fordern, die dem „Verbraucherschutz durch Konsumlenkung“ gerecht werden. Es ist wissenschaftlich abgesichert, dass es ein pathologisches Spielverhalten gibt und dass sich die verschiedenen Formen des Glücksspiels hier sehr voneinander unterscheiden. Diesen anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnissen hat insbesondere auch die Regulierung des Gewinnsparens als „Lotterie mit geringem Gefährdungspotential“ Rechnung zu tragen.

Bereits bei der Geburt des Gewinnsparens stand der Gedanke der Konsumlenkung Pate. Eine Lenkung hin zu dem Sparen war das Ziel. Es sollte durch die Verbindung mit einer Lotterie Anreize geschaffen, Kapital anzusparen, d.h. „die Sparneigung der Menschen zu fördern“.

Bei dem Produkt Gewinnsparen sind Gewinnen, Sparen und Helfen die Motive der Teilnahme an dieser Lotterie. Nicht nur eine Konsumlenkung hin zum Sparen wird erreicht, sondern auch dem Gemeinwohl gedient. Durch diese Bündelung von drei besonderen Eigenschaften bei dieser Lotterie wird dem Allgemeinwohl gedient. Es werden mehrere Ziele erreicht, auch wirtschaftliche Ziele seitens der anbietenden Finanzinstitute, wobei diese jedoch von untergeordneter Bedeutung sind.

Eine Gefährdungsgefahr für die Verbraucher ergibt sich nicht aus der Suchtgefahr, aber aus der Gefahr der Manipulation der Ziehungsergebnisse bzw. Lotteriewahlungen. Diese sind unabhängig zu kontrollieren und zu überwachen.

Bei dem Gewinnsparen wird in der Regel monatlich ein Betrag von 5 Euro je Los von einem Konto abgebucht. Von diesen 5 Euro gehen 4 Euro auf ein Sparkonto und mit einem Euro, d.h. 20%, wird an einer monatlichen Verlosung teilgenommen. Die angesammelten Sparraten werden in der Regel am Jahresende dem Sparkonto gutgeschrieben.

Bei dem Gewinnsparen darf nach § 12 Absatz 1 Glücksspielstaatsvertrag von dem Teilnahmebetrag nur ein Teilbetrag von höchstens 20% als Losanteil für die Gewinnsparrlotterie verwendet.

Wie oben dargelegt, hat das Gewinnsparen kein Suchtgefährdungspotential. Der Sparanteil dominiert den Lotterieanteil ganz deutlich. Vor Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags war bei einigen Anbietern ein Lotterieanteil von 25% üblich. Eine Ausdehnung des erlaubten Lotterieanteils von 20% auf 25% ist völlig unbedenklich. Bei einem Sparanteil von 75% oder mehr dominiert der Sparanteil immer noch ganz deutlich den Lotterieanteil.

Für eine Person, die möglicherweise zu einem pathologischen Spielverhalten neigt, ist die Teilnahme an dem Gewinnsparen völlig unattraktiv durch die Kopplung von Sparen und Lotterie, insbesondere wenn Lotterien für die Verbraucher verfügbar sind, die keinen Sparanteil haben, d.h. reine Lotterien sind und noch viel attraktivere Formen des Glücksspiels verfügbar sind, wie die Geldspielautomaten.

3.3. Ziele des Jugend- und Spielerschutzes

In dem Glücksspielstaatsvertrag liegt die Betonung zwar auf dem Ziel der Suchtprävention aber auch der Schutz des nicht suchtgefährdeten Spielers und insbesondere von Jugendlichen sind Ziele, die verfolgt werden. Generell soll der Verbraucher geschützt werden, aber insbesondere die gefährdeten Spieler und die Jugendlichen.

Bei den staatlich angebotenen Lotterien wird die Einhaltung des Jugendschutzes sehr ernst genommen. Es finden Testkäufe statt und Vergehen gegen die Jugendschutzbestimmungen werden mit Entzug der Verkaufslizenz durch die Lottogesellschaft geahndet. Bei dem Gewinnsparen ist der Jugendschutz bereits durch die Organisationsform dieser Lotterie sichergestellt. Da es sich bei dem Gewinnsparen um einen kontogebundenen Vertriebsweg handelt, ist es ohne Probleme möglich, Minderjährige zuverlässig von der Teilnahme an dieser Lotterie auszuschließen.⁴⁹

Bei den Spielen, bei denen im Glücksspielstaatsvertrag von einem besonderen Gefährdungspotential ausgegangen wird, d.h. bei Lotterien, die häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, bei Sportwetten und bei Spielen im Casino, ist eine Identitätskontrolle, d.h. Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle und ein Abgleich mit der Sperrdatei zu gewährleisten. Bei dem Gewinnsparen handelt es sich um einen kontobezogenen Vertriebsweg und die Lotterieveranstaltung findet in der Regel nur

⁴⁹ Selbst unter den gegenwärtig sehr restriktiven Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags geht die Rechtsprechung davon aus, dass durch eine Gewinngutschrift nicht auf dem eigenen Konto des Spielers sondern auf dem Sparkonto eines Minderjährigen kein besonderer Anreiz zur Spielteilnahme geschaffen wird. Vgl. hierzu Beschluss vom 23.04.2010 (5 V 143/10) des Verwaltungsgerichts Bremens

einmal im Monat statt. Eine Identitätskontrolle ist hier selbstverständlich und es wird zusätzlich die Bonität durch entsprechende Dispositionen auf dem Kundenkonto geprüft.

Auf Grund des kontobezogenen Vertriebsweges als Finanzprodukt durch Finanzinstitute erfüllt das Gewinnsparen sogar die Anforderungen der Identitätskontrolle der Spieler und damit die Möglichkeit, sicher zu stellen, dass Jugendliche von der Teilnahme ausgeschlossen werden. Diese Anforderung sieht der Glücksspielstaatsvertrag nur für Lotterien mit einem besonderen Gefährdungspotential vor.

Der kontobezogene Vertriebsweg bei dem Gewinnsparen stellt sicher, dass nicht nur der Jugendschutz, sondern auch der Spielerschutz in höchstem Maß eingehalten wird. Nicht nur die Identifikation des Kunden, sondern auch die Prüfung dessen Bonität gehört zur gängigen Praxis bei den Finanzinstituten vor der Ausführung eines Kundenauftrags. Eine Bonitätsprüfung ist dabei als ein Äquivalent für ein Abgleich mit der Sperrdatei anzusehen, da gesperrte Spieler sich in der Regel auch durch eine fehlende Bonität auszeichnen. Bei einem pathologischen Spielverhalten kommt es oft zu einer fehlenden Bonität. Ja vielleicht ist die fehlende Bonität sogar oft ein Frühindikator für ein pathologisches Spielverhalten. Damit wäre die Bonitätsprüfung eine Maßnahme der Frühintervention, die als solche sogar wirkungsvoller sein kann, als die Spielersperre, die ja als Maßnahme der Spätintervention einzuordnen ist.

Der kontobezogene Vertriebsweg mit Identitätskontrolle und Bonitätsprüfung erfüllt alle Anforderungen, die in dem Glücksspielstaatsvertrag an Lotterien mit einem besonderen Gefährdungspotential gestellt werden. Die in dem Glücksspielstaatsvertrag als Pflichten des Veranstalters aufgeführten Maßnahmen dienen der Suchtprävention. Diese zusätzlichen Maßnahmen sind für das Gewinnsparen nicht angemessen.

