

**HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE  
VERWALTUNG UND FINANZEN LUDWIGSBURG**

**Ausgewählte rechtliche Aspekte des  
Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages**

**Bachelorarbeit**

zur Erlangung des Grades eines  
Bachelor of Arts (B.A.)  
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Dennis Greiner

Studienjahr 2012/2013

Erstgutachterin: Prof. Ute Vondung  
Zweitgutachter: Dipl.-Verww. (FH) Marcel Hintz

## Praefatio

„Finis coronat opus.“ (P. Ovidius Naso, Heroides, 2, 85)

Hoc opus, cui per menses priores magnam partem vitae meae dedidi, tandem perfectum est. Pro auxilio consilio et opera hac praefatione multis personis gratias agere volo:

curatrici primae Utae Vondung,

curatori secundo Marcelo Hintz,

patri, matri et sorori,

amicae carissimae Alinae,

collegis multarum civitatum

et ceteris.

Spero lectorem huius operis permultas res novas intellegere et sententia mea persuaderi. Sed nunc: medias in res!

a. d. V. Cal. Sep. MMDCCLXV a. u. c.

## Inhaltsverzeichnis

Praefatio .....	II
Abbildungsverzeichnis.....	V
Anlagenverzeichnis .....	VI
1. Einleitung .....	1
2. Definitionen .....	4
3. Allgemeines zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag .....	7
4. Prüfungsmaßstäbe für die Verfassungsmäßigkeit.....	9
4.1. Das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Artikel 12 Abs. 1 GG .....	9
4.2. Das Grundrecht auf Eigentum aus Artikel 14 Abs. 1 GG.....	11
4.3. Gesetzgebungskompetenz aus den Artikeln 70 bis 74 GG .....	12
4.4. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	14
4.5. Der Bestimmtheitsgrundsatz .....	15
4.6. Kohärenz und Systematik / Konsequenz und Konsistenz .....	16
5. Bedeutende Regelungen des Glücksspieländerungsstaatsvertrages und ihre Verfassungsmäßigkeit.....	18
5.1. Sportwettenbezogene Regelungen .....	18
5.1.1. Das Konzessionserfordernis für das Veranstellen von Sportwetten .....	18
5.1.2. Die Beschränkung der Anzahl der zu vergebenden Konzessionen auf 20 .....	24
5.1.3. Die Konzessionsabgabe .....	29
5.2. Spielhallenbezogene Regelungen.....	32
5.2.1. Einbeziehung von Spielhallen mit Geld- oder Warengewinnspielgeräten .....	33
5.2.2. Das Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis .....	34
5.2.3. Das Mindestabstandgebot zwischen Spielhallen .....	39

5.2.4. Das Verbot des baulichen Verbundes .....	41
5.2.5. Ermächtigung zur Begrenzung der Anzahl der Erlaubnisse in einer Gemeinde .....	43
5.2.6. Übergangsregelungen und Härtefallklausel .....	45
6. Zusammenfassung, Ausblick und Empfehlung .....	48
Literaturverzeichnis .....	51
Erklärung des Verfassers .....	57

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Prävalenz problematischen und pathologischen Glücksspiels  
.....20

Abbildung 2: Spieleinsätze in Deutschland bei Sportwetten.....26

Abbildung 3: Schutzniveaus glücksspielrechtlicher Regelwerke .....28

Anlagenverzeichnis (alle Anlagen befinden sich auf der beiliegenden CD)

Anlage 1 (Becker Tilman: Schriftliche Stellungnahme für den Landtag von Nordrhein-Westfalen)

Anlage 2 (Becker, Tilman: Schriftliche Stellungnahme zu dem Antrag der SPD "Glücksspielsucht bekämpfen")

Anlage 3 (BZgA: Bulimie)

Anlage 4 (BzgA: Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland – Auszüge)

Anlage 5 (DHS: Alkohol - Auszug)

Anlage 6 (DHS – Glücksspiel)

Anlage 7 (DHS: Stellungnahme zum Entwurf eines Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland)

Anlage 8 (DHS: Tabak - Auszug)

Anlage 9 (Dörr, Dieter: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Teilliberalisierung des deutschen Glücksspielmarktes - Auszüge)

Anlage 10 (eco: Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland)

Anlage 11 (EU-Kommission: Notifizierung Nr. 2011/188/D - Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags über Glücksspiel in Deutschland - Vorlage einer ausführlichen Stellungnahme und von Bemerkungen)

Anlage 12 (EU-Kommission: Mitteilung 792 vom 16.08.2011)

Anlage 13 (Fachbeirat Glücksspielsucht: Stellungnahme zum Entwurf des ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland)

Anlage 14 (Fachverband Glücksspielsucht: Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland)

Anlage 15 (Grzeszick, Bernd: Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertung des Entwurfs des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags)

Anlage 16 (Herrmann, Christoph: Europarechtliche Bewertung der Spielhallen-bezogenen Regelungen des 1. GlüÄndStV - Zusammenfassende Thesen)

Anlage 17 (Hufen, Friedhelm: Wenn Pathologiegesetzgebung zur pathologischen Gesetzgebung wird)

Anlage 18 (ifo: Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011)

Anlage 19 (Institut für Therapieforschung München: Kriterien für Pathologisches Glücksspiel)

Anlage 20 (Kirchner, Friedrich: Wörterbuch der philosophischen Grundbegriffe bei Textlog.de)

Anlage 21 (Monopolkommission: Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen - Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB - Auszüge)

Anlage 22 (Erläuterungen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag)

Anlage 23 (Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag)

Anlage 24 (Duden Online - Kohärenz)

Anlage 25 (Duden Online - Konsequenz)

Anlage 26 (Duden Online - Konsistenz)

Anlage 27 (DocCheck Flexikon – Prävalenz)

Anlage 28 (Duden Online -Systematik)

Anlage 29 (Reher, Tim: Kurzstellungnahme - Entwurf eines neuen Glücksspielstaatsvertrags der Länder)

Anlage 30 (Rumpf, Hans-Jürgen u.a.: Prävalenz der Internetabhängigkeit - Bericht an das Bundesministerium für Gesundheit)

Anlage 31 (Uwer, Dirk: Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertung des  
1. GlüÄndStV und der Landesspielhallengesetze in Berlin, Bremen,  
Hessen und Schleswig-Holstein Thesen für das juristische Presse-  
Fachgespräch am 22. November 2011)

Anlage 32 (Wild, Beate: Arbeit kann tödlich sein)



## 1. Einleitung

„Der Glücksspielstaatsvertrag [ist]<sup>1</sup> nicht nur geradezu eine Absage an die Mündigkeit [der Bürger]<sup>2</sup>, sondern auch Ausdruck exemplarischer Heuchelei.“<sup>3</sup> In dieser gewagten Formulierung Prof. Dr. Friedhelm Hufens (Johannes-Gutenberg-Universität zu Mainz), seines Zeichens Mitglied des Verfassungsgerichtshofs von Rheinland-Pfalz, klingen gleich mehrere diskussionswürdige Aspekte des deutschen Glücksspielrechtes an: Erstens die Frage, inwieweit der Bürger fähig und willens ist, sich selbst vor mit Glücksspiel verbundenen Gefahren zu schützen, und wieweit der Schutzauftrag des Staates aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 des Grundgesetzes (GG) geht. Zweitens enthält dieser Satz den Vorwurf der Heuchelei, der „aus selbstsüchtigen Interessen entspringende[n] Verhüllung der wahren und Vor Spiegelung einer falschen, in dem Betreffenden nicht vorhandenen lobenswerten Gesinnung.“<sup>4</sup> Bezogen auf das Glücksspielrecht wirft Hufen dem Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) vor, er verschleierte sein Interesse an einer strengen Regulierung des Glücksspieles zur Erzielung von Einnahmen für den Fiskus unter dem Vorwand hehrer Ziele wie des Jugend- und Spielerschutzes oder der Verhinderung und Bekämpfung von Glücksspielsucht (vgl. § 1 Nr. 5 des Lotteriestaatsvertrages – LottStV, § 1 Nr. 1 und 3 GlüStV, § 1 S. 1 Nr. 1 und 3 des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages – GlüÄndStV). Die im Zitat zum Ausdruck kommenden Aspekte sind lediglich Teilaspekte einer weitergehenden und umfangreicheren Prüfung, die in dieser Arbeit vorgenommen wird.

Die Regelungen des GlüÄndStV, der zum 01.07.2012 in Kraft getreten ist, stehen seit Monaten in der Öffentlichkeit zur kontroversen Diskussion. An dieser sind u. a. Politiker, Juristen, Psychologen, Soziologen, gewerbliche

---

<sup>1</sup> Ergänzung des Verfassers.

<sup>2</sup> Ergänzung des Verfassers.

<sup>3</sup> Hufen, Pathologiegesetzgebung, S. 4.

<sup>4</sup> Friedrich Kirchner, Wörterbuch der philosophischen Grundbegriffe.

Glücksspielanbieter, Verwaltungsfachleute und Fachverbände beteiligt. Von den vielen möglichen Prüfungsansätzen wurde für diese Arbeit der juristische gewählt. An den GlüÄndStV sollen die Maßstäbe unserer Verfassung, des Grundgesetzes, angelegt werden. Dabei wurden als Prüfmaßstäbe die Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 (Berufsfreiheit) und 14 Abs. 1 (Eigentum) sowie die Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 70 bis 74 GG ausgewählt. Auf Grund ihrer zentralen Bedeutung sollen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, das Bestimmtheitsgebot (beide 4.4) und das Erfordernis der Kohärenz und Systematik bzw. Konsequenz und Konsistenz (4.5) nicht nur innerhalb der Grundrechtsprüfung erwähnt werden, sondern eine Stellung als eigenständiger Prüfungsmaßstab erhalten.

An den Prüfungsmaßstäben werden ausgewählte Regelungen des GlüÄndStV zu Sportwetten (§§ 10a Abs. 2 i. V. m. 4a Abs. 4; 4a Abs. 3 S. 1, 10a Abs. 3; 4d Abs. 1 S. 1 i. V. m. Abs. 2 S. 1) und zu Spielhallen (§§ 2 Abs. 3; 24 Abs. 2; 25 Abs. 1, 2 und 3; 29 Abs. 4 S. 2 und 3) gemessen. Inzidenter werden dabei auch die Ziele des Staatsvertrages (§ 1) und weitere Regelungen des GlüÄndStV zur Sprache kommen. Sofern der Entwurf des baden-württembergischen Landesglücksspielgesetzes - LGlüG-E identische oder konkretisierende Normen enthält, werden diese in die Prüfung mit einbezogen. Von den in 4. erörterten Prüfungsmaßstäben werden bei den zu prüfenden Regelungen jeweils diejenigen zum Tragen kommen, bei denen sich in Bezug auf die Regelung Problematiken ergeben. Kein Gegenstand dieser Arbeit sind europarechtliche Fragen wie etwa die Vereinbarkeit der Regelungen des GlüÄndStV mit Art. 49 (Niederlassungsfreiheit) und 56 (Dienstleistungsfreiheit) des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Nach der Definition grundlegender Begriffe aus dem Bereich des Glücksspiels in 2. folgen in 3. Basisinformationen zum GlüÄndStV. In 4. schließt sich die Darstellung der Prüfungsmaßstäbe für die Verfassungsmäßigkeit der Regelungen einschließlich der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) an. Hauptteil der Arbeit sind die

Ausführungen unter 5. zum Regelungsgehalt und zur Verfassungsmäßigkeit der ausgewählten Normen, bevor in 6. ein Resümee gezogen und eine Prognose zur Zukunft des Glücksspielrechts in Deutschland gewagt wird.

Redaktioneller Hinweis: Die Paragraphenangaben beziehen sich, soweit nichts anderes vermerkt ist, auf den GlüÄndStV. An einigen Stellen der Arbeit wird zur Klarstellung dennoch gesondert angegeben, dass Regelungen des GlüÄndStV gemeint sind.

## 2. Definitionen

Die Definitionen der in dieser Arbeit verwendeten Termini ergeben sich zu einem großen Teil als Legaldefinitionen aus den Gesetzestexten selbst.

Bei einem *Glücksspiel* handelt es sich um ein Spiel, bei dem für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt (§ 3 Abs. 1 S. 1).<sup>5</sup> Entscheidend für die Einordnung als Glücksspiel sind somit die Merkmale 1. der Gewinnchance, 2. des Entgelts und 3. des Zufallselements.

Unter dem Begriff *Lotterie* versteht man ein Glücksspiel, bei dem eine Mehrzahl von Personen die Möglichkeit hat, nach einem bestimmten Plan gegen ein bestimmtes Entgelt die Chance auf einen Geldgewinn zu erlangen. D. h. zu den Merkmalen des Glücksspieles kommen die Merkmale 1. der Personenmehrzahl, 2. der Bestimmtheit des Planes und 3. des Entgeltes hinzu. Wenn der Gewinn nicht in Geld, sondern in Sachen oder anderen geldwerten Vorteilen besteht, spricht man von einer *Ausspielung* (§ 3 Abs. 3 S. 1 und 2).<sup>6</sup>

Als *Sportwetten* werden Wetten zu festen Quoten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten von Sportereignissen bezeichnet (§ 3 Abs. 1 S. 4). Dabei wird zwischen *Endergebniswetten* auf den Ausgang eines Sportereignisses und *Ereigniswetten* auf einzelne Vorgänge während des Sportereignisses unterschieden. Letztere sind in Deutschland ausgeschlossen (§ 21 Abs. 4 S. 3). Vor dem GlüÄndStV waren Sportwetten als Kombinations- oder Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen (nicht von Abschnitten von Sportereignissen) definiert (§ 21 Abs. 1 S. 1 GlüStV).

*Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit* sind Spielgeräte, die mit einer den Spielausgang beeinflussenden technischen Vorrichtung ausgestattet sind

---

<sup>5</sup> Vgl. auch § 3 Abs. 1 S. 1 GlüStV; § 3 Abs. 1 S. 1 LottStV.

<sup>6</sup> Vgl. auch § 3 Abs. 3 S. 1 und 2 GlüStV; § 3 Abs. 3 S. 1 und 2 LottStV.

und die Möglichkeit eines Gewinnes bieten (§ 33c Abs. 1 S. 1 GewO). Umgangssprachlich ist der Begriff „Spielautomat“ gebräuchlich.

Unter *Spielhalle* versteht man ein Unternehmen, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten oder der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33c Abs. 1 S. 1 (Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit) oder des § 33d Abs. 1 S. 1 (andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit) oder der gewerbsmäßigen Aufstellung von Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit dient (§ 33i Abs. 1 S. 1 2. HS GewO; § 3 Abs. 7 GlüÄndStV; § 40 LGlüG-E).

Nach dem Diagnostischen und Statistischen Handbuch Psychischer Störungen (DSM-IV, 312.31) wird *pathologisches Spielverhalten* als andauerndes und wiederkehrendes (chronisch-rezidivierendes), fehlangepasstes (maladaptives) Spielverhalten definiert, bei dem mindestens fünf der folgenden zehn diagnostischen Kriterien erfüllt sind:

- Starke Eingenommenheit vom Glücksspiel (z. B. starke gedankliche Beschäftigung mit Geldbeschaffung),
- Steigerung der Einsätze, um gewünschte Erregung zu erreichen,
- Wiederholte erfolglose Versuche, das Spiel zu kontrollieren, einzuschränken oder aufzugeben,
- Unruhe und Gereiztheit beim Versuch, das Spiel einzuschränken oder aufzugeben,
- Spielen, um Problemen oder negativen Stimmungen zu entkommen,
- Wiederaufnahme des Glücksspiels nach Geldverlusten,
- Lügen gegenüber Dritten, um das Ausmaß der Spielproblematik zu vertuschen,
- Illegale Handlungen zur Finanzierung des Spielens,
- Gefährdung oder Verlust wichtiger Beziehungen, von Arbeitsplatz und Zukunftschancen und

- Hoffnung auf Bereitstellung von Geld durch Dritte.<sup>7</sup>

Vom pathologischen ist das *problematische Spielverhalten* abzugrenzen, das durch einen geringeren Schweregrad der Symptome gekennzeichnet ist und oftmals dem pathologischen Stadium vorausgeht.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> IFT, Kriterien für Pathologisches Glücksspielverhalten.