3.4. Ziel des Schutzes vor Betrug und Manipulation und der Abwehr von Folge- und Begleitkriminalität

Nicht nur die Suchtgefahr, sondern auch die Betrugs- und Manipulationsgefahr sowie die Folge- und Begleitkriminalität ist bei den verschiedenen Formend des Glücksspiels ganz unterschiedlich ausgeprägt. Bei den Lotterien besteht die Gefahr der Manipulation der Ziehungsergebnisse und der Auszahlungsquoten. Bei Sportwetten besteht die Gefahr, dass das Sportereignis, auf welches gewettet wird, manipuliert wird. Die Ausschüttungsquote ist dem

Spieler bei Abgabe der Wette bekannt. Bei Pokerspielen im Internet bestehen andere Manipulations- und Betrugsgefahren, wie ein „Super-User-Account“, der Einsatz von Pokerprogrammen, deren Qualität an die von Schachprogrammen heranreicht, die Kommunikation bzw. Absprache zwischen Spielern, Manipulation der ausgegebenen Karten etc. Bei Spielautomaten (Geld- und Glücksspielautomaten) besteht die Gefahr der Manipulation der Spielergebnisse. Insbesondere bei Poker und Spielautomaten ist in einem zunehmenden Umfang auch eine Begleitkriminalität zu beobachten. Es gibt gerade in den letzten Monaten vermehrt Überfälle auf Pokerturniere und auf Spielhallen.

Bei dem Gewinnsparen ist in der langen Geschichte bisher kein Fall einer Folge- und Begleitkriminalität dokumentiert. Dies macht ganz deutlich, dass hier nicht von einer Gefährdung durch eine Folge- oder Begleitkriminalität auszugehen ist. Maßnahmen zur Abwehr dieser Gefahr sind daher nicht angebracht.

Wie bei jeder Lotterie sind auch bei dem Gewinnsparen Betrugs- und Manipulationsmöglichkeiten gegeben. Diese sind dadurch zu verhindern, dass Anforderungen an die Zuverlässigkeit des Veranstalters gestellt werden. Da es sich bei dem Gewinnsparen um ein Finanzprodukt handelt mit einem kontenbezogenen Vertriebsweg, welches über Finanzinstitute vertrieben wird, ist regelmäßig von einem ausreichenden Schutz vor diesen Gefahren auszugehen. Darüber hinaus unterliegen Kontenbewegungen auch der Kontrolle durch das Geldwäschegesetz. Durch den Vertriebsweg wird sogar sichergestellt, dass diese Gefahr der Begleitkriminalität minimiert wird.

4. Kategorien von Lotterien

Die Einteilung der Glücksspiele in Kategorien ist für die Gesetzgebung von grundlegender Bedeutung. Für eine differenzierte Regulierung der einzelnen Formen des Glücksspiels werden wohl definierte und differenzierte Kategorien benötigt. Dabei müssen die Kategorien sich gegenseitig ausschließen und doch alle Formen des Glücksspiels umfassen.

Grundlage für die Differenzierung zwischen verschiedenen Formen des Glücksspiels können verschiedene Konzepte sein. Eine Differenzierung könnte sich an den jeweiligen Spielorten orientieren. Diese terrestrische Orientierung findet gegenwärtig ihren Ausdruck in den Spielbankengesetzen der Bundesländer und zum Teil auch generell in dem Glücksspielstaatsvertrag. Der Glücksspielstaatsvertrag reguliert vor allem die Formen des Glücksspiels, die in Lottoannahmestellen und Spielbanken angeboten werden, d.h. Lotterien und Sportwetten sowie die Casinospiele. Nicht betroffen von dem Glücksspielstaatsvertrag sind die Spiele, die in Spielhallen und Gaststätten angeboten werden. Diese werden in der Spielverordnung reguliert.

Diese Orientierung der Regulierung an den Spielorten hatte in der Vergangenheit seine Bedeutung und seine Berechtigung. Doch mit dem Aufkommen des Glücksspielangebots im Internet, wo praktisch an einem Spielort, ja oft von einem Anbieter, alle denkbaren Glücksspiele angeboten werden, hat diese Differenzierung nach Spielorten an Berechtigung verloren und ist immer weniger geeignet, Grundlage einer Differenzierung zwischen verschiedenen Formen des Glücksspiel darzustellen. In dem Glücksspielstaatsvertrag wird diesem Problem mit einem generellen Internetverbot für Glücksspiele begegnet. Es gibt ganz erhebliche Zweifel, ob diese radikale Lösung mittel- und langfristig tragfähig ist.

Eine Regulierung, die auch die im Internet angebotenen Spiele umfasst, und zwischen verschiedenen Formen des Glücksspiels unterscheidet, hat sich daher eher an den Eigenschaften der Spiele, als an den Spielorten auszurichten. Nur eine derartige Kategorisierung entsprechend den Eigenschaften der angebotenen Spiele kann für eine zukunftsorientierte differenzierte Regulierung die Grundlage bilden. Mit dem Internet hat sich auch der Markt der Glücksspiele verändert und verändert sich weiterhin.

Bei Glücksspielprodukten bestehen vielfältige Möglichkeiten von Produktinnovationen. Während bei den traditionell angebotenen Glücksspielprodukten deren Gefährdungspotential gut untersucht ist, fehlen solche Daten für neue Formen des Glücksspiels. Eine Abschätzung des jeweiligen Gefährdungspotentials einer neuen Form des Glücksspiels, einer Produktinnovation, ist nur durch eine Analyse der Produkteigenschaften, des Vertriebs und der Vermarktung möglich. Auch aus diesem Grund bietet es sich an, zwischen verschiedenen Formen des Glücksspiels auf Grund der Eigenschaften zu unterscheiden.

In diesem Kapitel wird zuerst die Kategorisierung von Lotterien in dem Glücksspielstaatsvertrag vorgestellt. Diese Kategorien orientieren sich bereits weitgehend an den Eigenschaften der angebotenen Lotterien und haben sich in der Vergangenheit bewährt. Daher bilden sie eine gute Grundlage. Allerdings wäre eine klarere Abgrenzung zwischen den Kategorien wünschenswert. In einem weiteren Abschnitt wird dann auf den Vertrieb der angebotenen Lotterien eingegangen. Es finden sich hier doch sehr unterschiedliche Vertriebsformen. Diese unterschiedlichen Vertriebsformen könnten geeignet sein, eine weitere Differenzierung zwischen Lotterien vorzunehmen. Damit könnten dann auch die Ausnahmeregelungen für das Gewinnsparen entfallen. Diese Form der Lotterie könnte als eine Form einer Lotterie mit geringerem Gefährdungspotential für sich stehen. Auch ist die Vermarktung der verschiedenen Lotterien in der Regulierung zu berücksichtigen und neue Lotterien sind anders zu sehen, als traditionell angebotene Lotterien, bei denen bereits Erfahrungen bestehen. Auf diese Aspekte wird in weiteren Abschnitten dieses Kapitels eingegangen.

4.1. Unterscheidung nach Produkteigenschaften

Ein Glücksspiel liegt laut Glücksspielstaatsvertrag (§ 3 Glücksspielstaatsvertrag) dann 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. Die Entscheidung über den Gewinn hängt in jedem Fall vom Zufall ab, wenn dafür der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist. Auch Wetten gegen Entgelt auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses sind Glücksspiele.“ Diese Definition eines Glücksspiels ist sehr umfassend. Es ist nicht maßgeblich, wie hoch der Entgelt ist, der verlangt wird.

Bei den Lotterien differenziert der Glücksspielstaatsvertrag bereits zwischen:

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

Der Glücksspielstaatsvertrag definiert kleine Lotterien (§ 18 Glücksspielstaatsvertrag): Die Länder können von den Regelungen des Staatsvertrages für nicht länderübergreifend veranstaltete Lotterien abweichen, bei denen

1. die Summe der zu entrichtenden Entgelte den Betrag von 40.000 Euro nicht übersteigt,
2. der Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt wird und
3. der Reinertrag und die Gewinnsumme jeweils mindestens 25 vom Hundert der Entgelte betragen.

Erlaubnisfähig sind nur Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential, d.h. mit maximal zwei Ziehungen (bzw. deren Bekanntgabe) und einem Höchstgewinn von maximal einer Millionen Euro. Die staatlich angebotenen Lotterien, die den Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential zuzurechnen sind, haben höhere Höchstgewinne. Ein planmäßiger Jackpot ist für alle erlaubnisfähigen Lotterien verboten, bei der staatlich angebotenen Lotterie „6 aus 49“ gibt es einen planmäßigen Jackpot, der jedoch nach oben begrenzt ist.

Der Glücksspielstaatsvertrag unterscheidet weiterhin zwischen Lotterien mit einem „geringerem Gefährdungspotential“ und Lotterien mit „besonderem Gefährdungspotenzial“. Bei den Lotterien mit einem geringerem Gefährdungspotential sind diese nicht erlaubnisfähig, wenn

1. der Spielplan vorsieht, dass
 - a) die Bekanntgabe der Ziehungsergebnisse öfter als zweimal wöchentlich erfolgt,
 - b) der Höchstgewinn einen Wert von 1 Million Euro übersteigt oder
 - c) Teile des vom Spieler zu entrichtenden Entgeltes zu dem Zweck angesammelt werden, Gewinne für künftige Ziehungen zu schaffen (planmäßiger Jackpot), oder
2. eine interaktive Teilnahme in Rundfunk und Telemedien mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe ermöglicht wird.

Es handelt sich nach § 22 Glücksspielstaatsvertrag dann um eine Lotterie mit besonderem Gefährdungspotential, wenn diese häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet wird. Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential müssen sicherstellen, dass gesperrte Spieler nicht teilnehmen. Die Durchsetzung dieses Verbots ist durch Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle und Abgleich mit der Sperrdatei zu gewährleisten. Nur staatliche oder maßgeblich unter staatlichem Einfluss stehende Unternehmen dürfen Lotterien mit einem besonderen Gefährdungspotential veranstalten.

Bei den „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ unterscheidet der Staatsvertrag zwischen den erlaubnisfähigen und den nicht erlaubnisfähigen Lotterien mit geringem Gefährdungspotential an Hand der Produkteigenschaften „Anzahl der Ziehungen“ und „Höchstgewinn“.

Diese Unterscheidung an Hand der Ereignisfrequenz ist aus wissenschaftlicher Sicht zu begrüßen, denn die Ereignisfrequenz ist sicherlich eine der wichtigsten Produkteigenschaften für das Gefährdungspotential. Die Grenzziehung bei zwei Ziehungen pro Woche ist sicherlich aus psychologischer Sicht nicht zu begründen, kann aber sehr gut mit den Marktgegebenheiten begründet werden. Gleiches gilt für die Grenzziehung durch den jeweiligen Höchstgewinn oder den planmäßigen Jackpot als Grenzziehung.

Bei dem Gewinnsparen handelt es sich um eine „Lotterie mit geringerem Gefährdungspotential“. Die relevanten Produkteigenschaften sind in Abgrenzung zu den kleinen Lotterien und den Lotterien mit einem besonderen Gefährdungspotential definiert: Die Summe der zu entrichtenden Entgelte liegt über 40.000 Euro, der Höchstgewinn überschreitet nicht 1 Millionen Euro, die Bekanntgabe der Ergebnisse finden nicht öfter als zweimal in der Woche statt. Diese Differenzierung zwischen Lotterien wird dem traditionellen Lotterieangebot gerecht und hat sich in ihren Grundzügen als sinnvoll erwiesen.

Für den Reinertrag und die Gewinnsumme sind bei erlaubnisfähigen Lotterien im Spielplan jeweils mindestens 30 vom Hundert der Entgelte vorzusehen (§ 15 Glücksspielstaatsvertrag) und bei kleinen Lotterien jeweils 25%. Der Reinertrag ist in der Regel für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke zu verwenden. Hier sieht der Glücksspielstaatsvertrag für das Gewinnsparen eine Ausnahmeregelung vor. Obwohl es sich um eine erlaubnisfähige Lotterie mit geringerem Gefährdungspotential handelt, sind nur 25% der Entgelte als

Reinertrag für die gemeinnützige Verwendung vorgesehen. Dies macht es dem Gewinnsparen möglich, durch eine höhere Ausschüttungsquote Anreize für das Sparen zu schaffen.

Diese Unterscheidung von Lotterien trägt den Marktgegebenheiten Rechnung und hat sich in den Grundzügen bewährt. Das Gewinnsparen wird als Lotterie mit geringerem Gefährdungspotential eingeordnet, wobei es ausdrücklich einige Sonderregelungen für das Gewinnsparen gibt. Es würde sich anbieten, eine besondere Kategorie für das Gewinnsparen einzuführen, d.h. auch in der Systematik des Glücksspielstaatsvertrags die Besonderheiten des Gewinnsparens, insbesondere die Besonderheit des Vertriebs, zu berücksichtigen. Eine derartige Systematik hat sich an den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags zu orientieren, da diese Systematik auch gleichzeitig Grundlage für eine differenzierte Regulierung darstellen kann.

Bei den staatlich angebotenen Lotterien dürfen, aus europa- und verfassungsrechtlicher Sicht, die staatlichen Einnahmen immer nur eine angenehme Nebenerscheinung, aber nie der Hauptgrund für die Einschränkungen der Grundrechte und Grundfreiheiten, sein. Bei den genehmigungsfähigen nicht staatlich veranstalteten Soziallotterien hingegen steht die Generierung von Mitteln für gemeinnützige Zwecke im Vordergrund. Bei dem Gewinnsparen steht daneben noch das Sparen im Vordergrund.

4.2. Unterscheidung nach Vertriebsform und Vermarktung

Der Vertrieb ist zwar keine Produkteigenschaft im engeren Sinne, gehört aber zu den Charakteristika, die zu der Unterscheidung verschiedener Formen des Glücksspiels geeignet sind.

Bei dem Vertrieb ist einmal zu unterscheiden zwischen einem Vertrieb des unveränderten Produktes und dem Vertrieb eines leicht modifizierten Glücksspielproduktes, z.B. durch die Veränderung der Gewinnstruktur, durch die Teilnahme an Spielgemeinschaften oder das Angebot ausgewählter Kombinationen. Diese Unterscheidung wäre für die Differenzierung zwischen dem Vertrieb staatlich angebotener Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential und der Vermittlung der Teilnahme an diesen Lotterien gut geeignet. Dieser Aspekt soll hier jedoch nicht weiter verfolgt werden.

Auch für die Differenzierung und Kategorisierung des Gewinnsparens als besondere Form einer Lotterie mit geringerem Gefährdungspotential ist eine Berücksichtigung der

Vertriebsform bzw. genauer gesagt, des Vertriebsweges, hilfreich. Die Ziel des Jugend- und Spielerschutzes werden von dem Gewinnsparen durch die Besonderheiten des Vertriebs als Finanzprodukt in einem Grad erreicht, der sonst nur für die nicht erlaubnisfähigen Glücksspiele mit besonderen Gefährdungspotential gefordert wird. Die Identitätskontrolle und der Schutz vor Verschuldung werden durch den besonderen Vertriebsweg des Gewinnsparens als Produkt von Finanzinstituten sichergestellt.

Der Glücksspielstaatsvertrag unterscheidet zwischen generellen Pflichten und Pflichten für einen Veranstalter. Die generellen Pflichten dienen allen Zielen des Glücksspielstaatsvertrags. Die Pflichten für Veranstalter haben ausschließlich die Glücksspielsuchtprävention als Ziel. Diese Veranstalterpflichten gelten für alle Veranstalter von erlaubnisfähigen Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential, ohne Ansicht des Vertriebs oder der Vermarktung. Angesichts der Besonderheiten des Gewinnsparens (traditionelles Produkt mit einer Kopplung von Sparen und Lotterien, kontobezogener Vertriebsweg) wird bereits den Belangen der Suchtprävention Rechnung getragen. Weitergehende Pflichten des Veranstalters können hier entfallen.