<sup>8</sup> BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, S. 14.

### 3. Allgemeines zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag

Der Erste Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag - Erster GlüÄndStV) ist der Nachfolger des zum 01. Januar 2008 in Kraft getretenen und auf vier Jahre befristeten Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV). Er wurde am 15. Dezember 2011 von den Ministerpräsidenten aller deutschen Bundesländer außer Schleswig-Holsteins unterzeichnet und trat am 01. Juli 2012 in Kraft.

Wesentliche Neuerungen im Glücksspielwesen sind insbesondere: Zu den Zielen des Staatsvertrages wurden die Bekämpfung der Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten und die Prävention von Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs neu aufgenommen (§ 1 S. 1 Nr. 2 HS 2 und Nr. 5). Im Gegensatz zum Glücksspielstaatsvertrag werden nun sämtliche Ziele des § 1 als gleichrangig bewertet. Für die Spielbanken, die im Übrigen in den entsprechenden Landesgesetzen geregelt sind z. B. im baden-württembergischen Gesetz über öffentliche Spielbanken (Spielbankengesetz – SpBG), gelten nunmehr einzelne Regelung des GlüÄndStV wie die allgemeinen Bestimmungen (§ 4 Abs. 1 bis 4) oder die Werbebestimmungen des § 5. Für Sportwetten wurde eine Experimentierklausel eingeführt, die es privaten Anbietern, sofern sie eine der 20 Konzessionen erhalten, erlaubt, Sportwetten – auch im Internet – zu veranstalten und zu vermitteln (§§ 10a Abs. 1 i. V. m. 10 Abs. 6, 2 und 3; 10a Abs. 2, 3 und 4). Erstmals zugelassen werden können sogenannte Live-Wetten während des laufenden Sportereignisses, allerdings nur auf das Endergebnis und nicht auf einzelne Vorgänge während des Sportereignisses (§ 21 Abs. 4 S. 2 und 3). Spielhallen werden, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, in den Anwendungsbereich des GlüÄndStV einbezogen (§ 2 Abs. 3) und strengen Restriktionen unterworfen wie z. B. dem zusätzlichen glücksspielrechtlichen Erlaubniserfordernis (§ 24), dem Mindestabstandsgebot, dem Verbot des baulichen Verbundes mit weiteren Spielhallen und

der Möglichkeit der Länder, die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse zu begrenzen (§ 25 Abs. 1, 2 und 3). Außerdem werden für die äußere Gestaltung allgemein gehaltene Vorgaben gemacht (§ 26 Abs. 1) und Übergangsregelungen für bestehende Spielhallen getroffen (§ 29 Abs. 4). Regelungen zu Spielgeräten und -hallen finden sich wie bisher hauptsächlich in den §§ 33c bis 33i der Gewerbeordnung (GewO) und in der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung – SpielV). Den Ländern wird in § 28 die Befugnis eingeräumt, die zur Ausführung des Staatsvertrages notwendigen Bestimmungen zu erlassen und insbesondere weitergehende Anforderungen zu den Voraussetzungen des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspielen festzulegen.



#### 4. Prüfungsmaßstäbe für die Verfassungsmäßigkeit

Die Prüfungsmaßstäbe für die Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des GlüÄndStV ergeben sich insbesondere aus den Grundrechten und Gesetzgebungskompetenzen, die das Grundgesetz vorsieht. Bevor in 5. ausgewählte Regelungen des GlüÄndStV dargestellt und verfassungsrechtlich bewertet werden, werden in diesem Kapitel die Prüfungsmaßstäbe des Grundgesetzes inklusive der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) dargestellt. Auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes der europäischen Union (EuGH) wird nur insoweit eingegangen, wie es zur Abgrenzung zwischen verfassungs- bzw. unionsrechtlichen Rechtmäßigkeitsanforderungen notwendig ist.

##### 4.1. Das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Artikel 12 Abs. 1 GG

In Artikel 12 Abs. 1 GG ist das Grundrecht der Berufsfreiheit mit seinen Komponenten der Berufswahl und der Berufsausübung niedergelegt.

Für die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des GlüÄndStV ist die Klärung des persönlichen Schutzbereiches von Art. 12 Abs. 1 GG an sich entbehrlich. Da es aber höchstwahrscheinlich ist, dass auch juristische Personen aus dem EU-Ausland von den Regelungen betroffen sind, soll hier auch der subjektive Schutzbereich dargelegt werden.<sup>9</sup> Nach dem Wortlaut der Norm können sich auf das Grundrecht der Berufsfreiheit nur Deutsche i. S. v. Art. 116 Abs. 1 GG und nach Art. 19 Abs. 3 GG alle inländischen juristischen Personen berufen, da die Norm ihrem Wesen nach auf diese anwendbar ist. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Beschluss vom 19.07.2011 festgelegt, dass aufgrund des Anwendungsvorrangs der Grundfreiheiten im Binnenmarkt (Art. 26 Abs. 2 AEUV) und des allgemeinen Diskriminierungsverbots wegen der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV) die Erstreckung der Grundrechtsberechtigung auf juristische Personen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine vertraglich veranlasste Anwendungserweiterung des deutschen Grund-

---

<sup>9</sup> Papier, S. 55.

rechtsschutzes darstellt.<sup>10</sup> Damit sind vom persönlichen Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG auch EU-Ausländer erfasst.

Sachlich geschützt sind sowohl Wahl als auch Ausübung des Berufes, d. h. jeder legalen auf Erwerb ausgerichteten Tätigkeit, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dient.<sup>11</sup> Nach dem Wortlaut von Art. 12 Abs. S. 2 kann nur die Berufsausübung durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden. Dies könnte im Umkehrschluss bedeuten, dass die Berufswahl nur verfassungsimmanenten Schranken unterliegt. Allerdings geht das Bundesverfassungsgericht seit dem „Apothekenurteil“ vom 11.06.1958 von einem einheitlichen Grundrecht der Berufsfreiheit aus, sodass auch die Berufswahl durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden kann.<sup>12</sup> Auf eben dieses Urteil geht auch die Drei-Stufen-Theorie des Bundesverfassungsgerichtes zurück. Gemäß dieser ist der Gesetzgeber am freiesten, wenn er Regelungen betreffend die Berufsausübung, die Art und Weise der beruflichen Tätigkeit, trifft. Hierunter fallen z. B. Werbebeschränkungen oder Ladenschlusszeiten. In dieser ersten Stufe muss der Gesetzgeber sich an vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls orientieren und darf die Grenzen des Zumutbaren und des Verhältnismäßigen (s. 4.4) nicht überschreiten.<sup>13</sup> In der zweiten Stufe geht es um die Berufswahl in Form von subjektiven, d. h. in der Person des Grundrechtsträgers liegenden Zulassungsvoraussetzungen. Hierunter fallen beispielsweise Sachkundenachweise, bestimmte Fähigkeiten oder das Alter. Solche Beschränkungen sind zulässig zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsgutes und müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in seinen drei Ausprägungen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit entsprechen.<sup>14</sup> In der dritten Stufe geht es um objektive Zulassungsvoraussetzungen, die außerhalb der Person des betroffenen Grundrechts-

---

<sup>10</sup> BVerfG Beschluss vom 19.07.2011, 1 BvR 1916/09, Rn. 72 ff.

<sup>11</sup> BVerfGE 105, 252, 265.

<sup>12</sup> BVerfGE 7, 377, 402; Dörr, S. 14.

<sup>13</sup> BVerfGE 111, 366, 372ff.; 114, 196, 220ff.

<sup>14</sup> BVerfGE 64, 72, 82; 103, 172, 182ff.

trägers liegen, z. B. eine Kontingentierung von Konzessionen, wie sie in § 10a Abs. 3 GlüÄndStV vorliegt. Diese sind nur bei drohenden schweren Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut zulässig. Des Weiteren muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt und die Zumutbarkeitsgrenze darf nicht überschritten sein.<sup>15</sup> Im „Sportwetten-Urteil“ vom 28. März 2006 nannte das Bundesverfassungsgericht als erforderliche Rechtfertigung für Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit im Zusammenhang mit dem damaligen bayerischen Staatslotteriesgesetz den kompetenzgemäßen Erlass der Norm (s. 4.3), Gründe des Allgemeinwohls, die der Intensität des Eingriffs Rechnung tragen, und die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (s. 4.4).<sup>16</sup>

#### 4.2. Das Grundrecht auf Eigentum aus Artikel 14 Abs. 1 GG

Das Grundrecht auf Eigentum aus Art. 14 Abs. 1 enthält an erster Stelle ein subjektiv-öffentliches Abwehrrecht des Bürgers gegen Eingriffe durch den Staat.<sup>17</sup> Die Eigentumsgarantie umfasst das Recht, mit dem Eigentum nach Belieben zu verfahren und andere von jeder Einwirkung auf das Eigentum auszuschließen (vgl. § 903 BGB). Der Inhalt des Eigentums richtet sich nach den Vorstellungen des Gesetzgebers (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG). Dabei steht das Eigentum stets im Spannungsverhältnis zwischen Privatnützigkeit und Sozialpflichtigkeit (Art. 14 Abs. 2 GG).

Subjektiv geschützt sind von Art. 14 Abs. 1 GG alle natürlichen und juristischen Personen (Art. 19 Abs. 3 GG) unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Sachlich geschützt ist das Eigentum, wie es durch die verfassungsmäßigen Gesetze herausgebildet wurde.<sup>18</sup> Ob der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb neben § 823 BGB auch durch Art. 14 GG geschützt sein soll, hat das Bundesverfassungsgericht bisher offen gelas-

---

<sup>15</sup> BVerfGE 21, 245, 249ff.; 40, 196, 217ff.; Katz, S. 412ff.

<sup>16</sup> BVerfGE 115, 276, 304.

<sup>17</sup> Katz, S. 421f.

<sup>18</sup> Katz, S. 423.

sen.<sup>19</sup> Unabhängig davon ist das „Unternehmen in der Gesamtheit seiner vermögenswerten Rechte“ von Art. 14 GG geschützt.<sup>20</sup>

Ebenso wie den Inhalt bestimmt der Gesetzgeber auch die Schranken des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG). Dabei ist er in seiner Entscheidung nicht gänzlich frei. Es ist an das Rechts- und Sozialstaatsprinzip gebunden, muss sich am Wohl der Allgemeinheit orientieren<sup>21</sup> und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (s. 4.4) beachten.<sup>22</sup>

Eine Enteignung ist nur zum Wohl der Allgemeinheit zulässig (Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG). Wesentliches Charakteristikum der Enteignung ist die Entziehung von Eigentum. Eine Übertragung des Eigentums an einen Zweiten, insbesondere an den Staat, wird nicht verlangt.<sup>23</sup> Die Bestandsgarantie verlangt, dass der Staat Vorkehrungen trifft, um den Eigentümer nicht unverhältnismäßig zu belasten und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich zu erhalten.<sup>24</sup> Wenn Eigentum für eine bestimmte öffentliche Aufgabe benötigt wird, kann an Stelle der Eigentumsbestandsgarantie eine Eigentumswertgarantie treten.<sup>25</sup> Bei den Enteignungsformen wird zwischen der Enteignung durch ein Gesetz selbst (Legalenteignung) und Enteignung auf Grund eines Gesetzes durch behördlichen Akt unterschieden (Administrativenteignung).<sup>26</sup> Die Enteignung wird in 5.2.6, wenn es um das Verfallen bestehender gewerberechtlicher Erlaubnisse nach § 33i GewO durch § 29 Abs. 4 S. 2 und 3 geht, eine Rolle spielen.

#### 4.3. Gesetzgebungskompetenz aus den Artikeln 70 bis 74 GG

Grundrechtseingriffe bedürfen stets einer verfassungsgemäßen Gesetzesgrundlage. Auf formeller Seite muss daher u.a. die Gesetzgebungskompetenz des jeweiligen Gesetzgebers gegeben sein.

---

<sup>19</sup> BVerfGE 66, 116, 145.

<sup>20</sup> Hufen, Gewerbliches Geld-Gewinnspiel, S.49.

<sup>21</sup> BVerfGE 18, 121, 131; 20, 351, 356.

<sup>22</sup> BVerfGE 14, 263, 277f.; 58, 300, 330; 72, 66, 80f.; Katz, S. 425ff.

<sup>23</sup> BVerfGE 24, 367, 394; 104, 1, 9; 112, 93, 109.

<sup>24</sup> BVerfGE 100, 226ff.

<sup>25</sup> BVerfGE 35, 348, 361; 58, 300, 330ff.

<sup>26</sup> BVerfGE 45, 297, 325f.; 52, 1, 27; 95, 1, 21ff.; Katz, S. 428.

Das Grundgesetz geht grundsätzlich von der Gesetzgebungskompetenz der Länder aus. Der Bund ist zuständig, soweit ihm das Grundgesetz explizit Kompetenzen einräumt (Art. 70 Abs. 1 GG). Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern wird in den Vorschriften zur ausschließlichen (Art. 71 und 73 GG) und zur konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 und 74 GG) geregelt.

Das Glücksspielrecht gehört prinzipiell zum Recht der Wirtschaft und damit zur konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG). Danach haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Gesetzgebungsbefugnis nur, solange und soweit der Bund von seiner Zuständigkeit nicht Gebrauch gemacht. Ausgenommen vom Recht der Wirtschaft ist allerdings nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG das Recht der Spielhallen. Allein nach dem Wortlaut der Norm könnte man zu dem Ergebnis kommen, dass das gesamte Recht der Spielhallen nicht zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gehört und somit die Länder für die gesamte Spielhallengesetzgebung zuständig sind. Allerdings gehören zum Recht der Spielhallen im Sinne dieses Titels nur örtlich radizierte, ortsbezogene Regelungen und nicht etwa alle möglichen Regelungskomplexe, die mit Spielhallen zusammenhängen können, wie beispielsweise das Recht der Spielautomaten oder der in Spielhallen ausgeübten Berufe.<sup>27</sup> Somit verbleibt die Gesetzgebungskompetenz für Regelungen zu Spielhallen beim Gewerberecht und damit letztlich in der konkurrierenden Gesetzgebung. Da der Bund von seiner Zuständigkeit durch die §§ 33c ff. GewO und die SpielV Gebrauch gemacht hat, bleibt den Ländern für Spielhallen lediglich die Regelungskompetenz für ortsbezogene Regelungen. In den Erläuterungen zum GlüStV wird dies ausdrücklich bestätigt.<sup>28</sup> In der Gesetzesbegründung zum GlüÄndStV hingegen wird wahrheitswidrig und ohne Beleg behauptet, vom Kompetenztitel „Recht der Spielhallen“ wür-

---

<sup>27</sup> Dörr, S. 9.; Becker, Schriftliche Stellungnahme zum Antrag der SPD, S. 1; Uwer, S. 3; Grzeszick, S. 9; Hufen, Gewerbliches Geld-Gewinnspiel, S. 28.; Ifo, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011, S. 40ff.