4.3. Traditionelle und neue Lotterien

Bei dem Gewinnsparen handelt es sich um ein Produkt, welches eine lange Tradition hat. Es bestehen bereits seit Jahrzehnten Erfahrungen mit diesem Produkt. In dieser ganzen Zeit sind keine Vorkommnisse von Betrug oder Manipulation bekannt geworden. Auch gibt es keine Hinweise auf ein Suchtgefährdungspotential. Dies unterscheidet das Gewinnsparen als traditionelle Form einer Lotterie von neuen Lotterien.

Bei neuen Lotterien ist eine größere Vorsicht angebracht, als bei einer Lotterie, wie das Gewinnsparen, die eine lange Tradition ist. Auch dies ist bei der Differenzierung zwischen Lotterien zu berücksichtigen.

5. Maßnahmen für „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ in der Form des Gewinnsparens

In diesem Kapitel wird detailliert dargestellt, welche Maßnahmen der Glücksspielstaatsvertrag für alle Formen des Glücksspiels, also auch für das Gewinnsparen, vorsieht. Es wird untersucht, ob und in welchem Umfang diese Maßnahmen für das Gewinnsparen als Lotterie mit geringerem Gefährdungspotential geeignet sind, den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags gerecht zu werden.

5.1. Internetverbot

Das Internetverbot, welches erstmalig mit dem Glücksspielstaatsvertrag eingeführt wurde, betrifft alle Formen des Glücksspiels. In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 zu Sportwetten wird das Internetangebot von Sportwetten als bedenklich angesehen. Hieraus wird in dem Glücksspielstaatsvertrag ein generelles Internetverbot für alle Formen des Glücksspiels.⁵⁰

Es wird im Glücksspielstaatsvertrag nicht ausreichend differenziert. Es ist ein erheblicher Unterschied, ob ein Kunde einer Bank oder Sparkasse im Rahmen des Online-Banking einen Gewinnsparvertrag abschließt, ein Kunde der staatlichen Lotterie „6 aus 49“ ein Teilnahmeschein an dieser Lotterie im Internet ausfüllt oder ob im Internet auf ein gerade stattfindendes Sportereignis live gewettet wird, an einem Pokerspiel um Geld im Internet teilgenommen wird oder Roulette im Internet gespielt wird. Eine Differenzierung unter der Berücksichtigung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags wäre hier angebracht.

Das Internet bietet für einen Spieler eines Glücksspiels eine Reihe von Möglichkeiten. Manche dieser Möglichkeiten sind nicht neu, sondern ersetzen nur traditionelle Teilnahmemöglichkeiten, wie das Ausfüllen eines Lottoscheins im Internet anstatt an einer Verkaufsstelle. Andere Möglichkeiten sind neu, wie die Live-Wette auf ein Sportereignis, während dieses gerade stattfindet. Die Möglichkeiten, die das Internet für Produktinnovationen im Glücksspielbereich bietet, sind nicht einmal in Anfängen ausgeschöpft. Von daher ist eine gewisse Vorsicht bei der Zulassung von

⁵⁰ Vgl. Kapitel 2.2

Internetglücksspielen sicherlich angebracht. Doch ist ein generelles Internetverbot für jede Form von Glücksspielen nicht angebracht.

Das Internet stellt in Bezug auf den Spielerschutz nicht nur ein Risiko dar, sondern kann auch als Chance anzusehen. Das Internet macht auch Maßnahmen des Spielerschutzes möglich, die bei einer traditionellen Teilnahme an Glücksspielen nur schwer oder gar nicht umgesetzt werden könnten. Monatliche oder tägliche Einsatzbegrenzungen können leicht umgesetzt werden, das Spielverhalten eines Spielers kann kontrolliert und überwacht werden und bei einem Anzeichen von einem pathologischen Spielverhalten kann automatisch eingegriffen werden. Auch bieten sich interessante und neue Möglichkeiten der Spielerberatung und -therapie. Hier wäre beispielhaft das Online-Beratungsprogramm der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zu nennen oder die internetbasierte Therapie.⁵¹

Hinter dem Verbot der Werbung für Glücksspiel im Internet steht der Versuch, durch ein umfassendes Verbot des Angebots von und der Werbung für Glücksspiele im Internet dem ausländischen und in Deutschland illegalem Glücksspielangebot ein Riegel vorzuschieben. Doch auch dies rechtfertigt nicht das Verbot einer Teilnahme am Gewinnsparen im Rahmen des Online-Banking.

Das Gewinnsparen erfüllt auf Grund des kontenbezogenen Vertriebsweges über Genossenschaftsbanken und Sparkassen alle Voraussetzungen, die sonst nur an ein Glücksspiel mit besonderem Gefährdungspotential gestellt werden. Eine Öffnung des Internets für das Gewinnsparen würde nur bedeuten, dass die Kunden, die bereits am Online-Banking teilnehmen, auch Online die Eröffnung eines Gewinnsparkontos beantragen können. Die Identifikation der Kunden als auch die Prüfung dessen Bonität gehört zur gängigen Praxis vor eine Ausführung des Kundenauftrags beim Gewinnsparen.

Da es sich bei dem Gewinnsparen um einen kontogebundenen Vertriebsweg handelt ist es auch ohne Probleme möglich, Minderjährige zuverlässig von der Teilnahme an dieser Lotterie auszuschließen.

⁵¹ Vgl. hierzu die Beiträge von Florentine Larbig, Verhaltenstherapie Falkenried, Hamburg und von Anne Pauly, Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Fachreferat "Prävention von Glücksspielsucht" auf dem Symposium 2009 der Forschungsstelle Glücksspiel (<https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/symposium2009.html>).

Das Gewinnsparen ist von jedem Internetverbot wegen der Besonderheit des kontenbezogenen Vertriebswegs auszunehmen.

5.2. Werbeeinschränkungen

In dem Glücksspielstaatsvertrag wird die Werbung für Glücksspiel gesetzlich normiert. Paragraph 5 des Glücksspielstaatsvertrags schränkt die erlaubte Werbung für Glücksspiel ein. Werbung für öffentliches Glücksspiel hat sich zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Glücksspielmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel zu beschränken und darf nicht gezielt zur Teilnahme am Glücksspiel auffordern, anreizen oder ermuntern.

Der Bundesgerichtshof definiert Werbung als „jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zu fördern.“ Werbung umfasst also praktisch alle Maßnahmen, denen die Absatzförderung gemeinsam ist. Der Glücksspielstaatsvertrag lehnt sich an das BGH-Urteil „Telefonische Gewinnauskunft“ in den Erläuterungen zu Paragraph 5 Glücksspielstaatsvertrags explizit an: „Vor diesem Hintergrund richtet sich das Verbot des gezielten Aufforderns, Anreizens oder Ermunterns zur Teilnahme am Glücksspiel in Satz 1 vor allem gegen unangemessene unsachliche Werbung. Verboten sind insbesondere die Glücksspielsucht fördernde Formen der Werbung etwa durch verkaufsfördernde Maßnahmen wie Rabatte, Gutscheine und ähnliche Aktionen.“ Jeder Art von Werbung ist ein gewisser Aufforderung- und Anreizmoment immanent, auch einer rein informativen Werbung. Dies wird bereits in den Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag anerkannt und darauf hingewiesen, dass sich das Werbeverbot vor allem gegen unangemessene unsachliche Werbung richtet.

Auch diese Beschränkung der Werbung auf Information und Aufklärung knüpft fast wortwörtlich an das Sportwetten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 28. März 2006 an.⁵² Dort heißt es: „Die Werbung für das Wettangebot hat sich zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Wettmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeiten zum Wetten zu beschränken.“ Es soll hiermit eine „expansive Vermarktung“ verhindert werden. Die dahinter liegende Argumentation ist die folgende: Wenn der Gesetzgeber auf dem Glücksspielmarkt ein

⁵² Vgl. Kapitel 2.2.

staatliches Monopol etabliert und dieses mit „zwingenden Gründen des Allgemeininteresses“ begründet wird, so hat sich auch die Vermarktung des „öffentlichen Glücksspielangebots“ diesem Ziel unterzuordnen. Damit wird angemahnt, dass ein staatliches Angebot in höherem Maß als ein gewerbliches Angebot eine gewisse Verantwortung trägt, die sich auch in der Form der Vermarktung ausdrückt.

Der Gesetzgeber hat die Beschränkung auf eine Information und Aufklärung in Paragraph 5 Absatz 1 des Glücksspielstaatsvertrags durch zwei Zusätze näher bestimmt, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Die Beschränkung soll „zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Glücksspielmöglichkeiten anzubieten“ erfolgen. Während die Vermeidung eines Aufforderungscharakters den zulässigen Inhalt und Umfang von Information und Aufklärung begrenzt, bringt das Ziel, ein legales Angebot zu erhalten und so den „natürlichen Spieltrieb“ in geordnete Bahnen zu lenken, eher eine Ausweitung der Werbung mit sich. Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags dienen dazu, dieses Spannungsverhältnis zu lösen.

Die Grenzziehung zwischen erlaubter und unerlaubter Werbung ist im Glücksspielstaatsvertrag nicht eindeutig definiert. Die kann an den unterschiedlichen Auffassungen deutlich gemacht werden, die in der rechtswissenschaftlichen Literatur zu finden sind. So wird, beispielsweise durch Heermann⁵³, die Auffassung vertreten, dass Werbung für Glücksspiel nur darüber informieren darf, unter welchen Bedingungen aus der Teilnahme an einem Glücksspiel ein Gewinn erlangt wird, ob Geld- oder Sachgewinne ausgelobt werden, wie sich die konkrete Höhe eines Geld- oder Sachgewinns sowie die Gewinnchancen ermitteln oder errechnen. Selbst wenn bei Werbung des Glücksspielanbieters, die über das Produkt informiert, aufgrund der äußeren Form und der Aufmachung von Werbung der informative Gehalt eindeutig hinter der reklamehaften Aufmachung zurücktritt, liegt nach dieser Ansicht keine Information über die Möglichkeit zum Glücksspiel vor und die Werbung sei unzulässig.

Diese aus der Rechtsprechung zur politischen Werbung übernommene Interpretation von Heermann ist nicht sachgerecht.⁵⁴ Die Werbeeinschränkungen für die Werbung von

⁵³ Heermann, P.: Werbebeschränkungen für öffentliches Glücksspiel nach dem Glücksspielstaatsvertrag. In: Wettbewerb in Recht und Praxis, Heft 2008/04, S. 479-491.

⁵⁴ Vgl. hierzu ausführlich Becker, T.: Werbung für Produkte mit einem Suchtgefährdungspotential: Tabak-, Alkohol- und Glücksspielwerbung aus rechtlicher, ökonomischer und psychologischer Sicht. Frankfurt: Peter Lang Verlag, 2010, S. 61 ff.

Glücksspielprodukten bestimmen sich letztendlich anhand der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags. Jede Werbung, die das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht begünstigt, wäre nicht im Sinne des Glücksspielstaatsvertrags. Die Werbeeinschränkungen sind an der Werbewirkung auf die Gruppe der besonders schutz- und hilfebedürftigen Konsumenten zu messen. Neben Kindern und Jugendlichen sind dies die durch Spielsucht gefährdeten Spieler. Ein eng ausgelegtes generelles Verbot jeder Werbung, die über Information und Aufklärung hinausgeht, übersteigt das, was für den Spielerschutz notwendig wäre.

Eine Gleichbehandlung der verschiedenen Formen des Glücksspiels in Bezug auf die erlaubte Werbung wird dem unterschiedlichen Suchtgefährdungspotential der einzelnen Glücksspielformen nicht gerecht und steht daher nicht mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags im Einklang. Bei ungefährlichen Glücksspielprodukten sollte irreführende, unsachliche, unangemessene oder unlautere Werbung verboten sein. Eine Beschränkung auf Information und Aufklärung für diese Produkte ist angesichts des unbedeutenden Suchtgefährdungspotentials nicht angemessen und schon gar nicht verhältnismäßig und kann dem Kanalisierungsauftrag des Staates sogar entgegenstehen.

Die hier vertretene differenzierte Auffassung wird auch von Hecker und Ruttig in dem Kommentar zum Glücksspielrecht geteilt.⁵⁵ Das erste und vorrangige Ziel des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) ist, „das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen.“ Diesem Ziel haben sich auch die Vorschriften für Werbung unterzuordnen. Hecker und Ruttig merken an: „Wenn aber wichtigstes Ziel des GlüStV die Verhinderung von Glücksspielsucht und Wettsucht ist (hier unterscheidet der Staatsvertrag) und durch den GlüStV die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung geschaffen werden sollen, dann darf das unterschiedliche Suchtpotenzial der einzelnen Spielarten nicht unberücksichtigt bleiben. Auch um nicht in Konflikte mit dem Übermaßverbot zu geraten, ist bei der Beurteilung der Frage, ob eine Werbung den Zielen des § 1 widerspricht, daher zwischen den einzelnen Glücksspielformen zu unterscheiden. Für das weniger gefährliche LOTTO ist demnach ein großzügigerer Maßstab anzulegen als etwa für Casinospiele oder Sportwetten zu festen Gewinnquoten.“

⁵⁵ Hecker, M. und M. Ruttig: § 5 Werbung. In: Dietlein, J., M. Hecker und M. Ruttig: Glücksspielrecht - Kommentar. München: Beck Verlag, S. 54-76.

Hieraus wird nach Hecker und Ruttig deutlich, dass „die Regelungsinhalte der Norm keine starren Vorgaben in Bezug auf die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einzelner Werbemaßnahmen und -darstellungsarten beinhalten können, sondern einer flexiblen und dynamischen Handhabung bedürfen, die den aktuellen Marktgegebenheiten Rechnung trägt“.

Hecker und Ruttig weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Sportwettenentscheidung vom 28. März 2006 offensichtlich sogar aggressive Werbung toleriert, wenn es ausführt, dass es nicht darauf ankomme, „ob die Werbung als aggressiv zu bewerten ist“, sofern und solange sie nur „auf eine Kanalisierung der ohnehin vorhandenen Wettleidenschaft hin zu staatlichen Wettangeboten angelegt ist“. Erstens ist eine Kanalisierung hin zu dem legalen und weg vom illegalen Angebot anzustreben. Zweitens ist mit einem staatlichen Glücksspielmonopol eine Kanalisierung weg von Glücksspielformen mit einem hohen Gefährdungspotential und hin zu Glücksspielen mit einem geringen Suchtgefährdungspotential anzustreben. Wenn die „aggressive“ Vermarktung im Einklang mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags steht, dürfte an dieser Vermarktung aus juristischer und auch aus suchtpreventiver Sicht nichts auszusetzen sein.