<sup>28</sup> Erläuterungen zum GlüStV, S. 8.

den „sowohl formelle Anforderungen an Spielhallen - wie z. B. Erlaubnispflichten - als auch materielle Ge- und Verbote - wie das Verbot von Mehrfachspielhallen – erfasst“.<sup>29</sup>

#### 4.4. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in seinen Ausprägungen der Geeignetheit zur Verfolgung legitimer Regelungsziele, Erforderlichkeit und Angemessenheit (Zumutbarkeit, Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, Proportionalität) spielt als Schranken-Schranke bei Grundrechtseingriffen und im Rahmen der Drei-Stufen-Theorie eine Rolle. Er ist letztendlich ein Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips (vgl. Art. 19 Abs. 4, 1 Abs. 3, 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 S. 1 GG) und eines der obersten Prinzipien des Verwaltungshandelns.<sup>30</sup>

Geeignetheit eines Mittels bedeutet, dass es dazu dient, einen angestrebten legitimen Zweck zu erreichen.<sup>31</sup> Allerdings muss das Ziel durch das verwendete Mittel nicht vollständig erreicht werden, ein Betrag zur Zweckerfüllung reicht aus.<sup>32</sup> Ein Mittel ist erforderlich, wenn zur Zweckerreichung kein gleich effektives Mittel besteht, durch das die betroffenen Grundrechte weniger eingeschränkt würden.<sup>33</sup>

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, auch Angemessenheit, Zumutbarkeit oder Proportionalität<sup>34</sup> genannt, besagt, dass eine Maßnahme den Betroffenen nicht übermäßig belasten und für ihn nicht unzumutbar sein darf. Das Verhältnis zwischen angestrebtem Zweck und angewandtem Mittel muss angemessen sein.<sup>35</sup> Dabei ergibt sich unter Umständen das Sonderproblem des kumulativen Eingriffes, wenn ein Grundrechtsträger durch eine Mehrzahl von Regelungen in seinem Grund-

---

<sup>29</sup> Erläuterungen zum GlüÄndStV, S. 13.

<sup>30</sup> BVerfGE 20, 45, 49f.

<sup>31</sup> BVerfGE 33, 171, 187; 63, 88, 115.

<sup>32</sup> BVerfGE 13, 237, 241.

<sup>33</sup> BVerfGE 30, 292, 316.; § 5 Abs. 1 des Polizeigesetzes Baden-Württemberg (PolG).

<sup>34</sup> Katz, S. 108.

<sup>35</sup> BVerfGE 44, 353, 373f.; § 5 Abs. 2 PolG.

recht eingeschränkt wird. Selbst wenn eine Einzelregelung als solche verhältnismäßig und zumutbar ist und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, kann die Summe, die Kumulation der Eingriffe, unverhältnismäßig sein und den Grundrechtsträger in seinen Grundrechten verletzen.<sup>36</sup>

#### 4.5. Der Bestimmtheitsgrundsatz

Der rechtsstaatliche Bestimmtheitsgrundsatz geht letztlich auf den Grundsatz „nulla poena sine lege“ („keine Strafe ohne Gesetz“) zurück (vgl. Art. 103 Abs. 2 GG, § 1 des Strafgesetzbuches – StGB). Der Bürger muss wissen können, was er legal tun kann.<sup>37</sup> Daher müssen Rechtsnormen so formuliert sein, dass sie mit Hilfe der gängigen Auslegungsmethoden oder etablierter Rechtsprechung eine verlässliche Basis für die Auslegung und Anwendung der Rechtsnormen bildet. Die Rechtsnorm muss so gefasst sein, dass staatliches Handeln auf Grund der Norm richterlich überprüft werden kann (Justiziabilität), der betroffene Bürger die Rechtslage erkennen und danach handeln kann und die Exekutive für ihr Verhalten klare Handlungsmaßstäbe zur Verfügung hat. Das Bestimmtheitsgebot geht nicht soweit, dass es die Verwendung von Generalklauseln, unbestimmten Rechtsbegriffen oder Ermessensvorschriften verböte.<sup>38</sup>

Im Glücksspielrecht spielt der Bestimmtheitsgrundsatz insofern eine Rolle, als das unerlaubte Veranstellen eines Glücksspiels, einer Lotterie oder einer Ausspielung und die Beteiligung an einem unerlaubten Glücksspiel unter Strafandrohung stehen (§§ 284, 285 und 287 StGB, § 28 S. 3). Weiterhin führt LGlüG-E in § 48 eine Reihe von Ordnungswidrigkeitstatbeständen auf, die dem Bestimmtheitsgrundsatz entsprechen müssen. In dieser Arbeit spielt er im Zusammenhang mit der Regelung des § 24 eine Rolle.

---

<sup>36</sup> BVerfG Urteil vom 12.4.2005, 2 BvR 581/01; Hufen, Gewerbliches Geld-Gewinnspiel, S. 19.

<sup>37</sup> BVerfGE 105, 135, 155.

<sup>38</sup> Katz, S. 102f.

#### 4.6. Kohärenz und Systematik / Konsequenz und Konsistenz

Der Begriff „Kohärenz“ beutet so viel wie „Zusammenhang; Abstimmung, Koordination“.<sup>39</sup> Dabei wird im Bereich des Glücksspielrechts zwischen der horizontalen Gesamtkohärenz, die den gesamten Glücksspielbereich ins Auge fasst, und der vertikalen Kohärenz, die einen einzelnen Glücksspielsektor für sich betrachtet, unterschieden.<sup>40</sup> „Systematik“ bedeutet eine „Gestaltung nach bestimmten Ordnungsprinzipien“.<sup>41</sup>

Der EuGH verlangt in seiner Rechtsprechung, dass die Regelungen eines Mitgliedsstaates das anvisierte Ziel in kohärenter und systematischer Weise anstreben.<sup>42</sup> Im Fokus des EuGH stehen dabei sämtliche zugelassenen Glücksspiele und deren Regelungen als Gesamtheit. Er verlangt eine Gesamtkonsistenz, die sich auf sämtliche Glücksspiele insgesamt erstreckt. Er weist die mögliche Behauptung, dass das Gemeinschaftsrecht keine Gesamtkonsistenz fordere, ausdrücklich zurück.<sup>43</sup> Dabei hat er gleichwohl im Auge, „dass die verschiedenen Arten von Glücksspielen erhebliche Unterschiede aufweisen können“ und ein Mitgliedsstaat daher abweichende Regelungen für die einzelnen Glücksspielsektoren treffen darf.<sup>44</sup> Daraus folgert Dörr zu Unrecht, dass der EuGH seine Überprüfung auf die Regelungen der einzelnen Glücksspielsektoren beschränke (vertikale Kohärenz).<sup>45</sup> Vielmehr ist aus europarechtlicher Sicht unabhängig von der innerstaatlichen Kompetenzverteilung (sog. „Länderblindheit“ des EuGH)<sup>46</sup> auf eine horizontale Gesamtkohärenz abzustellen.<sup>47</sup>

Aus verfassungsrechtlicher Sicht hingegen kommt es auf eine Gesamtkohärenz des gesamten Glücksspielsektors nicht an. Vielmehr wird vom

---

<sup>39</sup> Duden Online, Kohärenz.

<sup>40</sup> Dörr, S. 48.

<sup>41</sup> Duden Online, Systematik.

<sup>42</sup> EuGH, verb. Rs. C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07, Rn. 83, 88ff.

<sup>43</sup> EuGH, Rs. C-46/08, Rn. 26, 34, 68f., 71.

<sup>44</sup> EuGH, Rs. C-46/08, Rn. 62f.

<sup>45</sup> Dörr, S.48 und 67.

<sup>46</sup> Becker, Schriftliche Stellungnahme zum Antrag der SPD, S. 1.

<sup>47</sup> Uwer, S. 1; Grzeszick, S. 7f.



Bundesverfassungsgericht eine „konsequente und konsistente Ausgestaltung“ der glücksspielrechtlichen Regelungen verlangt.<sup>48</sup> „Konsequenz“ bedeutet „Folgerichtigkeit, Schlüssigkeit“.<sup>49</sup> Fehlende Konsequenz kann im Rahmen der Angemessenheitsprüfung dazu führen, dass ein Missverhältnis zwischen angestrebtem Ziel und ergriffenen Maßnahmen entsteht. Der Begriff „Konsistenz“ bezeichnet in der Logik einen „strengen gedanklichen Zusammenhang“.<sup>50</sup> Auf Grund ihrer inhaltlichen Überschneidungen sind Konsequenz und Konsistenz als Einheit zu sehen und zusammen zu prüfen.

Mangels des Erfordernisses einer horizontalen Gesamtkohärenz im Verfassungsrecht, ist es unschädlich, dass durch die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern (s. 4.3) die Gesetzgeber je nach ihren ordnungspolitischen Vorstellungen unterschiedliche Schutzniveaus für einzelne Glücksspielarten festlegen können.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> BVerfG Beschluss vom 20.03.2009, 1 BvR 2410/08, Rn. 16f.; Papier, S. 48.

<sup>49</sup> Duden Online, Konsequenz.

<sup>50</sup> Duden Online, Konsistenz.

<sup>51</sup> Papier, S. 48.

## 5. Bedeutende Regelungen des Glücksspieländerungsstaatsvertrages und ihre Verfassungsmäßigkeit

In diesem Kapitel werden ausgewählte Regelungen des GlüÄndStV dargestellt und verfassungsrechtlich beurteilt. Von den in Frage kommenden Regelungen wurden diejenigen ausgewählt, die auf Grund ihrer sozialen, ökonomischen oder finanziellen Auswirkungen das meiste Konfliktpotenzial bieten, namentlich Regelungen zu Sportwetten und Spielhallen mit Geld- oder Warengewinnspielgeräten.

### 5.1. Sportwettenbezogene Regelungen

Im Bereich der Sportwetten wurde erstmals eine Experimentierklausel eingeführt, die es auch privaten Anbietern erlaubt, mit einer Konzession Sportwetten zu veranstalten und zu vermitteln. Die Konzession beinhaltet auch das Recht für Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet (§§ 10a Abs. 1, 2 und 4, 10 Abs. 6). Die Anzahl der Konzessionen ist auf 20 begrenzt (§ 4a Abs. 3 S. 1 i. V. m. 10a Abs. 3). Die Erteilung der Konzession ist an strenge Voraussetzungen geknüpft (§ 4a Abs. 4). Von den Konzessionären wird eine Abgabe in Höhe von 5 Prozent des Spieleinsatzes erhoben (§ 4d Abs. 1 S. 1 i. V. m. Abs. 2 S. 1).

#### 5.1.1. Das Konzessionserfordernis für das Veranstalten von Sportwetten

Die Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen darf grundsätzlich nur den Ländern selbst, einer von allen Vertragsländern gemeinsam geführten öffentlichen Anstalt, juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder privatrechtlichen Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erlaubt werden (§ 10 Abs. 6). Diese Regelung wird für einen Zeitraum von sieben Jahren ab Inkrafttreten des Staatsvertrages (01. Juli 2012) auf das Veranstalten von Sportwetten nicht angewandt, um zu erproben, ob dadurch die Ziele des § 1, vor allem die Bekämpfung des bestehenden Schwarzmarktes, besser erreicht werden können (§ 10a Abs. 1). Während dieses Zeitraumes bedarf es für das Veranstalten von Sportwetten einer Konzession, die dem Konzessionsnehmer auch das Recht einräumt, ab-

weichend von der Verbotsvorschrift des § 4 Abs. 4 Sportwetten im Internet zu veranstalten und zu vermitteln (§ 10a Abs. 2 und Abs. 4 S. 1). Die Erteilung der Konzession ist an strenge subjektive Voraussetzungen geknüpft wie die erweiterte Zuverlässigkeit, die finanzielle Leistungsfähigkeit und die Gewährleistung von Transparenz und Sicherheit des Glücksspiels durch den Konzessionsnehmer (§ 4a Abs. 4).

Durch die Regelungen der §§ 10a Abs. 2 i. V. m. 4a Abs. 4 wird das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG eingeschränkt. Das Konzessionserfordernis für das Veranstalten von Sportwetten stellt eine subjektive Berufszulassungsbeschränkung im Sinne der Drei-Stufen-Theorie dar (s. 4.1). Auf dieser Stufe sind Beschränkungen zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsgutes zulässig und müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in seinen drei Ausprägungen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit entsprechen.<sup>52</sup> Auf formeller Seite müssen die Regelungen kompetenzgemäß erlassen worden sein.<sup>53</sup> Dies ist bei den Regelungen zu Sportwetten insgesamt gegeben, da der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung nicht Gebrauch gemacht hat (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 72 Abs. 1 GG).

Als wichtige Gemeinschaftsgüter kommen hier die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht, der Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften und die Abwehr von mit Wetten verbundener Begleitkriminalität in Betracht (§ 1 S. 1 Nr. 1 und 4). Im „Sportwetten-Urteil“ vom 28.03.2006 hat das Bundesverfassungsgericht die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht als „überragend wichtiges Gemeinwohlziel“ in Sinne der Drei-Stufen-Theorie qualifiziert.<sup>54</sup> Der Bundesgerichtshof (BGH) teilt diese Einschätzung.<sup>55</sup> Da diese Urteile die dritte Stufe der objektiven Berufszulassungsschranken betreffen und das Erfordernis eines wichtigen Gemeinschaftsgutes auf der

---

<sup>52</sup> BVerfGE 64, 72, 82; 103, 172, 182ff.

<sup>53</sup> BVerfGE 7, 377, 408; 21, 245, 249ff.; 40, 196, 217ff.; 115, 276, 304.; Katz, S. 412ff.

<sup>54</sup> BVerfGE 115, 276, 304f.

<sup>55</sup> BGH, Urteil vom 28.09.2011, I ZR 92/09, Rn. 11.

niedrigeren zweiten Stufe anzusiedeln ist, muss es sich bei der Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht erst recht um ein wichtiges Gemeinschaftsgut handeln (argumentum a maiore ad minus). Es ist hervorzuheben, dass das Bundesverfassungsgericht hierbei nicht auf den konkreten Anteil oder die Anzahl der pathologischen oder problematischen Glücksspieler abstellt. Vielmehr ergibt sich aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, dass der Staat auch oder gerade kleine Gruppen von Betroffenen schützen muss. Denn dieser Vorschrift kommt es nicht darauf an, jeweils eine möglichst große Anzahl an Individuen zu schützen, sondern jeden einzelnen.

Der Vollständigkeit halber sei hier dennoch eine Statistik aufgeführt, die darstellt, welches Ausmaß die Suchtproblematik im Glücksspielbereich tatsächlich hat. Aus der folgenden Tabelle ergibt sich die Prävalenz von problematischem und pathologischem Glücksspiel. Der Begriff „Prävalenz“ bezeichnet die Häufigkeit einer Krankheit in einer Bevölkerung zu einem bestimmten Zeitpunkt. Die Prävalenz ist der Quotient aus der Anzahl der Betroffenen und der Anzahl der Individuen der gesamten Population ( $P = n_{\text{Betroffene}} / n_{\text{Gesamt}}$ ).<sup>56</sup>

	Bühringer et al. (2007)	Buth & Stöver (2008)	BzgA (2010)	Sassen et al. (2011)	Meyer et al. (2011)
Problematisches Spielverhalten	0,29% (149.000)	0,64% (340.000)	0,64% (347.000)	0,24% (133.000)	0,31% (172.000)
Pathologisches Spielverhalten	0,20% (103.000)	0,56% (290.000)	0,45% (242.000)	0,31% (172.000)	0,35% (193.000)

Abbildung 1: Prävalenz problematischen und pathologischen Glücksspiels (Quelle: DHS)<sup>57</sup>

Des Weiteren geht die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BzgA) an Hand einer Erhebung im Jahr 2011 von 200.000 bis 351.000

<sup>56</sup> DocCheck Flexikon, Prävalenz.