Weiterhin ist hier auf die Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag zu verweisen. Es wird dort erläutert, dass sich das Verbot des gezielten Aufforderns, Anreizens oder Ermunterns zur Teilnahme am Glücksspiel vor allem gegen unangemessene unsachliche Werbung richtet und insbesondere die Glücksspielsucht fördernde Formen der Werbung verboten sind. Dies wird auch von Engels⁵⁶ in seiner Rechtsauffassung betont. Im Gegensatz zu Herrmann, der sich an dem Wortlaut des Paragraph 5 orientiert und die Werbeeinschränkungen des Glücksspielstaatsvertrags sehr restriktiv auslegt, orientiert sich Engels mehr an dem Wortlaut der Erläuterungen zu diesem Paragraphen und kommt daher zu einer deutlich weniger restriktiven Auslegung. Engels argumentiert: „Da Werbung für Glücksspiel nicht generell untersagt wurde, ist also jede kommerzielle Kommunikation mit Absatzförderungsabsicht erlaubt, wenn sie nicht gezielt zur Teilnahme auffordert, anreizt oder ermuntert. Gemeint sind damit vor allem ‚unangemessene unsachliche‘ Werbemaßnahmen, wozu laut Entwurfsbegründung insbesondere verkaufsfördernde Maßnahmen wie Rabatte, Gutscheine und ähnliche Aktionen zählen“.

⁵⁶ Engels, S.: Glücksspielstaatsvertrag 2008 - Marketing und Vertrieb für erlaubtes Glücksspiel. In: Wettbewerb in Recht und Praxis 2008/04, S. 470-478.

Diese unterschiedlich restriktiven Interpretationsmöglichkeiten sind auch in der Rechtsprechung wieder zu finden. In der ordentlichen Gerichtsbarkeit finden die Ziele bei der Interpretation der Werbevorschriften des Glücksspielstaatsvertrags keine Berücksichtigung. Es findet keine Berücksichtigung, dass eine Werbung für ungefährliche Formen des Glücksspiels ganz im Sinne der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags wäre. In der Rechtsprechung der ordentlichen Gerichtsbarkeit werden die Werbeeinschränkungen sehr restriktiv interpretiert.⁵⁷

Hingegen werden von der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Ziele des Staatsvertrags eher berücksichtigt.⁵⁸ Diese machen deutlich, dass es in dem Glücksspielstaatsvertrag nicht um ein generelles Werbeverbot geht. Der Auftrag der Kanalisierung des Spieltriebes wird von den Verwaltungsgerichten herausgestellt. Da es in diesen Entscheidungen um Sportwetten geht, dient hier die Kanalisierung weg von dem illegalen hin zum legalen Angebot als Begründung für zulässige Werbeaktivitäten. Auf die Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential übertragen, müsste der Auftrag lauten, den Spieltrieb weg von gefährlichen hin zu ungefährlichen Glücksspielen zu kanalisieren. Damit würde der Kanalisierungsauftrag aus der Perspektive der Suchtprävention ernst genommen werden.

Die Abgrenzung von zulässiger und unzulässiger Werbung sollte sich an dem Ziel der Suchtprävention orientieren. Solche Werbung, die dem Ziel der Suchtprävention entgegenwirkt, ist zu untersagen. Dies kann nicht im Umkehrschluss bedeuten, dass nur Werbung in der Form von Information zu dem jeweiligen Glücksspiel und zur Suchtprävention gestattet ist.

Die Glücksspielaufsicht kann Anforderungen an die Werbung der staatlichen Anbieter stellen, so sieht es der Glücksspielstaatsvertrag in Paragraph 9 vor. Eine Abstimmung der Werbemaßnahmen der Anbieter mit der jeweiligen Glücksspielaufsicht und eine Kontrolle des Werbeverhaltens werden auch von den Gerichten für „unverzichtbar“ gehalten. Die Gemeinsame Geschäftsstelle des Fachbeirats Glücksspielsucht und der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder koordiniert die für die Glücksspielaufsicht

⁵⁷ Vgl. hierzu ausführlich Becker, T.: Werbung für Produkte mit einem Suchtgefährdungspotential: Tabak-, Alkohol- und Glücksspielwerbung aus rechtlicher, ökonomischer und psychologischer Sicht. Frankfurt: Peter Lang Verlag, 2010, S. 85 ff.

⁵⁸ Vgl. hierzu ausführlich Becker, T.: Werbung für Produkte mit einem Suchtgefährdungspotential: Tabak-, Alkohol- und Glücksspielwerbung aus rechtlicher, ökonomischer und psychologischer Sicht. Frankfurt: Peter Lang Verlag, 2010, S. 85 ff.

zuständigen Behörden der einzelnen Länder. In den „Werberichtlinien der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder zu Artikel 5 Absatz 1 und 2 des Glücksspielstaatsvertrags“ (Stand 17. September 2009), auf die sich die Glücksspielaufsichten der Länder geeinigt haben, werden Beispiele für zulässige und unzulässige Werbeaktivitäten aufgeführt. Diese Richtlinien geben Hinweise für die Anbieter, welche Anforderungen die Glücksspielaufsichtsbehörden an die Werbung stellen. Die Anbieter sind gehalten, sich an diese Richtlinien zu halten. In der Praxis legen die Anbieter der für die Glücksspielaufsicht zuständigen Behörde ihre Werbung vor und stimmen diese mit der Behörde ab.

Angesichts der gerichtlichen Entscheidungen wird überaus deutlich, dass eine Auseinandersetzung mit dem unterschiedlichen Suchtgefährdungspotential der angebotenen und beworbenen Produkte und mit der Wirkung von Werbung auf die Gruppe der schutzbedürftigen Verbraucher gar nicht oder nur rudimentär stattfindet.⁵⁹

Einige dieser Werbeverbote lassen sich prinzipiell rechtfertigen, andere nicht. So wird mit dem Verbot der Werbung, die Glücksspiel als wirtschaftlich sinnvolle Investition oder als sinnvolle Problemlösung bei psychischen und finanziellen Sorgen darstellt, das Verbot der irreführenden Werbung für das Produkt Glücksspiele konkretisiert.

Der Bereich der Werbung ist durch Gesetze geregelt, die bei der Werbung generell beachtet werden müssen. Das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) dient dem Schutz der Mitbewerber, der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie der sonstigen Marktteilnehmer vor unlauteren geschäftlichen Handlungen. Es schützt zugleich das Interesse der Allgemeinheit an einem unverfälschten Wettbewerb.

In Paragraph 3 findet sich die Generalklausel:

- (1) Unlautere geschäftliche Handlungen sind unzulässig, wenn sie geeignet sind, die Interessen von Mitbewerbern, Verbrauchern oder sonstigen Marktteilnehmern spürbar zu beeinträchtigen.
- (2) Geschäftliche Handlungen gegenüber Verbrauchern sind jedenfalls dann unzulässig, wenn sie nicht der für den Unternehmer geltenden fachlichen Sorgfalt entsprechen und dazu

⁵⁹ Vgl. hierzu ausführlich Becker, T.: Werbung für Produkte mit einem Suchtgefährdungspotential: Tabak-, Alkohol- und Glücksspielwerbung aus rechtlicher, ökonomischer und psychologischer Sicht. Frankfurt: Peter Lang Verlag, 2010, S. 85 ff.

geeignet sind, die Fähigkeit des Verbrauchers, sich auf Grund von Informationen zu entscheiden, spürbar zu beeinträchtigen und ihn damit zu einer geschäftlichen Entscheidung zu veranlassen, die er andernfalls nicht getroffen hätte. Dabei ist auf den durchschnittlichen Verbraucher oder, wenn sich die geschäftliche Handlung an eine bestimmte Gruppe von Verbrauchern wendet, auf ein durchschnittliches Mitglied dieser Gruppe abzustellen. Auf die Sicht eines durchschnittlichen Mitglieds einer auf Grund von geistigen oder körperlichen Gebrechen, Alter oder Leichtgläubigkeit besonders schutzbedürftigen und eindeutig identifizierbaren Gruppe von Verbrauchern ist abzustellen, wenn für den Unternehmer vorhersehbar ist, dass seine geschäftliche Handlung nur diese Gruppe betrifft.

(3) Die im Anhang aufgeführten geschäftlichen Handlungen gegenüber Verbrauchern sind stets unzulässig.

Es wird hier bereits deutlich zwischen der Gruppe der nicht schutzbedürftigen und der Gruppe der „besonders schutzbedürftigen und eindeutig identifizierbaren Gruppe von Verbrauchern“ unterschieden. Pathologische Spieler wären eindeutig zu der zweiten Gruppe zu rechnen.

Der Anhang, eine Liste unzulässiger Geschäftspraktiken, wurde im Rahmen der Umsetzung der europäischen Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken eingeführt. Eine unzulässige Handlung im Sinne von Paragraph 3 Absatz 3 in dieser Liste mit der Nummer 16 ist „die Angabe, durch eine bestimmte Ware oder Dienstleistung ließen sich die Gewinnchancen bei einem Glücksspiel erhöhen.“ Hierdurch wird die Generalklausel konkretisiert.

In dem UWG findet sich eine Reihe von generellen Beschränkungen der Werbung. So handelt nach Paragraph 4 unlauter, wer den Werbecharakter von geschäftlichen Handlungen verschleiert oder die Entscheidungsfreiheit der Verbraucher durch Ausübung von Druck beeinträchtigt. Schleich- und Angstwerbung sind damit verboten. In Paragraph 5 wird irreführende Werbung verboten. In Paragraph 6 wird die Zulässigkeit vergleichender Werbung gesetzlich normiert.

In Paragraph 7 wird definiert, was eine unzumutbare Belästigung und damit unzulässige Werbung ist. Eine unzumutbare Belästigung ist stets anzunehmen bei Werbung mit einem Telefonanruf gegenüber einem Verbraucher ohne dessen Einwilligung, bei Werbung unter Verwendung einer automatischen Anrufmaschine, eines Faxgerätes oder elektronischer Post, ohne dass eine vorherige ausdrückliche Einwilligung des Adressaten vorliegt. Eine

unzumutbare Belästigung ist auch die Werbung mit einer Nachricht, bei der die Identität des Absenders, in dessen Auftrag die Nachricht übermittelt wird, verschleiert oder verheimlicht wird oder bei der keine gültige Adresse vorhanden ist, an die der Empfänger eine Aufforderung zur Einstellung solcher Nachrichten richten kann, ohne dass hierfür andere als die Übermittlungskosten nach den Basistarifen entstehen. Abweichend hiervon ist bei Werbung unter Verwendung elektronischer Post eine unzumutbare Belästigung nicht anzunehmen, wenn ein Unternehmer im Zusammenhang mit dem Verkauf einer Ware oder Dienstleistung von dem Kunden dessen elektronische Postadresse erhalten hat, der Unternehmer die Adresse zur Direktwerbung für eigene ähnliche Waren oder Dienstleistungen verwendet, der Kunde der Verwendung nicht widersprochen hat und der Kunde bei Erhebung der Adresse und bei jeder Verwendung klar und deutlich darauf hingewiesen wird, dass er der Verwendung jederzeit widersprechen kann, ohne dass hierfür andere als die Übermittlungskosten nach den Basistarifen entstehen.

In der Liste im Anhang zum UWG wird die in eine Werbung einbezogene unmittelbare Aufforderung an Kinder, selbst die beworbene Ware zu erwerben oder die beworbene Dienstleistung in Anspruch zu nehmen oder ihre Eltern oder andere Erwachsene dazu zu veranlassen, als unzulässige geschäftliche Handlung ausdrücklich erwähnt.

Außer dem Verbot, mit erhöhten Gewinnchancen zu werben, sieht das UWG keine speziellen Regulierungen für den Glücksspielsektor vor. Die Generalklausel und die generellen Werbegebote gelten aber auch für die Werbung für Glücksspielprodukte.

Diese generellen Werbeeinschränkungen reichen für das Gewinnsparen aus. Darüber hinausgehende Werbeeinschränkungen sind nicht notwendig.

5.3. Pflichten des Veranstalters zur Prävention der Glücksspielsucht

Der Glücksspielstaatsvertrag erlegt allen Veranstaltern von Glücksspielen eine Reihe von Verpflichtungen auf. Die Veranstalter

- benennen Beauftragte für die Entwicklung von Sozialkonzepten,
- erheben Daten über die Auswirkungen der von ihnen angebotenen Glücksspiele auf die Entstehung von Glücksspielsucht und berichten hierüber sowie über den Erfolg der

von ihnen zum Spielerschutz getroffenen Maßnahmen alle zwei Jahre den Glücksspielaufsichtsbehörden,

- schulen das für die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung öffentlichen Glücksspiels eingesetzte Personal in der Früherkennung problematischen Spielverhaltens, wie z. B. dem plötzlichen Anstieg des Entgelts oder der Spielfrequenz,
- ermöglichen es den Spielern, ihre Gefährdung einzuschätzen, und
- richten eine Telefonberatung mit einer bundesweit einheitlichen Telefonnummer ein.

Diese Verpflichtungen gelten auch für das Gewinnsparen. Aus diesem Grund haben auch die Gewinnsparvereine Sozialkonzepte entwickelt. In diesen Sozialkonzepten⁶⁰ wird deutlich, dass bereits durch den Vertriebsweg den derzeitigen Anforderungen vollumfänglich Rechnung getragen wird. Die Lospreisbuchung erfolgt am angegebenen Kundenkonto. Die Bindung der Lotterieabwicklung an das Datenverarbeitungssystem der Banken gewährleistet gleichzeitig, dass Minderjährige an der Lotterie nicht teilnehmen, da durch eine generelle EDV-Sperre eine Losanlage von noch nicht volljährigen Spielinteressenten nicht möglich ist. Durch permanente Kontodisposition und die persönliche Betreuung der Gewinnsparer durch Bankmitarbeiter im Servicebereich ist der im Glücksspielstaatsvertrag geforderte Spielerschutz umfassend gegeben. Der Verkauf der Gewinnsparlöse findet am Bankschalter statt. Vor dem Losverkauf in den Geschäftsräumen der Bank bzw. bei Auftragserteilung zur Erstellung eines Angebotes nimmt der Gewinnsparer eine Informationsbroschüre mit den Teilnahmeregeln zur Kenntnis. Auffällig gewordene Spieler können durch das Setzen einer Sperrkennziffer in der Banken-EDV von der weiteren und zukünftigen Spielteilnahme ausgeschlossen werden. Dies kann auch auf freiwilliges Verlangen des Spielers geschehen. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der kontoführenden Genossenschaftsbanken sind gehalten, das Spielverhalten der Kunden zu überwachen und zu prüfen, ob Anhaltspunkte zum Bestehen einer Glücksspielsucht vorliegen. Anhaltspunkte sind: Eine auffällig hohe Anzahl von Losen im Verhältnis zum monatlichen Geldeingang, bzw. die Finanzierung des Spieleinsatzes aus einem debitorischen Konto. Sofern sich das Spielverhalten des betreffenden Kunden in der Folge nicht ändert, wird die kontoführende Bank diesem Kunden den Erwerb weiterer Lose verwehren, bzw. auf eine Reduzierung des Spieleinsatzes oder das Setzen einer Spielersperre hinwirken. Über Erkenntnisse aus dieser Vorgehensweise berichtet

⁶⁰ Die folgende Darstellung orientiert sich an dem Sozialkonzept des Gewinnsparvereins der Volksbanken und Raiffeisenbanken Norddeutschland e.V.: <http://www.gewinnsparen.de/de/lesen/nps/Sozialkonzept.pdf>.