<sup>57</sup> DHS, Glücksspiel.

problematischen und 191.000 bis 338.000 pathologischen Glücksspielern aus.<sup>58</sup>

Hufen weist darauf hin, dass das Grundgesetz von einem mündigen und selbstbewussten Bürger ausgehe, der in der Lage sei, sich zu einem erheblichen Teil selbst zu beschützen und selbstständig zu entscheiden, inwiefern er sich den Gefahren des Glücksspiels aussetzt. Führt man den Gedanken weiter, dass der Staat den Bürger vor selbst verantworteten Gefahren im privaten Lebensbereich schützen muss, käme man zu der Frage, ob der Staat nicht auch andere vergleichbar gefährliche private Gewohnheiten wie Fresssucht, Arbeitssucht („Workaholismus“) oder Internetsucht in der gleichen Intensität wie Glücksspielsucht bekämpfen müsste.<sup>59</sup> Richtig an diesem Gedankengang ist, dass mit den genannten Suchterkrankungen und der Glücksspielsucht ähnliche Folgen wie finanzielle, familiäre, berufliche, soziale und gesundheitliche Probleme einhergehen können.<sup>60</sup> Bei den 14- bis 64-Jährigen wird mit einem Anteil der problematischen Internetnutzer an der Gesamtzahl der Internetnutzer von 4,6 % gerechnet. Bei den 14- bis 24-Jährigen beträgt der dieser Anteil sogar 13,6 %.<sup>61</sup> Eine belastbare Zahl, wie viele Arbeitsabhängige es in Deutschland gibt, ist derzeit nicht verfügbar, da es sich nicht um eine klinische Diagnose handelt. Schätzungen gehen von 200.000 bis 400.000 Betroffenen aus.<sup>62</sup> Von Bulimie sind 0,7 bis 1,3 % der Bevölkerung betroffen.<sup>63</sup> Die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) rechnet mit 1.100.000 bis 1.500.000 Alkoholabhängigen.<sup>64</sup> Nach den Ergebnissen des Mikrozensus 2009 liegt die Raucherprävalenz bei den über 15-Jährigen und älteren bei insgesamt 25,7 %.<sup>65</sup>

---

<sup>58</sup> BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, S. 84f.

<sup>59</sup> Hufen, Gewerbliches Geld-Gewinnspiel, S. 34f.

<sup>60</sup> Fachverband Glücksspielsucht, S. 1.

<sup>61</sup> Rumpf u. a., S. 16f.

<sup>62</sup> Wild.

<sup>63</sup> BzGA, Bulimie.

<sup>64</sup> DHS, Alkohol.

<sup>65</sup> DHS, Tabak.

An Hand dieser Zahlen lassen sich Glücksspiel-, Fress- und Arbeitssucht durchaus als vergleichbar gefährlich, die Internetsucht sogar als wesentlich gefährlicher als die Glücksspielsucht einstufen. Wenn sich der Gesetzgeber also wie im Fall des GlüÄndStV auf seinen Schutzauftrag aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG berufen möchte, sollte er Gefahren von vergleichbarer Intensität auch vergleichbar intensiv bekämpfen.<sup>66</sup> Was die Regulierung durch den Staat angeht erfährt das Glücksspiel allerdings die bei weitem strengste Behandlung. Dies mag einerseits daran liegen, dass es sich bei Fress- und Arbeitssucht im Vergleich zur Glücksspielsucht um relativ neue Phänomene handelt, die vor einer Regulierung durch den Staat erst noch hinreichend erforscht werden müssen. Andererseits sollte an dieser Stelle auch Erwähnung finden, dass der Staat von einer strengen Reglementierung des Glücksspiels in finanzieller Hinsicht durchaus profitiert.<sup>67</sup> Fiskalische Interessen als solche sind kein legitimes Regelungsziel.<sup>68</sup> Nach Ansicht der Monopolkommission „ergeben sich Hinweise darauf, dass eine solche Priorisierung der Einnahmenerzielung vorliegt“.<sup>69</sup> Diese Überlegungen ändern allerdings nichts daran, dass das Bundesverfassungsgericht die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht zu Recht als „überragend wichtiges Gemeinwohlziel“ in Sinne der Drei-Stufen-Theorie qualifiziert hat.<sup>70</sup>

Der Schutz der Spieler ist im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ebenso als wichtiges Gemeinschaftsgut anzusehen. Zwar seien im Bereich der Sportwetten die Gefahren durch manipulierte Spielgeräte in nur geringem Maß vorhanden, auch könne der Wettunternehmer das Spielergebnis nicht selbst beeinflussen. Allerdings seien bei Sportwetten die Spieler durch eine mögliche Insolvenz des Unternehmers stärker gefährdet als bei

---

<sup>66</sup> Erläuterungen zum GlüStV, S. 4; Erläuterungen zum GlüÄndStV, S. 14.

<sup>67</sup> BW-LT-Drs. 15/1570, S. 2 und 10; Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission, S. 1\*, 8; Dörr, S. 10 und 52; Grzeszick, S. 12.

<sup>68</sup> BVerfGE 115, 276ff.; Herrmann, S. 1; Becker, Schriftliche Stellungnahme für den LT von NRW, S. 1.

<sup>69</sup> Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission, S. 9.

<sup>70</sup> BVerfGE 115, 276, 304f.

anderen Glücksspielen. Daher ginge es vor allem darum, „die finanzielle Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Veranstalters (...) zu sichern.“ Hieran knüpft insbesondere § 4a Abs. 4 Nr. 2 an. Die Abwehr der mit Glücksspielen verbundenen Begleitkriminalität wird ebenso als legitimer Zweck anerkannt, da Spielsüchtige üblicherweise ihre Sucht durch kriminelle Handlungen finanzieren würden.<sup>71</sup>

Bei der Geeignetheit darf sich der Gesetzgeber auf seinen Einschätzungs- und Prognosespielraum berufen. Dagegen, dass das Erfordernis einer Konzession durchaus geeignet ist, zu verhindern, dass Spieler von unzuverlässigen, finanziell schwachen Veranstaltern gefährdet werden, bestehen keine Bedenken.<sup>72</sup> Das Erfordernis einer Erlaubnis, wovon die Konzession eine Sonderform darstellt<sup>73</sup>, ist durchaus üblich und bewährt als subjektive Berufszulassungsschranke, um den jeweiligen Kunden zu schützen, so z. B. bei Gaststätten (vgl. § 2 des Gaststättengesetzes – GastG), Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit (vgl. § 33c GewO) und anderen Spielen mit Gewinnmöglichkeit (vgl. § 33d GewO). Auch bei der Erforderlichkeit darf sich der Gesetzgeber auf seinen Einschätzungs- und Prognosespielraum berufen. Diesen hat er erst dann überschritten, wenn er durch bekannte Tatsachen oder gemachte Erfahrungen weiß, dass es gleich effektive Alternativen mit einem geringeren Belastungsgrad für den Betroffenen gibt.<sup>74</sup> Dies ist hier nicht der Fall, sodass das Konzessionserfordernis erforderlich ist.

Bei der Angemessenheit (s. 4.4) geht es um das Verhältnis zwischen angestrebtem Zweck und angewandten Mitteln.<sup>75</sup> In Anbetracht des hohen Gewichtes der verfolgten legitimen Ziele des Spielerschutzes und der Bekämpfung von Spielsucht und der mit Glücksspielen verbundenen Begleitkriminalität sowie der durchaus realistischen Erfüllbarkeit der Vorausset-

---

<sup>71</sup> BVerfGE 115, 276, 306f.

<sup>72</sup> Dörr, S. 32.

<sup>73</sup> Erläuterungen zum GlüÄndStV, S. 20.

<sup>74</sup> BVerfGE 115, 276, 309.

<sup>75</sup> BVerfGE 44, 353, 373f.

zungen des § 4a Abs. 4 ist hier keine Unproportionalität erkennbar, die potenzielle Konzessionsnehmer unangemessen belasten würde. Das Konzessionserfordernis für das Veranstellen von Sportwetten ist somit auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Es entspricht wie aufgezeigt allen drei Ausprägungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Da weiterhin keine Bedenken bezüglich der Bestimmtheit der Erlaubnisvoraussetzungen oder der Konsequenz und Konsistenz der Regelungen der §§ 10a Abs. 2 i. V. m. 4a Abs. 4 bestehen, entsprechen diese den Anforderungen des Grundgesetzes.

#### 5.1.2. Die Beschränkung der Anzahl der zu vergebenden Konzessionen auf 20

Der Gesetzgeber hat sich dazu entschlossen, die Anzahl der zu vergebenden Konzessionen auf 20 zu beschränken (§§ 4a Abs. 3 S. 1, 10a Abs. 3). Hiermit geht Hand in Hand, dass auf die Erteilung kein Rechtsanspruch besteht (§ 4a Abs. 2 S. 2). Gemäß den Erläuterungen zum Staatsvertrag soll die Erteilung einer Konzession einen „Akt einer besonderen staatlichen Verleihung“ darstellen. Die Beschränkung der Anzahl der Konzessionen wird unter anderem mit der Verminderung der Gelegenheit zum Spiel begründet.<sup>76</sup> Im Hinblick auf die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und die Drei-Stufen-Theorie (s. 4.1) werden die Bekämpfung der Spielsucht sowie die Betrugs- und Manipulationsvorbeugung als besonders wichtige Gemeinwohlziele genannt. Die Geeignetheit zur Zielerreichung wird bejaht, weil durch die Anzahl von 20 Konzessionen der gesamte Schwarzmarkt bekämpft werde. Bei der Erforderlichkeit beruft sich der Gesetzgeber auf seinen Beurteilungs- und Prognosespielraum und vertritt die Ansicht, durch ein zahlenmäßig unbegrenztes Erlaubnissystem käme es zu einer unbegrenzten Ausweitung von Wettangeboten einhergehend

---

<sup>76</sup> Erläuterungen zum GlüÄndStV, S. 20.



mit einer Zunahme von pathologischem und problematischen Spielverhalten.<sup>77</sup>

Durch die §§ 4a Abs. 3 S. 1, 10a Abs. 3 wird die Berufsfreiheit potenzieller Konzessionsnehmer eingeschränkt. Die Regelungen stellen als zahlenmäßige Kontingentierung eine objektive Berufszulassungsschranke dar und müssen dementsprechend den Rechtfertigungsanforderungen des Bundesverfassungsgericht seit dem „Apotheken-Urteil“ und dem „Sportwetten-Urteil“ (s. 4.1), genügen, d. h., es müssen drohende schwere Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut vorliegen, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt und die Zumutbarkeitsgrenze nicht überschritten sein.<sup>78</sup>

Obgleich die Ziele des § 1 grundsätzlich ausdrücklich „gleichrangig“ genannt werden, darf dennoch davon ausgegangen werden, dass die Ziele je nach Regelung eine unterschiedliche Gewichtung erfahren.<sup>79</sup> Dafür spricht auch, dass zur Zielerreichung differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen sind (§ 1 S. 2). Vorrangig verfolgtes Ziel des § 10a Abs. 3 ist die Bekämpfung des entstandenen Schwarzmarktes (§ 1 S. 1 Nr. 2).<sup>80</sup> § 4a Abs. 3 S. 1 hat als Nebenziel ebenso die Bekämpfung des Schwarzmarktes. Als Hauptziel wird der Spielerschutz angegeben, da durch die Bereitstellung einer legalen Alternative zum Schwarzmarkt im Bereich der Sportwetten eine bessere staatliche Kontrolle und damit ein effektiverer Spielerschutz ermöglicht werde.<sup>81</sup> Letztlich ist die Bekämpfung des Schwarzmarktes also ein Unterziel, das zur Erreichung eines besseren Spielerschutzes beitragen soll.

Wie oben ausgeführt (s. 5.1.1.) stellt der Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften ein wichtiges Gemeinschaftsgut dar. Letztlich geht es um den Schutz von Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), Eigentum (Art.

---

<sup>77</sup> Erläuterungen zum GlüStV, S. 10; Erläuterungen zum GlüÄndStV, S. 21f .

<sup>78</sup> BVerfGE 21, 245, 249ff.; 40, 196, 217ff.; Katz, S. 412ff.

<sup>79</sup> Papier, S. 59.

<sup>80</sup> Erläuterungen zum GlüÄndStV, S. 37.

<sup>81</sup> Erläuterungen zum GlüÄndStV, S. 21.

14 Abs. 1 GG), Beruf (Art. 12 Abs. 1 GG) und eventuell auch Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG), die durch betrügerische Machenschaften und Spielsucht bedroht sein können.<sup>82</sup> In Anbetracht dieser hohen Güter von Verfassungsrang kommt man zu dem Ergebnis, dass es sich dabei auch um „überragend wichtige Gemeinwohlziele“ im Sinne der Drei-Stufen-Theorie handelt.<sup>83</sup>

Im nächsten Schritt geht es um die Klärung der Geeignetheit der Regelung zur Zielerreichung. In diesem Punkt kann sich der Gesetzgeber grundsätzlich auf einen Einschätzungs- und Prognosespielraum berufen. Dabei ist er an die jeweiligen Sachgesetzmäßigkeiten und die bereits gemachten Erfahrungen gebunden.<sup>84</sup> Die Einsätze bei

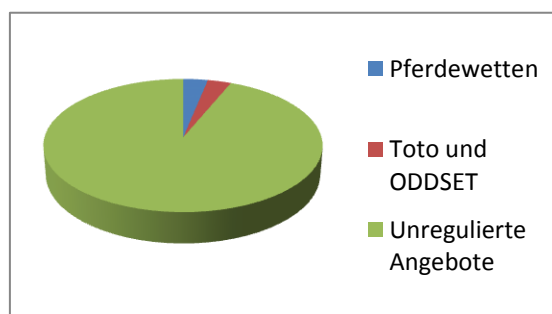


Abbildung 2: Spieleinsätze in Deutschland bei Sportwetten (eigene Darstellung)

Sportwetten in Deutschland betragen jährlich etwa 7,8 Milliarden Euro. Davon entfallen 0,25 Milliarden Euro auf Pferdewetten, 0,24 Milliarden Euro auf die staatlichen Angebote von Toto und Oddset und 7,3 Milliarden Euro auf unregulierte Glücksspielangebote.<sup>85</sup> Von den 7,3 Milliarden Euro an Einsätzen bei unregulierten Angeboten entfallen 3,9 Milliarden Euro auf Online-Sportwetten, 2,4 Milliarden Euro auf stationäre Sportwetten und eine Milliarde Euro auf sogenannte „Hinterzimmergeschäfte“.<sup>86</sup> Angesichts dieses hohen Anteils der unregulierten Sportwetten von über 93 Prozent an den gesamten Spieleinsätzen bei Sportwetten, ist die Geeignetheit einer Beschränkung auf nur 20 Konzessionen äußerst zweifelhaft.<sup>87</sup> Anbieter aus dem Ausland, die ohnehin schon in Deutschland tätig

<sup>82</sup> Fachverband Glücksspielsucht, S. 1; BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, S. 13.

<sup>83</sup> BVerfGE 21, 245, 249ff.; 40, 196, 217ff.

<sup>84</sup> BVerfGE 115, 276, 307f.

<sup>85</sup> Goldmedia, Glücksspielmarkt Deutschland 2015, S. 124f. zitiert bei Papier, S. 19.

<sup>86</sup> Goldmedia, Glücksspielmarkt Deutschland 2015, S. 64 zitiert bei Papier, S. 20.

<sup>87</sup> Vgl. auch Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission, S. 14; Grzeszick, S. 9; eco –Stellungnahme vom 06.05.2011, S. 3.

sind, würden mit großer Wahrscheinlichkeit weiterhin aktiv bleiben, wenn sie keine Konzession erhielten.<sup>88</sup> Somit würde der Gesetzgeber sein Ziel, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel bereitzustellen und durch eine bessere Kontrolle der Anbietern den Spielerschutz zu erhöhen, deutlich verfehlen (vgl. § 1 S. 1 Nr. 2, 3 und 4). Die Beschränkung der Anzahl der Konzession ist zur Zielerreichung nicht geeignet.

Bei der Erforderlichkeit geht es um die Frage, ob zur Zweckerreichung ein ebenso effektives Mittel besteht, durch das die Grundrechte der am Erhalt einer Konzession Interessierten weniger eingeschränkt würden.<sup>89</sup> Wie bei der Geeignetheit steht dem Gesetzgeber auch hier ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu.<sup>90</sup> Im „Apotheken-Urteil“ hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf Art. 12 Abs. 1 S. 2 festgehalten, dass Regelungen zur Einschränkung der Berufsfreiheit auf der Stufe der Drei-Stufen-Theorie vorzunehmen sind, die den geringsten Eingriff in die Berufsfreiheit verursacht. Erst wenn diese Mittel mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht ausreichen, darf er die nächste Stufe betreten.<sup>91</sup> Da es sich bei der zahlenmäßigen Kontingentierung der zu vergebenden Konzessionen um eine objektive Berufszulassungsbeschränkung handelt, stellt sich somit die Frage, ob der Gesetzgeber darlegen kann, dass subjektive Beschränkungen zur Zielerreichung nicht ausreichen. Als milderer Mittel kommt insbesondere eine zahlenmäßig unbeschränkte Vergabe von Konzessionen in Betracht.<sup>92</sup> Zur Beurteilung der Erforderlichkeit können Regelungsmodelle anderer Gesetzgeber als Indiz herangezogen werden.<sup>93</sup> Das schleswig-holsteinische Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz SH) vom 20. Oktober 2011 sieht vor, dass für das Veranstalten von Sportwetten eine Veranstaltungsgenehmigung und eine Genehmigung als Wettunternehmer erforderlich sind (§§ 4 Abs. 1 und 21 Abs. 1 i. V. m. 22

---

<sup>88</sup> Papier, S. 61.