der Gewinnspareverein in einem Turnus von zwei Jahren an die Genehmigungsbehörde. Die zuständigen Bankmitarbeiter werden durch eine vom Gewinnspareverein erstellte Ausarbeitung im internen Bankenportal über die Möglichkeiten zur Früherkennung von Spielsucht auf der Grundlage über die zuvor genannten Merkmale zur Suchterkennung, zur Prävention und zur Therapie geschult. Die mit dem Verkauf und der Bestandspflege der Gewinnsparelose befassten, zuständigen Bankmitarbeiter werden beim Abschluss eines Loskaufvertrages den Gewinnsparer auf eine evtl. Suchtgefährdung und deren Prävention sowie Behandlungsmöglichkeiten hinweisen, wenn der Gewinnsparer mit auffällig vielen Losen teilnimmt und ihm damit eine Selbsteinschätzung der Suchtgefährdung ermöglichen. Die Aufklärung über die Wahrscheinlichkeiten von Gewinn und Verlust erfolgt in allgemeiner Form in der Informationsbroschüre. Die konkreten Gewinn- und Verlustquoten, die sich vierteljährlich in Abhängigkeit von der Anzahl der an den Ziehungen teilnehmenden Lose ändern, werden vom Gewinnspareverein im Internet bekannt gegeben. Die im Glücksspielstaatsvertrag geforderte Aufklärung über die Möglichkeit zu Beratung und Therapie erhalten Betroffene durch Veröffentlichung auf den Internetseiten www.bzga.de und der von den deutschen genossenschaftlichen Gewinnsparevereinen betriebenen Informationsseite www.spielen-mit-vernunft.de, über die kostenlose und anonyme Spielsuchthotline 0800-1 37 27 00 sowie in der, in den Bankräumen ausliegenden Informationsbroschüre des Gewinnsparevereins der Volksbanken und Raiffeisenbanken.

Mit diesen Sozialkonzepten werden die Gewinnsparevereine den Anforderungen gerecht, die an Lotterien mit einem besonderen Gefährdungspotential gestellt werden. Weitergehende Maßnahmen sind nicht notwendig. Im Gegenteil, es wäre hier zu überlegen, ob die suchtpreventiven Maßnahmen bei dem Gewinnsparen nicht eher zu einer Verunsicherung und falschen Vorstellungen der Verbraucher über die Suchtgefahr bei dieser Form des Glücksspiels beitragen und daher das Gewinnsparen von den Pflichten der Aufklärung über die Möglichkeit zu Beratung und Therapie ausgenommen werden sollte.

5.4. Information und Aufklärung

Die Verpflichtung zur Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust generell und im Zusammenhang mit der Information über Höchstgewinne, also zum Beispiel dem Jackpot, kann der Suchtprevention dienen. Die gründet sich auf den Erfahrungen, die im Rahmen der therapeutischen Behandlung pathologischer Spieler gewonnen wurden. Es hat sich gezeigt, dass insbesondere pathologische Spieler zu einer Reihe von kognitiven Irrtümern neigen. Es ist sicherlich sinnvoll, zu versuchen, diese Irrtümer, nicht nur im Rahmen einer

Therapie, zu korrigieren. Aus diesem Grund ist der Ansatz der Aufklärung der Spieler sicherlich sehr sinnvoll. Allerdings stellt sich hier die Frage, ob nicht eine Angabe der jeweiligen Ausschüttungsquote eine deutlich relevantere Information darstellt, als die Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten. Nicht nur aus Gründen des Spielerschutzes, sondern auch aus Sicht einer Verbraucheraufklärung wäre zu fordern, dass jeder Veranstalter oder Vermittler eines Glücksspiels auch die Ausschüttungsquote anzugeben hätte. Die Ausschüttungsquote gibt an, welcher ökonomische Ertrag bei der Glücksspielteilnahme zu erwarten ist. Je geringer die Gewinnwahrscheinlichkeit, desto größer in der Regel der Gewinn. Doch hieraus die jeweilige Ausschüttungsquote zu berechnen, würde die Verbraucher überfordern. Gerade pathologische Spieler unterliegen oft der „Kontrollillusion“. Dies basiert auf dem in der ökonomischen Literatur so genannten „Irrtum des Spielers“, d. h. auf einer Verwechslung von bedingten und unbedingten Wahrscheinlichkeiten. Die Ausschüttungsquote gibt an, wie viel ein Spieler im Durchschnitt verliert, und macht deutlich, dass ein Glücksspiel keine lohnende wirtschaftliche Investition ist und umso mehr kostet, je mehr eingesetzt wird.

Die Verpflichtung zur Aufklärung über die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehenden Suchtgefahren kann ebenfalls für die Verbraucheraufklärung generell und die Suchtprävention im Besonderen sinnvoll sein. Diese Vorschrift hat dazu geführt, dass auf jedem Lottoschein ein Warnhinweis angebracht ist. In dem Glücksspielstaatsvertrag ist vorgeschrieben, dass über die von dem „jeweiligen“ Glücksspiel ausgehenden Suchtgefahren zu informieren ist. Auf den Lottoscheinen ist jedoch nur der generelle Hinweis zu finden, dass Glücksspiel süchtig macht. Auch bei dem Gewinnsparen wird darauf aufmerksam gemacht, dass Glücksspiel süchtig machen kann. Angesichts des nicht vorhandenen Suchtgefährdungspotentials des Gewinnsparens sind jedoch solche Hinweise eigentlich nicht angemessen. Dies entspricht auch nicht den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags, der fordert, dass über die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehenden Suchtgefahren zu informieren ist. Da von dem Gewinnsparen keine Suchtgefahr ausgeht, kann eine derartige Aufklärung der Verbraucher hier unterbleiben.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zu Sportwetten Einschränkungen der Werbung angemahnt und Bedenken gegenüber einem Internetangebot geäußert. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag werden die nur für Sportwetten angemahnten Werbeeinschränkungen unbesehen auch für Lotterien wirksam. Aus den Bedenken des Bundesverfassungsgerichts gegenüber einem Internetangebot von Sportwetten wird ein generelles Internetverbot für alle Glücksspiele.
2. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag wird an erster Stelle das Ziel einer wirksamen Suchtbekämpfung verfolgt.
3. Bei den Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrags wird nicht zwischen verschiedenen Formen des Glücksspiels unterschieden.
4. Eine Differenzierung der verschiedenen Formen des Glücksspiels ist aber unter Ansehung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags dringend angebracht. Das Suchtgefährdungspotential der verschiedenen Formen des Glücksspiels unterscheidet sich ganz erheblich voneinander.
5. Das Gewinnsparen hat kein signifikantes Suchtgefährdungspotential. Dies zeigen alle empirischen Untersuchungen. Es besteht eine mehr als 50-jährige Erfahrung mit diesem Produkt. Durch die Kombination einer Lotterie mit dem Sparen wird auch aus abstrakt theoretischer Sicht jedes Suchtgefährdungspotential ausgeschlossen, da sich ein pathologisches Spielverhalten und Sparen weitestgehend ausschließen.
6. Trotzdem werden auf Grund des Vertriebsweges bei dem Gewinnsparen Anforderungen erfüllt, die der Glücksspielstaatsvertrag an die Glücksspiele und Lotterien mit einem besonderen Gefährdungspotential stellt.
7. Der kontobezogene Vertriebsweg bei dem Gewinnsparen stellt auch sicher, dass der Jugendschutz eingehalten wird.

8. Eine Ausweitung des Lotterieanteils bei dem PS-Sparen/Gewinnsparen von 20% auf 25% ist unbedenklich.

9. Es gibt keinen vernünftigen Grund, die Teilnahme am Gewinnsparen über das Internet zu untersagen.

10. Die Einschränkungen der Werbung für das Gewinnsparen, die der Glücksspielstaatsvertrag vorsieht, sind ersatzlos zu streichen.

11. Bei den erlaubnisfähigen Lotterien mit einem geringeren Gefährdungspotential sollte nicht nur zwischen den so genannten kleinen und den anderen Lotterien unterschieden werden, sondern es sollte das Gewinnsparen als eine besondere Kategorie einer erlaubnisfähigen Lotterie mit einem geringeren Gefährdungspotential geschaffen werden. Dies würde eine angemessene Behandlung dieser Form einer Lotterie im Glücksspielstaatsvertrag ermöglichen.