<sup>89</sup> BVerfGE 30, 292, 316.

<sup>90</sup> BVerfGE 115, 276, 309.

<sup>91</sup> BVerfGE 115, 377, 408.

<sup>92</sup> Vgl. auch Grzeszick, S. 10 und 18.

<sup>93</sup> Papier, S. 49 und 63.

Glücksspielgesetz SH). Eine zahlenmäßige Beschränkung der Genehmigungen ist nicht vorgesehen. Der schleswig-holsteinische Gesetzgeber geht von 3000 illegalen Internetseiten, auf denen Wetten angeboten und die von den Bürgern „in erheblichem Umfang genutzt“ würden, aus.<sup>94</sup> Wie oben erläutert unterliegt der Gesetzgeber des GlüÄndStV der erhöhten Beweislast, darzulegen, dass Maßnahmen einer niedrigeren Stufe der Drei-Stufen-Theorie, in diesem Fall subjektive Zulassungsbeschränkungen, nicht ausreichen, um seine Ziele ebenso effektiv zu erreichen. Dieser wird er nicht gerecht. Die zahlenmäßige Beschränkung von Konzessionen ist somit nicht erforderlich.

Bei der Prüfung der Angemessenheit ist entscheidend, dass die in die Berufsfreiheit eingreifenden Regelungen konsequent und wirklich am Ziel der Spiel- und Wettsuchtbekämpfung ausgerichtet sein und sich dies an ihrer „rechtlichen wie tatsächlichen Ausgestaltung (...) positiv ausdrücken“ muss.<sup>95</sup> Dazu gehört, dass das vom Gesetzgeber verfolgte Schutzniveau in Proportionalität zu den Einschränkungen der Berufsfreiheit steht.<sup>96</sup> Bezogen auf die §§ 4a Abs. 3 S. 1, 10a Abs. 3 bedeutet der Grundsatz der Konsequenz und Konsistenz, dass der Gesetzgeber seine Regelungen folgerichtig, widerspruchsfrei und logisch ausgestalten und aufeinander abstimmen muss. Fehlende Konsequenz und Konsistenz kann zur Unangemessenheit einer Beschränkung führen.

Der GlüÄndStV verfolgt im Vergleich zu seinem Vorgänger, dem GlüStV, der für die Veranstaltung von Sportwetten ein staatliches Monopol vorsah, und zum Glücksspielgesetz von Schleswig-Holstein, das eine unbegrenz-

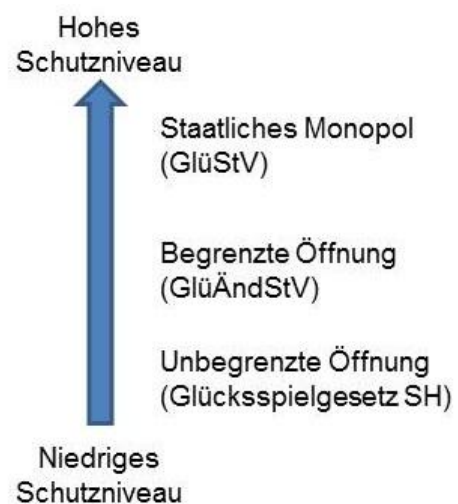


Abbildung 3: Schutzniveaus glücksspielrechtlicher Regelwerke (eigene Darstellung)

<sup>94</sup> SH-LT-Drs. 17/1100, S. 51f.

<sup>95</sup> BVerfGE 115, 276, 311.

<sup>96</sup> BVerfGE 121, 317, 356ff., Papier, S. 69.

te Öffnung mit subjektiven Zulassungsvoraussetzungen vorsieht, ein mittleres Schutzniveau (vgl. Abb. 3). Die Absenkung des Schutzniveaus im Vergleich zum GlüStV zeigt sich auch in der Zulassung des Internets als Vertriebsweg für Sportwetten (§ 10a Abs. 4), obwohl dieser als wesentlich gefährlicher als andere Vertriebswege eingestuft wird,<sup>97</sup> und in der Zulassung von Live-Wetten (§ 21 Abs. 4 S. 2 und 3). Zwischen der Absenkung des Schutzniveaus im Bereich der Sportwetten und der intensiven Einschränkung der Berufsfreiheit potenzieller Veranstalter von Sportwetten ist ein deutlicher Widerspruch zu erkennen, der sowohl Angemessenheit als auch Konsequenz und Konsistenz der zahlmäßigen Beschränkung von Konzessionen in Frage stellt.

Wie aufgezeigt verstoßen die Regelungen der §§ 4a Abs. 3 S. 1, 10a Abs. 3 gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in allen drei Ausprägungen.<sup>98</sup> Sie sind damit verfassungswidrig.

### 5.1.3. Die Konzessionsabgabe

Die Konzessionsnehmer sind verpflichtet eine Konzessionsabgabe in Höhe von 5 Prozent des Spieleinsatzes zu entrichten (§ 4d Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1). Da es sich um eine nichtsteuerliche Abgabe handelt, richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nicht nach den finanzverfassungsrechtlichen Normen der Art. 104a bis 115 GG, sondern nach den allgemeinen Kompetenzzuweisungen der Art. 70 bis 74 GG (s. 4.3).<sup>99</sup> Begründet wird die Erhebung der Konzessionsabgabe mit der teilweisen Abschöpfung des Vorteils, den der Konzessionsnehmer durch Erteilung der Konzession erhält.<sup>100</sup>

Bedenken an der Höhe der Konzessionsabgabe ergeben sich vor allem im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Erfordernis von Konsequenz und Konsistenz (s. 4.4 und 4.5). Als legitimes Ziel der

---

<sup>97</sup> BVerfGE 115, 276, 315; BGH, Urteil vom 28.09.2011, I ZR 92/09, Rn. 60.

<sup>98</sup> Vgl. auch Grzeszick, S. 4.

<sup>99</sup> BVerfGE 4, 7, 13; 108, 1, 13; Erläuterungen zum GlüÄndStV, S. 25.

<sup>100</sup> Erläuterungen zum GlüÄndStV, S. 26f.

Konzessionsabgabe kommen Lenkungs Zwecke in Betracht, da sich durch die Konzessionsabgabe das Angebot verteuert und damit die Nachfrage gedämpft wird (vgl. § 1 S. 1 Nr. 2).<sup>101</sup> Starke Bedenken bestehen in Bezug auf die Geeignetheit der Regelung zur Zielerreichung. Die Konzessionsabgabe wird auf Grund des Spieleinsatzes erhoben (§ 4d Abs. 2 S. 1). Die Regelung berücksichtigt nicht, welcher Anteil der Spieleinsätze als Gewinn des Spielers wieder ausgeschüttet wird. Zumindest Online-Anbietern wird es schwierig sein, ein wirtschaftlich tragfähiges Angebot bereitzustellen und damit die vom Gesetzgeber gewünschte Kanalisierung des Spieltriebes zu erreichen (§ 1 S. 1 Nr. 2).<sup>102</sup> Zur Beurteilung der Geeignetheit kann das Regelungsmodell Schleswig-Holsteins als Indiz herangezogen werden.<sup>103</sup> Dort wird eine Glücksspielabgabe, die 20 Prozent des Rohertrages, der Differenz zwischen Spieleinsätzen und ausgezahlten Gewinnen, als zur Zielerreichung geeignet betrachtet (§§ 35 Abs. 1, 36 Abs. 1 und 2 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein). Da der Gesetzgeber bei der Ausübung seines Prognosespielraumes lediglich an die jeweiligen Sachgesetzhelchkeiten und die gemachten Erfahrungen gebunden ist,<sup>104</sup> ist seine Eignungsprognose jedoch auch in Anbetracht des schleswig-holsteinischen Modells nicht zu beanstanden.

Die an dieser Stelle zu machenden Ausführungen zur Erforderlichkeit entsprechen im Wesentlichen den unter 5.1.2 angestellten Überlegungen. Als milderer Mittel kommt eine niedrige Konzessionsabgabe, deren Anknüpfungspunkt der Rohertrag sein könnte, in Betracht.<sup>105</sup> Der gesteigerten Begründungslast, warum eine die Berufsfreiheit weniger einschränkende Regelung nicht in Betracht gezogen wird,<sup>106</sup> wird der Gesetzgeber nicht gerecht. Die Erforderlichkeit der Höhe der Konzessionsabgabe ist somit

---

<sup>101</sup> Erläuterungen zum GlüÄndStV, S. 26f.; Papier, S. 60.

<sup>102</sup> Ausführliche Stellungnahme der EU-Kommission, S. 4; Reher, Stellungnahme vom 24.05.2011, S. 7f.

<sup>103</sup> Papier, S. 49 und 63.

<sup>104</sup> BVerfGE 115, 276, 307f.

<sup>105</sup> Vgl. auch Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission, S. 25.

<sup>106</sup> BVerfGE 115, 377, 408.

nicht gegeben. Sollte sich außerdem im Laufe der Zeit herausstellen, dass das den Grundrechtsinhaber weniger belastende Modell Schleswig-Holstein genauso effektiv ist wie dasjenige des GlüÄndStV, wird die Ausgestaltung des § 4d ohnehin als nicht erforderlich betrachtet werden müssen.

Bei der Frage der Verhältnismäßigkeit geht es um die Proportionalität zwischen angestrebtem Zweck und angewandten Mitteln.<sup>107</sup> Abzuwägen ist im konkreten Fall das Interesse des Gesetzgebers an einer Lenkung der Nachfrage in geordnete Bahnen, an der Bekämpfung des im Bereich der Sportwetten entstandenen Schwarzmarktes und nicht zuletzt am Schutz der Spieler (§ 1 S. 1 Nr. 2 und 3) gegen das Interesse des Konzessionsnehmers an einer angemessenen Abgabenhöhe. Wie oben dargelegt (s. 5.1.2) existiert im Bereich der Sportwetten ein unreguliertes Angebot mit Spieleinsätzen in Höhe von 7,3 Milliarden Euro. In Anbetracht dieses gewaltigen Volumens und der Gefahr, die für den Spieler von unregulierten Angeboten, die der Kontrolle durch deutsche Behörden weitestgehend entzogen sind, ausgeht, ist dem Interesse des Gesetzgebers ein sehr hoher Stellenwert einzuräumen. Zu einer angemessenen Abgabenbelastung, wie sie im konkreten Fall in der Waagschale liegt, gehört zum einen, dass die Bemessungsgrundlage sachlich gerechtfertigt, zum anderen die Höhe der Abgabe angemessen ist. Wie oben dargelegt wird die Konzessionsabgabe auf Grundlage der Spieleinsätze bemessen, was die Gewinnauszahlung an den Spieler völlig außen vor lässt. Weiterhin kann eine unangemessene Abgabenhöhe im Extremfall dazu führen, dass der Unternehmer kein wirtschaftlich tragfähiges Angebot mehr bereitstellen kann.<sup>108</sup> Demnach ist dem Interesse des Konzessionsnehmers hier ein hohes Gewicht einzuräumen. In Anbetracht der hohen Gewichtung der mit der Konzessionsabgabe verbundenen Interessen des Gesetzgebers kann § 4d Abs. 1

---

<sup>107</sup> BVerfGE 44, 353, 373f.

<sup>108</sup> Vgl. auch Grzeszick, S. 11 und 13; eco –Stellungnahme vom 06.05.2011, S. 2.

S. 1 i. V. m. Abs. 2 S. 1 gerade noch als angemessen und zumutbar angesehen werden.

Auf Grund mangelnder Erforderlichkeit verstößt § 4d Abs. 1 S. 1 i. V. m. Abs. 2 S. 1 gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Daneben ergeben sich Bedenken in Bezug auf das Erfordernis von Konsequenz und Konsistenz. Auf der einen Seite erklärt der Gesetzgeber die Bekämpfung des Schwarzmarktes als Ziel, das den anderen in § 1 genannten Zielen, gleichrangig ist und misst diesem somit eine hohe Bedeutung bei. Auf der anderen Seite begrenzt er die Anzahl der Konzessionen auf 20 (§ 4a Abs. 3 S. 1 i. V. m. 10a Abs. 3), knüpft die Erteilung einer Konzession an strenge subjektive Voraussetzungen (§ 4a Abs. 4), erlegt Konzessionsnehmern eine hohe Abgabenbelastung auf (§ 4d Abs. 1 S. 1 i. V. m. Abs. 2 S. 1) und vereitelt dadurch die Bereitstellung eines legalen Angebotes durch private Anbieter. Er läuft durch die strikten Regelungen seinen eigenen Zielen zuwider und führt den § 1 S. 1 Nr. 2 begonnenen Gedanken der Schwarzmarkt看ämpfung nicht konsequent und konsistent fort.

Die Regelung des § 4d Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 ist verfassungswidrig.

## 5.2. Spielhallenbezogene Regelungen

Im Gegensatz zum bisherigen Regelwerk des GlüStV bezieht der GlüÄndStV erstmals Spielhallen mit Geld- oder Warensielgeräten mit Gewinnmöglichkeit in seinen Anwendungsbereich ein (§ 2 Abs. 3). Nach neuer Rechtslage ist seit dem 01.07.2012 für den Betrieb einer Spielhalle neben sonstigen Genehmigungen, insbesondere der gewerberechtliden Erlaubnis nach § 33i GewO, eine zusätzliche glücksspielrechtliche Erlaubnis erforderlich (§ 24 Abs. 1). Zwischen Spielhallen muss ein Mindestabstand, der durch Landesrecht festgelegt wird, eingehalten werden (§ 25 Abs. 1). Zwei oder mehr Spielhallen dürfen nicht in baulichem Verbund stehen, d. h. vor allem nicht in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sein (§ 25 Abs. 2). Des Weiteren legt § 26



Anforderungen an die Gestaltung und den Betrieb von Spielhallen fest. Von besonderer verfassungsrechtlicher Relevanz sind auch die Übergangsregelungen des § 29 Abs. 4.

Darüber hinaus ist das Thema Spielhallen bzw. gewerbliches Geldgewinnspiel von erheblicher ökonomischer und gesellschaftlicher Relevanz. Das Angebot der gewerblichen Unterhaltungsautomatenwirtschaft umfasste in Deutschland im Jahr 2010 etwa 235.750 Geldgewinnspielgeräte.<sup>109</sup> Der Umsatz der Unterhaltungsautomatenwirtschaft betrug bei den Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit mehr als 3,9 Milliarden Euro.<sup>110</sup> Im Bereich des gewerblichen Geldgewinnspiels sind in Deutschland etwa 6.000 Unternehmen in den Bereichen Herstellung, Großhandel und Aufstellung von Automaten aktiv, die 70.000 Arbeitsplätze bereitstellen.<sup>111</sup>

#### 5.2.1. Einbeziehung von Spielhallen mit Geld- oder Warengewinnspielgeräten

Gemäß § 2 Abs. 3 werden Spielhallen mit Geld- oder Warengewinnspielgeräten in den Anwendungsbereich des Regelwerkes miteinbezogen. Für sie gelten unter anderen die Vorschriften über Werbung, Sozialkonzept und Aufklärung (§§ 5 bis 7) sowie die speziell auf Spielhallen bezogenen Regelungen (§§ 24 bis 26) und die Übergangsregelungen des § 29 Abs. 4. Der Gesetzgeber begründet die Einbeziehung damit, dass sie dazu diene, die europarechtlich geforderte Gesamtkohärenz (s. 4.6) zu erreichen.<sup>112</sup> Diese Begründung ist nachvollziehbar, auch wenn das Verfassungsrecht wie unter 4.5 dargestellt keine horizontale Gesamtkohärenz erfordert und die Monopolkommission Zweifel an einem Beitrag der Regelung zur Kohärenz hat.<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> Ifo, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011, S. 13.

<sup>110</sup> Ifo, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011, S. 22.

<sup>111</sup> Hufen, Gewerbliches Geldgewinnspiel, S. 17.

<sup>112</sup> Erläuterungen zum GlüÄndStV, S. 16.

<sup>113</sup> Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission, S. 21.

§ 2 Abs. 3 kann indes nur verfassungskonform sein, wenn er kompetenzgemäß erlassen wurde. Wie unter 4.3 ausgeführt gehört das Recht der Spielhallen in dem Sinne, dass eine örtliche Radizierung besteht, nicht zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, sondern fällt in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Da § 2 Abs. 3 lediglich die Geltung der §§ 1 bis 3, 4 Abs. 1, 3 und 4, 5 bis 7 sowie der Vorschriften des Siebten und Neunten Abschnitts vermittelt und selbst keinen materiellen Gehalt aufweist, ist die Abgrenzung zwischen dem Recht der Wirtschaft und dem Recht der Spielhallen mit örtlichem Bezug bei der jeweiligen Regelung zu prüfen. § 2 Abs. 3 ist also insoweit kompetenzgemäß erlassen, wie die jeweilige Norm deren Geltung er vermittelt kompetenzgemäß erlassen wurde.

#### 5.2.2. Das Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis

§ 24 Abs. 1 begründet ein zusätzliches glücksspielrechtliches Erlaubniserfordernis für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle, das neben die Regelung des § 33i GewO tritt. In seinen Erläuterungen macht der Gesetzgeber leider keine Ausführungen zum Verhältnis zwischen § 24 Abs. 1 und den § 33c, d und i GewO.<sup>114</sup> In Baden-Württemberg ersetzt die Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 diejenige nach § 33i GewO (§ 41 Abs. 1 S. 1 LGLüG-E). Ob dies zulässig ist, spielt für die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des § 24 Abs. 1 keine Rolle und wird daher nicht untersucht.

Wie oben bereits dargelegt haben die Länder nicht die Gesetzgebungskompetenz für sämtliche Voraussetzungen für Zulassung und Betrieb einer Spielhalle (s. 4.3 und 5.2.1), sondern höchstens für ortsbezogene Voraussetzungen. Bei der Begründung einer zusätzlichen Erlaubnispflicht besteht keine örtliche Radizierung, wie sie die Zuordnung zum Recht der Spielhallen im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erfordert. Damit ist die zusätzliche Erlaubnispflicht dem Recht der Wirtschaft, also der konkurrierenden Gesetzgebung zuzuordnen. Da der Bund durch die §§ 33c ff. Ge-

---

<sup>114</sup> Hufen, Gewerbliches Geld-Gewinnspiel, S. 77.

wO und die SpielV gesetzgeberisch tätig geworden ist, verbleibt den Ländern insoweit keine Regelungskompetenz. § 24 Abs. 1 wurde nicht kompetenzgemäß erlassen. Er ist damit schon aus formeller Hinsicht verfassungswidrig.

Weitere Bedenken könnten sich in Bezug auf die Bestimmtheit der Regelung (s. 4.5) ergeben. § 24 Abs. 2 besagt lediglich, dass die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den in § 1 genannten Zielen nicht zuwiderlaufen dürfen. Er nennt allerdings keine konkreten Erlaubnisvoraussetzungen. Potentielle Erlaubnisnehmer können an § 24 nicht erkennen, welche Voraussetzungen sie erfüllen müssen, um eine glücksspielrechtliche Erlaubnis zu erhalten.<sup>115</sup> Als Vergleichsmaßstab für die Bestimmtheit kann § 33i GewO dienen. Dieser regelt die Erlaubnisvoraussetzungen für Spielhallen und ähnliche Unternehmen wesentlich präziser, indem er in Nummer 1 auf die §§ 33c Abs. 2, 33d Abs. 3 verweist und weitere Erfordernisse nennt. Im Hinblick auf Art. 103 Abs. 2 GG, §§ 284 und 287 StGB und § 33i GewO als Referenz ist § 24 Abs. 1 isoliert betrachtet bei Weitem zu unbestimmt. Allerdings trägt der Gesetzgeber diesem Umstand Rechnung, indem er den Ländern auferlegt, in ihren Ausführungsbestimmungen Konkretes zu regeln (§ 24 Abs. 3). Für die Beurteilung der Bestimmtheit sind somit die Landesgesetze in den Fokus zu nehmen. In § 41 Abs. 2 LGlüG-E sind die Erlaubnisvoraussetzungen geregelt. Er übernimmt die Voraussetzungen aus § 33i Abs. 2 Nr. 1 (Versagungsgründe nach § 33c Abs. 2 oder § 33d Abs. 3 GewO - Gefährdung der Jugend, übermäßige Ausnutzung des Spieltriebes u. a.). Zusätzlich fordert er die Einhaltung der Voraussetzungen aus § 42 LGlüG-E ein, so den Mindestabstand zwischen Spielhallen (§ 42 Abs. 1 LGlüG-E, s. 5.2.3), das Verbot des baulichen Verbundes (§ 42 Abs. 2 LGlüG-E, s. 5.2.4) und einen Mindestabstand von 500 Metern zu bestehenden Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen. Damit lassen sich die Bedenken zur Bestimmtheit zumindest in Baden-Württemberg ausräumen. Für die Beurteilung der Be-

---

<sup>115</sup> Uwer, S. 4.

stimmtheit in anderen Bundesländern sind deren Ausführungsgesetze zu begutachten. Eine isolierte Beurteilung des § 24 Abs. 2 als Erlaubnisvoraussetzungen macht keinen Sinn, da sich die Vertragsländer bewusst dafür entschieden haben, die Details vom jeweiligen Bundesland festlegen zu lassen. Eine andere Ansicht vertreten Hufen und Herrmann, die jeweils nur § 24 Abs. 1 und 2 ohne die landesrechtliche Konkretisierung nach § 24 Abs. 3 in den Fokus nehmen.<sup>116</sup>

In Bezug auf das vertikale Kohärenzerfordernis (s. 4.6) ist es bedenklich, dass es den Ländern überlassen wurde, die Erlaubnisvoraussetzungen jeweils eigenständig zu regeln. Durch Regelung der Materie im Staatsvertrag selbst hätte der Gesetzgeber eine für alle Vertragsländer einheitliche Grundlage für die Erteilung von glücksspielrechtlichen Erlaubnissen schaffen können. Erschwerend kommt hinzu, dass die Länder über § 28 weitere Erlaubniserfordernisse einführen können<sup>117</sup>, wodurch sich das Regelwerk weiter von einer Kohärenz entfernt.

Im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG und die Drei-Stufen-Theorie des Bundesverfassungsgerichtes (s. 4.1) ist festzustellen, dass es sich bei § 24 Abs. 1 um eine subjektive Berufszulassungsvoraussetzung, die sich an vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls orientieren muss und die Grenzen des Zumutbaren und des Verhältnismäßigen (s. 4.4) nicht überschreiten darf, handelt.<sup>118</sup> Als vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls kommen hier die Verhinderung und Bekämpfung von Spiel- und Wettsucht und der Spieler- und Jugendschutz in Betracht (vgl. § 1 S. 1 Nr. 1 und 3). Da das Bundesverfassungsgericht ersteres als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut im Sinne der Drei-Stufen-Theorie klassifiziert hat<sup>119</sup>, muss es sich dabei erst recht um eine vernünftige Erwägung des Gemeinwohls handeln (argumentum a maiore ad minus). Zu demselben Ergebnis ge-

---

<sup>116</sup> Hufen, Gewerbliches Geld-Gewinnspiel, S. 78f.; Herrmann, S. 2.

<sup>117</sup> Hufen, Gewerbliches Geld-Gewinnspiel, S. 77.

<sup>118</sup> BVerfGE 111, 366, 372ff.; 114, 196, 220ff.

<sup>119</sup> BVerfGE 115, 276, 304f.; Papier, S. 39f.; Hufen, Gewerbliches Geld-Gewinnspiel, S. 33.

langt man, wenn man die Verhinderung und Bekämpfung von Spiel- und Wettsucht als Ausfluss von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG betrachtet. Dass der Schutz der Gesundheit von Jugend und Spielern mindestens eine vernünftige Erwägung des Gemeinwohls darstellt, ergibt sich ebenso aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG.

Dass ein Erlaubniserfordernis grundsätzlich geeignet sein kann, einen effektiven Jugend- und Spielerschutz und die Verhinderung und Bekämpfung von Spiel- und Wettsucht zu gewährleisten, begegnet keinen Zweifeln. Als Indiz dafür kann § 33i GewO herangezogen werden. Da § 24 allerdings keine konkreten Erlaubnisvoraussetzungen nennt und es auf deren Ausgestaltung ankommt, ob die Regelung geeignet zur Zielerreichung ist, kann an Hand von diesem die Geeignetheit nicht abschließend beurteilt werden. Wie bereits oben erwähnt übernimmt § 41 Abs. 2 LGlüG-E die Voraussetzungen des § 33i Abs. 2 GewO, erweitert diese in Nr. 2 um die Einhaltung des Mindestabstandsgebotes aus §§ 25 Abs. 1 GlüÄndStV, 42 Abs. 1 LGlüG-E, um das Verbot des baulichen Verbundes aus §§ 25 Abs. 2 GlüÄndStV, 42 Abs. 2 LGlüG-E, um das Mindestabstandsgebot zu bestehenden Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern oder Jugendlichen aus § 42 Abs. 3 LGlüG-E, in Nr. 3 um die Vorlage eines Sozialkonzeptes nach §§ 7, 43 Abs. 2 LGlüG-E und vermindert diese um die Geeignetheit der Räume auf Grund ihrer Beschaffenheit oder Lage (§ 33i Abs. 2 Nr. 2 GewO). Abgesehen von den Voraussetzungen des § 42 LGlüG, die zum Teil unten geprüft werden (s. 5.2.3 und 5.2.4), zum Teil mangels Kodifizierung im GlüÄndStV selbst nicht Bestandteil dieser Arbeit sind, darf davon ausgegangen werden, dass die Vorlage eines Sozialkonzeptes und die von § 33i GewO übernommenen Voraussetzungen geeignet sind, um ein gewisses Niveau an Jugend- und Spielerschutz zu garantieren und der Ausbreitung von problematischen und pathologischem Spielverhalten entgegenzuwirken. Dass die Voraussetzung des § 33i Abs. 2 Nr. 2 GewO entfällt, vermag die Geeignetheit der anderen Voraussetzungen des § 41 Abs. 2 LGlüG-E nicht zu vermindern, sodass die Geeignetheit der Regelungen zur glücksspielrechtlichen Erlaubnis in Baden-Württemberg bejaht

werden kann. Bei der Regelung des § 24 kann sie mangels Konkretisierung zumindest nicht ausgeschlossen werden. Auch dass die glücksspielrechtliche Erlaubnis unbeschadet sonstiger Genehmigungserfordernisse zusätzlich benötigt wird, ändert nichts an der Geeignetheit. Dieser Aspekt spielt erst bei der Erforderlichkeit eine Rolle.

Bei der Erforderlichkeit ist darauf abzustellen, ob zur Zweckerreichung kein ebenso effektives Mittel besteht, durch das die Grundrechte weniger eingeschränkt werden.<sup>120</sup> Fiele das Erfordernis einer zusätzlichen glücksspielrechtlichen Erlaubnis weg, bliebe immer noch § 33i GewO, der die Erlaubnisvoraussetzung für die Zulassung und den Betrieb einer Spielhalle im Detail regelt. Damit ist § 24 entbehrlich und nicht erforderlich. In Baden-Württemberg soll die Erlaubnis nach § 24 diejenige nach § 33i GewO ersetzen. Der baden-württembergische Landesgesetzgeber schafft durch das Ersetzen der Erlaubnisse für eine logische Sekunde künstlich eine Erforderlichkeit und füllt diese dann durch seine eigene Regelung auf. Dies ändert im Ergebnis nichts an der mangelnden Erforderlichkeit des § 24.<sup>121</sup>

Für die Prüfung der Zumutbarkeit kommt es wie bei der Geeignetheit auf die konkrete Ausgestaltung der Regelung an. In Anbetracht des hohen Rechtsgutes, das geschützt werden soll, nämlich der Gesundheit von Jugend und Spielern, müssten die Ausführungsbestimmungen der Länder (§ 24 Abs. 3) drastische, kaum zu erfüllende Voraussetzungen fordern, um die Grenze der Zumutbarkeit zu überschreiten und damit unproportional zu sein. In Baden-Württemberg sind die Erfordernisse des § 41 Abs. 2 LGlüG-E abgesehen den Voraussetzungen des § 42 LGlüG-E angemessen und Spielhallenbetreibern zumutbar.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist mangels Erforderlichkeit nicht gewahrt.

---

<sup>120</sup> BVerfGE 30, 292, 316.

<sup>121</sup> Vgl. Herrmann, S. 2.

§ 24 ist auf Grund Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in seiner Ausprägung der Erforderlichkeit, das Bestimmtheitsgebot und die vom Grundgesetz vorgesehenen Gesetzgebungskompetenzen verfassungswidrig.

### 5.2.3. Das Mindestabstandgebot zwischen Spielhallen

Nach § 25 Abs. 1 ist zwischen Spielhallen ein Mindestabstand einzuhalten, der durch Landesrecht konkretisiert werden muss. In Baden-Württemberg soll dieser nach derzeitigem Stand 500 Meter, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, betragen (§ 42 Abs. 1 LGlüG-E).

Bei einer Abstandsregelung handelt es sich um eine örtlich radizierte Zulassungsvoraussetzung. Damit könnte nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die Regelungskompetenz der Länder gegeben sein. Allerdings bereitet hier die Abgrenzung zum Bauplanungsrecht Probleme.<sup>122</sup> Die Gesetzgebungskompetenz für § 25 Abs. 1, der bauplanungsrechtliche Qualität hat, hat wegen des Kompetenztitels „Bodenrecht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) der Bund. Selbst wenn man eine örtliche Radizierung bejaht, fallen Abstandsgebote in die Bauleitplanung der Gemeinden.<sup>123</sup>

Im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG und die Drei-Stufen-Theorie des Bundesverfassungsgerichtes (s. 4.1) ist § 25 Abs. 1 als objektive Berufszulassungsvoraussetzung zu qualifizieren, die nur zum Schutz eines überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes zulässig ist. Dieses kann zu Recht im Jugend- und Spielerschutz (§ 1 S. 1 Nr. 3) und der Verhinderung der „Entstehung spielbankenähnlicher Großspielhallen“<sup>124</sup> gesehen werden.

Fraglich ist allerdings die Eignung eines landeseinheitlichen Mindestabstandes, wenn man sich dessen praktische Auswirkungen an Hand des Beispiels Baden-Württemberg verdeutlicht. Während in Großstädten wie Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg oder Heilbronn trotz eines Mindestabstandes

---

<sup>122</sup> Becker, Schriftliche Stellungnahme zum Antrag der SPD, S. 6; Hufen, Gewerbliches Geld-Gewinnspiel, S. 79.

<sup>123</sup> § 1 Abs. 9 der Baunutzungsverordnung (BauNVO).

<sup>124</sup> Erläuterungen zum GlüStV, S. 43.

von 500 Metern immer noch genügend potenzielle Spielhallenstandorte zur Verfügung stünden, würde dies in kleinen Gemeinden dazu führen, dass von einem Kreis mit Radius 500 Metern und somit einer Fläche von mehr als 785.000 Quadratmetern die gesamte Innenstadt erfasst ist.

Dass durch einen Mindestabstand die Verhinderung der „Entstehung spielbankenähnlicher Großspielhallen“ gefördert wird, ist plausibel und nachvollziehbar. Der Beitrag des § 25 Abs. 1 zum Spieler- und Jugendschutz ist allerdings zu bezweifeln. Ein Zusammenhang zwischen dem Abstand von Spielmöglichkeiten und Gefährdung von Spielern und Jugendlichen ist nicht ersichtlich oder plausibel.<sup>125</sup>

Weiterhin bestehen Zweifel, was die Erforderlichkeit eines Mindestabstandes angeht. Spielhallen sind ohnehin nur in Kerngebieten nach § 7 BauNVO und ausnahmsweise in Gewerbegebieten nach § 8 BauNVO zulässig.<sup>126</sup> Die Gemeinde kann über ihre Bauleitplanung regeln, wo innerhalb ihres Hoheitsgebietes Spielhallen zulässig sein sollen. Was den Spieler- und Jugendschutz angeht, normiert § 6 des Jugendschutzgesetzes (JuSchG), dass Kindern und Jugendlichen die Anwesenheit in öffentlichen Spielhallen oder ähnlichen vorwiegend dem Spielbetrieb dienenden Räumen nicht gestattet werden darf (Abs. 1). § 6 Abs. 2 JuSchG verbietet es, Kindern oder Jugendlichen die Teilnahme an Spielen mit Gewinnmöglichkeit in der Öffentlichkeit – ausgenommen, dass der Gewinn in Waren von geringem Wert besteht – zu gestatten. Verstöße gegen diese Verbote sind mit Bußgeld bewehrt (§ 28 Abs. 1 Nr. 7 und 8 JuSchG). Außerdem sind gemäß § 3 Abs. 2 SpielV ohnehin nur maximal zwölf Geld- oder Warenspielgeräte je Spielhalle zulässig. Wenn die genannten Vorschriften strikt durchgesetzt werden, sind weitere Vorschriften wie der Mindestabstand nicht erforderlich.<sup>127</sup> Selbst wenn man bejahen wollte, dass weitere Vorschriften erforderlich sind, gäbe es mildere Möglichkeiten, die den Grund-

---

<sup>125</sup> Becker, Schriftliche Stellungnahme zum Antrag der SPD, S. 5.

<sup>126</sup> Hufen, Gewerbliches Geld-Gewinnspiel, S. 80.

<sup>127</sup> Vgl. auch Uwer, S. 3.



rechtsträger weniger belasten und dennoch einen effektiven Jugend- und Spielerschutz gewährleisten würden. Zu nennen ist hier beispielsweise die standortbezogene Spielerkarte, durch die Kindern und Jugendlichen der Zugang zu Spielhallen und Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit völlig verwehrt wird und die verhindert, dass ein Spieler an mehreren Automaten gleichzeitig spielt.<sup>128</sup> Die Regelung zum Mindestabstand ist wie aufgezeigt nicht erforderlich.<sup>129</sup>

Bei der Frage der Zumutbarkeit (s. 4.4) geht es darum, die Grundrechtinhaber, in diesem Fall (potenzielle) Spielhallenbetreiber, nicht unverhältnismäßig zu belasten. Das Verhältnis zwischen angestrebtem Zweck und angewandten Mitteln muss angemessen sein.<sup>130</sup> Als verfolgtes legitimes Ziel kommt hier vor allem der Jugend- und Spielerschutz (§ 1 S. 1 Nr. 3), dem Angesichts der Art. 2 Abs. 2 S. 1 und 6 Abs. 1 GG ein hohes Gewicht zukommt, zum Tragen. Auf der anderen Seite steht der Grundrechtsträger aus Art. 12 Abs. 1 GG. Er ist in der Ausübung seines Grundrechts ohnehin durch die §§ 24, 25 Abs. 2 und 3, 26 GlüÄndStV, 33i GewO und 7 und 8 BauNVO erheblich eingeschränkt. Abgesehen davon, dass § 25 Abs. 1 auch für sich betrachtet unverhältnismäßig scheint, stellt das Zusammenspiel der o. g. Regelungen einen kumulativen Grundrechtseingriff mit nahezu erdrosselnder Wirkung dar<sup>131</sup>, der in keinem Verhältnis zum angestrebten Ziel steht.

§ 25 Abs. 1 verstößt gegen alle drei Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und ist damit verfassungswidrig.

#### 5.2.4. Das Verbot des baulichen Verbundes

Für eine Spielhalle darf keine Erlaubnis erteilt werden, wenn sie in baulichem Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere dürfen in demselben Gebäude oder Gebäudekomplex nicht mehrere Spielhallen

---

<sup>128</sup> Becker, Schriftliche Stellungnahme zum Antrag der SPD, S. 1; Hufen, Gewerbliches Geld-Gewinnspiel, S. 44.

<sup>129</sup> Vgl. auch Herrmann, S. 2.

<sup>130</sup> BVerfGE 44, 353, 373f.

<sup>131</sup> Umdruck 17/3446, S. 5 zu SH-LT-Drs. 17/1934.

untergebracht sein (§ 25 Abs. 2 GlüÄndStV, § 42 Abs. 2 LGlüG-E). In seinen Erläuterungen fasst sich der Gesetzgeber knapp. Er gibt als Ziele an „das gewerbliche Spiel auf das Maß von Unterhaltungsspielen und damit als harmloses Zeitvergnügen zurückzuführen und die Entstehung spielbankenähnlicher Großspielhallen zu verhindern“.<sup>132</sup> Es kommt ihm bei der Regelung des § 25 Abs. 2 auf die Verhinderung und Bekämpfung von Spiel- und Wettsucht und den Spieler- und Jugendschutz an (§ 1 S. 1 Nr. 1 und 3).

Was die Gesetzgebungskompetenz aus den Art. 70 bis 74 GG angeht, decken sich die hier auszuführenden Gedankengänge mit denjenigen unter 5.2.3.

Im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG und die Drei-Stufen-Theorie des Bundesverfassungsgerichtes (s. 4.1) ist § 25 Abs. 2 als objektive Berufszulassungsvoraussetzung zu qualifizieren, die nur zum Schutz eines überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes zulässig ist. Dieses kann zu Recht im Jugend- und Spielerschutz (§ 1 S. 1 Nr. 3) und der Verhinderung der „Entstehung spielbankenähnlicher Großspielhallen“<sup>133</sup> gesehen werden.

Bedenken bestehen hinsichtlich der Geeignetheit des § 25 Abs. 2 zur Erreichung dieser legitimen Ziele. Dass durch das Verbot des baulichen Verbundes die Verhinderung der „Entstehung spielbankenähnlicher Großspielhallen“ gefördert wird, ist plausibel und nachvollziehbar. Der Beitrag des § 25 Abs. 2 zum Spieler- und Jugendschutz ist allerdings zu bezweifeln. Es ist kein Zusammenhang zwischen der Förderung des Spieler- und Jugendschutzes und des Verbotes des baulichen Verbundes nachgewiesen. Der Gesetzgeber kann sich grundsätzlich auf seinen Einschätzungs- und Prognosespielraum berufen. Dabei ist er lediglich an die jeweiligen Sachgesetzhlichkeiten und die bereits gemachten Erfahrungen gebun-

---

<sup>132</sup> Erläuterungen zum GlüÄndStV, S. 42f.

<sup>133</sup> Erläuterungen zum GlüÄndStV, S. 42f.

den.<sup>134</sup> Da allerdings ein Zusammenhang zwischen der Förderung des Spieler- und Jugendschutzes und des Verbotes des baulichen Verbundes noch nicht einmal plausibel ist, hat der Gesetzgeber die Grenzen seines Prognosespielraumes hier überschritten. § 25 Abs. 2 ist zur Zielerreichung nicht geeignet.<sup>135</sup> Zur Erforderlichkeit und Zumutbarkeit sind die Ausführungen unter 5.2.3 heranzuziehen.

Im Ergebnis verstößt § 25 Abs. 2 gegen alle drei Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und ist damit verfassungswidrig.

#### 5.2.5. Ermächtigung zur Begrenzung der Anzahl der Erlaubnisse in einer Gemeinde

§ 25 Abs. 3 ermächtigt die Länder zur zahlenmäßigen Begrenzung der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse. Das LGlüG-E macht davon keinen Gebrauch.

Wie unter 4.3 ausgeführt gehört das Recht der Spielhallen in dem Sinne, dass eine örtliche Radizierung besteht, nicht zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, sondern fällt in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Bei der Ermächtigung zur Begrenzung der Anzahl der Spielhallen in einer Gemeinde ist eine örtliche Radizierung gegeben, da es zur Berücksichtigung der Eigenheiten eines jeden Landes geboten erscheint, keine einheitliche Regelung für alle Vertragsländer vorzunehmen, sondern dies dem jeweiligen Land zu überlassen. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder für § 25 Abs. 3 ist somit gegeben. Zu einem abweichenden Ergebnis kommt Hufen, der eine örtliche Radizierung verneint.<sup>136</sup>

Bei der Regelung des § 25 Abs. 3 bzw. den jeweiligen ausfüllenden Landesnormen handelt es sich um eine objektive Berufszulassungsbeschränkung im Sinne der Drei-Stufen-Theorie. Dementsprechend muss sie den

---

<sup>134</sup> BVerfGE 115, 276, 307f.

<sup>135</sup> Vgl. auch Herrmann, S. 2.

<sup>136</sup> Hufen, Gewerbliches Geld-Gewinnspiel, S. 82.

Rechtfertigungsanforderungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht seit dem „Apotheken-Urteil“ und dem „Sportwetten-Urteil“ (s. 4.1), genügen, d. h., es müssen drohende schwere Gefahren für ein über-  
ragend wichtiges Gemeinschaftsgut vorliegen, der Grundsatz der Verhält-  
nismäßigkeit gewahrt und die Zumutbarkeitsgrenze nicht überschritten  
sein.<sup>137</sup>

Welche legitimen Ziele mit § 25 Abs. 3 verfolgt werden, kann mangels  
Ausführungen in den Erläuterungen zum GlüÄndStV nur erahnt werden.  
Vermutlich geht es dem Gesetzgeber um die Verringerung der Gelegen-  
heit zum Spiel und letztlich um die Bekämpfung von Spiel- und Wettsucht  
sowie den Spieler und Jugendschutz (§ 1 S. 1 Nr. 1 und 3). Im „Sportwet-  
ten-Urteil“ vom 28.03.2006 hat das Bundesverfassungsgericht die Be-  
kämpfung der Spiel- und Wettsucht als „überragend wichtiges Gemein-  
wohlziel“ in Sinne der Drei-Stufen-Theorie qualifiziert.<sup>138</sup> Der Schutz von  
Jugend und Spielern ist mit dem Ziel der Bekämpfung von Spiel- und  
Wettsucht im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 durchaus vergleichbar und  
kann daher als „überragend wichtiges Gemeinwohlziel“ anerkannt werden.  
Der Beitrag des § 25 Abs. 3 zum Spieler- und Jugendschutz darf aller-  
dings bezweifelt werden. Der Spieler, der seinen „natürlichen Spieltrieb“ (§  
1 S. 1 Nr. 2) ausleben will, wird sich davon nicht dadurch abhalten lassen,  
dass in einer Gemeinde nur eine begrenzte Anzahl von Spielhallen ver-  
fügbar ist. Auch was den Jugendschutz angeht, ist kein plausibler Zu-  
sammenhang zwischen der Anzahl der Spielhallen in einer Gemeinde und  
der Gefährdung von Jugendlichen ersichtlich. § 25 Abs. 3 ist zur Zielerrei-  
chung nicht geeignet. Bezüglich der Erforderlichkeit und Zumutbarkeit wird  
auf 5.2.3 verwiesen.

---

<sup>137</sup> BVerfGE 21, 245, 249ff.; 40, 196, 217ff.; Katz, S. 412ff.

<sup>138</sup> BVerfGE 115, 276, 304f.

Die Regelung des § 25 Abs. 3 verstößt gegen alle drei Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und ist damit verfassungswidrig.<sup>139</sup>

#### 5.2.6. Übergangsregelungen und Härtefallklausel

Da die §§ 24 und 25 neue, bisher nicht gestellte Anforderungen an Spielhallen einführen, stellte sich bei der Erarbeitung des GlüÄndStV dem Gesetzgeber die Frage, wie mit bestehenden Spielhallen umgegangen werden soll. Er hat sich zu folgendem Vorgehen entschlossen: Für am 01.07.2012 bestehende Spielhallen, die die Erlaubnis nach § 33i GewO bis zum 28.10.2011 erhalten haben, wird die Vereinbarkeit mit §§ 24 und 25 für eine Dauer von fünf Jahren ab Inkrafttreten des Staatsvertrages fingiert. Für bestehende Spielhallen, die die Erlaubnis nach § 33i GewO nach dem 28.10.2011 erhalten haben, wird die Vereinbarkeit mit §§ 24 und 25 für eine Dauer von einem Jahr ab Inkrafttreten des Staatsvertrages fingiert (§ 29 Abs. 4 S. 2 und 3). Nach Ablauf des Übergangszeitraumes wird den zuständigen Behörden Ermessen eingeräumt, um „zur Vermeidung unbilliger Härten“ für einen begrenzten Zeitraum Befreiungen von einzelnen Anforderungen der §§ 24 Abs. 2 und 25 zu erteilen (§ 24 Abs. 4 S. 4). Allerdings gilt diese Härtefallklausel nur für die Fälle des § 29 Abs. 4 S. 2 (Erteilung der Erlaubnis nach § 33i GewO bis zum 28.10.2011). Herrmann bezeichnet § 29 Abs. 4 auf Grund seiner besonderen Eingriffsintensität sogar als „Guillotine-Regelung“.<sup>140</sup> Die genannten Regelungen werden im Folgenden auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf Eigentum aus Art. 14 GG geprüft (s. 4.2).

In Bezug auf bestehende Spielhallen besteht das verfassungsrechtlich geschützte Eigentum aus beweglichen und unbeweglichen Sachen (Spielautomaten, Spielhalle, etc.). Zu klären ist, inwieweit die Erlaubnis nach § 33i GewO durch Art. 14 GG geschützt ist. Die Erlaubnis wurde durch eigene Leistung des Inhabers erworben und nur er kann über sie verfügen. Im Rechtsverkehr wird sie als Eigentum anerkannt. Damit fällt sie unter

---

<sup>139</sup> Vgl. auch Herrmann, S. 2.

<sup>140</sup> Herrmann, S. 2.

den sachlichen Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG.<sup>141</sup> Da § 29 Abs. S. 2 und 3 das Verfallen der an sich grundsätzlich unbefristeten, aber befristbaren (§ 33i Abs. 1 S. 2 GewO) Erlaubnisse begründet, handelt es sich um einen Eingriff in die Substanz des Eigentums.<sup>142</sup> Durch diesen wird das Eigentum in Form der Erlaubnis nach § 33i GewO nicht nur eingeschränkt im Sinne von Art. 14 Abs. 1 S. 2, sondern vielmehr entzogen im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG, sodass es sich um eine Enteignung handelt. Unschädlich für die Einstufung als Enteignung ist, dass es sich nicht um einen Eigentumsübergang an den Staat, sondern um einen Eigentumsverfall handelt, da eine Enteignung nicht durch einen Eigentumsübergang, sondern durch Entziehung des Eigentums gekennzeichnet ist.<sup>143</sup> Ferner ändert an der Einstufung als Enteignung nichts, dass die Erlaubnisse erst in einem bzw. fünf Jahren verfallen, da hierdurch der Eingriff nur zeitlich verschoben wird.<sup>144</sup>

Die Voraussetzungen einer Enteignung sind in Art. 14 Abs. 3 GG geregelt. Demzufolge ist für eine Enteignung ein hoheitlicher Akt in Form eines Gesetzes oder auf Grund eines Gesetzes erforderlich. Da die Enteignung im vorliegenden Fall durch das Gesetz selbst vorgenommen wird, liegt eine Legalenteignung vor. Weiterhin verlangt Art. 14 Abs. 3 GG, dass eine Enteignung nur zum Wohl der Allgemeinheit vorgenommen werden darf. Dass die Verhinderung und Bekämpfung von Spiel- und Wertsucht und die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes (§ 1 S. 1 Nr. 1 und 3) dem Wohl der Allgemeinheit im Sinne des Art. 14 GG dienen, ist unbestritten. Die Frage der Verhältnismäßigkeit würde sich erst im Rahmen von Art. 14 Abs. 3 S. 3 stellen. Um verfassungskonform zu sein, müsste der GlüÄndStV Art und Ausmaß der Entschädigung regeln. Diese Anforderung erfüllt der GlüÄndStV nicht. Schon aus diesem Grund sind die Regelungen

---

<sup>141</sup> Hufen, Gewerbliches Geld-Gewinnspiel, S. 66f.

<sup>142</sup> BVerfGE 58, 300ff.

<sup>143</sup> BVerfGE 24, 367, 394; 104, 1, 9; 112, 93, 109.

<sup>144</sup> Hufen, Gewerbliches Geld-Gewinnspiel, S. 87.

des § 29 Abs. 4 S. 2 und 3 verfassungswidrig.<sup>145</sup> Wäre eine Entschädigung vorgesehen, so müsste diese unter Abwägung der Interessen von Allgemeinheit und Beteiligten abgewogen werden. Diese Stufe entfällt im konkreten Fall mangels Regelung einer Entschädigung durch das Gesetz.

Hinzu kommen Bedenken bezüglich des Vertrauensschutzes als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips (vgl. Art. 19 Abs. 4, 1 Abs. 3, 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 S. 1 GG). Im Vertrauen auf die auf Grund der GewO erteilten Erlaubnisse haben Spielhallenbetreiber Dispositionen getroffen und Verträge abgeschlossen, die über die Dauer der Übergangsfristen weit hinausgehen. Zu denken ist hier besonders an den Bau von Unternehmensgebäuden oder den Erwerb von Spielhalleneinrichtung, deren Abschreibungszeiträume deutlich über der Dauer der Übergangsfrist liegen.<sup>146</sup> Anderer Ansicht ist die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V. (DHS). Sie behauptet, Spielhallen seien ein kurzfristig einzurichtendes und schnell abzuwickelndes Gewerbe, sodass sie eine Übergangsfrist von zwei Jahren für angemessen hält.<sup>147</sup> Als Analogie wird der Zeitraum für die Umrüstung öffentlich zugänglicher Zigarettenautomaten für den ausschließlichen Betrieb mit Kreditkartenfunktion herangezogen (§ 30 Abs. 2 i. V. m. § 10 Abs. 2 JuschG).<sup>148</sup> Die Analogie hinkt, da es erstens bei den Zigarettenautomaten lediglich um eine vergleichbar leicht umsetzbare Umrüstung ging und nicht um die Schließung von ganzen Betrieben. Zweitens ist das Gefährdungspotenzial von Spielhallen mit dem von Tabakwaren nicht annähernd vergleichbar (s. 5.1.1).

Im Ergebnis begründet § 29 Abs. 4 S. 2 und 3 eine verfassungswidrige Enteignung.

---

<sup>145</sup> Uwer, S. 5.

<sup>146</sup> Hufen, Gewerbliches Geldgewinnspiel, S. 52 und 87.

<sup>147</sup> Vgl. auch Fachbeirat Glücksspielsucht, S. 6.

<sup>148</sup> DHS, Stellungnahme vom 04.05.2011, S. 4.

## 6. Zusammenfassung, Ausblick und Empfehlung

Von den geprüften Regelungen des GlüÄndStV im Bereich der Sportwetten entspricht das Konzessionserfordernis für das Veranstellen von Sportwetten den Anforderungen unserer Verfassung (s. 5.1.1). Als verfassungswidrig eingestuft wurden die Beschränkung der Anzahl der Konzessionen grundsätzlich und in der konkreten Ausgestaltung sowie die Ausgestaltung der Konzessionsabgabe (s. 5.1.2 und 5.1.3). Von den spielhallenbezogenen Regelungen wurden das Erfordernis einer zusätzlichen glücksspielrechtlichen Erlaubnis, das Mindestabstandsgebot zwischen Spielhallen, das Verbot des baulichen Verbundes, die Ermächtigung zur Begrenzung der Anzahl der Erlaubnisse in einer Gemeinde und die Übergangsregelung als verfassungswidrig beurteilt (s. 5.2.2 bis 5.2.6).

In Anbetracht dieser Ergebnisse stellt sich die Frage, wie die Zukunft des GlüÄndStV und des gesamten deutschen Glücksspielrechtes aussehen wird. Neben den festgestellten Verfassungswidrigkeiten kommen Verstöße der in dieser Arbeit geprüften Regelungen gegen das Recht der Europäischen Union insbesondere gegen Art. 49 (Niederlassungsfreiheit) und 56 (Dienstleistungsfreiheit) AEUV in Betracht. Weiterhin können in dieser Arbeit nicht geprüfte Regelungen gegen deutsches Verfassungs- und/oder das Europarecht verstoßen. Es sind verschiedene Szenarien für die Zukunft des GlüÄndStV denkbar. Drei davon werden im Folgenden skizziert.

1. Die EU-Kommission hat in ihrer Mitteilung 792 vom 16.08.2011 darauf hingewiesen, dass die Beendigung des Notifizierungsverfahrens nach Richtlinie 98/34/EG nicht so zu verstehen ist, dass sie die Konformität mit dem EU-Recht beinhaltet. Zu einem späteren Zeitpunkt könne unabhängig davon ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden.<sup>149</sup> Sollten Verstöße gegen die europäischen Grundfreiheiten vorliegen, ist die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV durch die Kommission sehr

---

<sup>149</sup> Mitteilung 792 der EU-Kommission.



wahrscheinlich. In diesem Falle würde der EuGH die Vertragsverletzung feststellen und der deutsche Staat würde gemäß Art. 260 AEUV beauftragt, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, um die vertraglichen Verpflichtungen zu erfüllen.

2. Es findet eine abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG statt (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76ff. des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes - BVerfGG). Dies kann nur durch die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages beantragt werden. Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist gering: Mit Ausnahme Schleswig-Holsteins sind alle Bundesländer dem GlüÄndStV beigetreten und Schleswig-Holstein plant dies ebenso. Eher möglich wäre es, dass Bundesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages das Verfahren anstrengen, da im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz der Länder für spielhallenbezogene Regelungen zum Teil erhebliche Bedenken bestehen, zum Teil eindeutige Übertretungen stattgefunden haben.
3. Bei einer inzidenten Normenkontrolle im Klageverfahren gegen einen ablehnenden oder belastenden Verwaltungsakt werden die Regelungen des GlüÄndStV für teilweise verfassungswidrig befunden und der Gesetzgeber beauftragt, neue verfassungskonforme Regelungen zu treffen. Diese Variante ist höchstwahrscheinlich.

Sinnvoll und wünschenswert ist es, dass das gesamte Glücksspielrecht vom einem Gesetzgeber geregelt wird, der je nach Gefahrenpotenzial der verschiedenen Glücksspiele zur Erreichung eines einheitlichen Schutzniveaus Regelungen trifft, die die Besonderheiten der einzelnen Glücksspiele berücksichtigen und verfassungsrechtlich konsequent und konsistent sowie europarechtlich kohärent und systematisch das festgelegte Schutzniveau anstreben. In Frage als Gesetzgeber kommt der Bund, da er auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung, wozu Art. 74 Abs. Nr. 11 gehört, von seiner Kompetenz abschließend Gebrauch machen kann, so-

dass die Länder keine Möglichkeit haben, weitere Regelungen zu treffen.<sup>150</sup>

Der Bund könnte dafür ein einziges Glücksspielgesetz schaffen. Dies hätte den Nachteil, dass das Gesetz sehr umfangreich würde. Der Nachteil würde allerdings durch einen großen allgemeinen, für alle Glücksspielarten geltenden Teil wieder kompensiert werden. In das Glücksspielgesetz sollten mindestens Lotterien, Spielhallen, Spielbanken, Sportwetten, Online-Glücksspiele, Gaststätten mit gewerblichen Geldgewinnspielgeräten und Pferdewetten einbezogen werden. Alternativ denkbar wären auch separate Gesetze für jeden der genannten Bereiche.

Wie der Glücksspielmarkt in Deutschland in den nächsten Jahren aussehen wird, ist bisher noch nicht absehbar. Sicher ist, dass der GlüÄndStV nicht wie vorgesehen bis mindestens zum 30. Juni 2021 (§ 35 Abs. 2 S. 1) Bestand haben wird.

---

<sup>150</sup> Vgl. auch Uwer, S. 5f.

Literaturverzeichnis

Becker, Tilman: Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der Öffentlichen Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen: "Die gesellschaftliche, kulturelle und politische Dimension des Glücksspiels, einschließlich der Automaten Spielsucht" (15. März 2007); [https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Staatsvertrag/Stellungnahme\\_TB\\_NRW.pdf](https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Staatsvertrag/Stellungnahme_TB_NRW.pdf) [06. September 2012] (zitiert als Becker, Schriftliche Stellungnahme für den LT von NRW)

Becker, Tilman: Schriftliche Stellungnahme von Prof. Tilman Becker zu dem Antrag der SPD "Glücksspielsucht bekämpfen" (13. März 2012); [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a14/anhoerungen/Archiv/q\\_Gluecksspielsucht/Stellungnahmen/17\\_14\\_0247\\_5\\_Becker\\_\\_Prof\\_\\_Dr\\_\\_Tilman.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a14/anhoerungen/Archiv/q_Gluecksspielsucht/Stellungnahmen/17_14_0247_5_Becker__Prof__Dr__Tilman.pdf) [06. September 2012] (zitiert als Becker, Schriftliche Stellungnahme zum Antrag der SPD)

BzgA: Bulimie; <http://www.bzga-essstoerungen.de/index.php?id=30> [6. September 2012] (zitiert als BzgA, Bulimie)

BzgA: Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland - Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen 2007, 2009 und 2011 [Köln 2012] (zitiert als BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland)

DHS: Alkohol; <http://www.dhs.de/datenfakten/alkohol.html> [06. September 2012] (zitiert als DHS, Alkohol)

DHS: Glücksspiel; <http://www.dhs.de/datenfakten/gluecksspiel> [06. September 2012] (zitiert als DHS, Glücksspiel)

DHS: Stellungnahme zum Entwurf eines Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (04. Mai 2011); [http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwa](http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwa)

ltung/Bibliothek\_StK/MPK\_2010\_2011/Dokumente/40\_Stellungnahme\_DHS.pdf [06. September 2012] (zitiert als DHS, Stellungnahme vom 04.05.2011)

DHS: Tabak; <http://www.dhs.de/datenfakten/tabak.html> [06. September 2012] (zitiert als DHS, Tabak)

Dörr, Dieter: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Teilliberalisierung des deutschen Glücksspielmarktes (2010); <http://www.mainzer-medieninstitut.de/dokumente/Gutachten%20Sportwetten.pdf> [06. September 2012] (zitiert als Dörr)

eco: Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (06. Mai 2011); [https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Staatsvertrag/Stellungnahme\\_TB\\_NRW.pdf](https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Staatsvertrag/Stellungnahme_TB_NRW.pdf) [06. September 2012] (zitiert als eco – Stellungnahme vom 06.05.2011)

EU-Kommission: Notifizierung Nr. 2011/188/D - Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags über Glücksspiel in Deutschland - Vorlage einer ausführlichen Stellungnahme und von Bemerkungen (18. Juli 2011); [http://www.baberlin.de/fileadmin/user\\_upload/baberlin/PDF-Dateien/ausfuehrliche\\_Stellungnahme\\_und\\_Bermerkungen\\_der\\_EU-Kommission.pdf](http://www.baberlin.de/fileadmin/user_upload/baberlin/PDF-Dateien/ausfuehrliche_Stellungnahme_und_Bermerkungen_der_EU-Kommission.pdf) [06. September 2012] (zitiert als Ausführliche Stellungnahme der EU-Kommission)

EU-Kommission: Notifizierung Nr. 2011/188/D –Mitteilung 792 vom 16.08.2011 (zitiert als Mitteilung 792 der EU-Kommission)

Fachbeirat Glücksspielsucht: Stellungnahme zum Entwurf des ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (06. Mai 2011);

[http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_StK/MPK\\_2010\\_2011/Dokumente/142\\_Stellungnahme\\_Fachbeirat\\_Gl%C3%BCcksspielsucht.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_StK/MPK_2010_2011/Dokumente/142_Stellungnahme_Fachbeirat_Gl%C3%BCcksspielsucht.pdf) [06. September 2012] (zitiert als Fachbeirat Glücksspielsucht)

Fachverband Glücksspielsucht: Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (14. Mai 2011); [http://www.gluecksspielsucht.de/materialien/2011Stellungnahme\\_Sachsen\\_Anhalt.pdf](http://www.gluecksspielsucht.de/materialien/2011Stellungnahme_Sachsen_Anhalt.pdf) [06. September 2012] (zitiert als Fachverband Glücksspielsucht)

Grzeszick, Bernd: Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertung des Entwurfs des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (09. Juni 2011); <http://www.lawblog.de/wp-content/uploads/2011/06/110610a-Gutachten-Prof.-Grzeszick-Gl%C3%BCcksspielsucht.pdf> [06. September 2012] (zitiert als Grzeszick)

Herrmann, Christoph: Europarechtliche Bewertung der Spielhallenbezogenen Regelungen des 1. GlüÄndStV - Zusammenfassende Thesen (18. November 2011); <http://www.vdai.de/jurpresse/herrmann.pdf> [06. September 2012] (zitiert als Herrmann)

Hufen, Friedhelm: Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012 (zitiert als Hufen, Gewerbliches Geld-Gewinnspiel)

Hufen, Friedhelm: Wenn Pathologiegesetzgebung zur pathologischen Gesetzgebung wird (02. Juli 2012); [http://www.gamesundbusiness.de/fileadmin/user\\_upload/News/2012\\_07\\_1/Hufen\\_1b.pdf](http://www.gamesundbusiness.de/fileadmin/user_upload/News/2012_07_1/Hufen_1b.pdf) [06. September 2012] (zitiert als Hufen, Pathologiegesetzgebung)

- ifo: Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011; <http://www.vdai.de/ima2011/ifo-wirtschaftsstudie-dt.pdf> [06. September 2012] (zitiert als Ifo, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011)
- Institut für Therapieforschung München: Kriterien für Pathologisches Glücksspiel; <http://www.ift.de/index.php?id=225> [06. September 2012] (zitiert als IFT, Kriterien für Pathologisches Glücksspielverhalten)
- Katz, Alfred: Staatsrecht - Grundkurs im öffentlichen Recht, 18. Auflage, 2010 (zitiert als Katz)
- Kirchner, Friedrich: Wörterbuch der philosophischen Grundbegriffe (1907); <http://www.textlog.de/8145.html> [10. September 2012] (zitiert als Friedrich Kirchner, Wörterbuch der philosophischen Grundbegriffe)
- Monopolkommission: Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen - Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB (2012); [http://www.monopolkommission.de/haupt\\_19/mopoko\\_volltext\\_h19.pdf](http://www.monopolkommission.de/haupt_19/mopoko_volltext_h19.pdf) [06. September 2012] (zitiert als Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission)
- Ohne Verfasser: Erläuterungen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag (07. Dezember 2011); [https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Staatsvertrag/ErlaeuterungenGluecksspielaenderungsstaatsvertrag\\_01.pdf](https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Staatsvertrag/ErlaeuterungenGluecksspielaenderungsstaatsvertrag_01.pdf) [06. September 2012] (zitiert als Erläuterungen zum GlüÄndStV)
- Ohne Verfasser: Erläuterungen zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (06. Dezember 2006); [https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Staatsvertrag/GlueStV\\_Begrueendung.pdf](https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Staatsvertrag/GlueStV_Begrueendung.pdf) [06. September 2012] (zitiert als Erläuterungen zum GlüStV)

Ohne Verfasser: Kohärenz;

<http://www.duden.de/rechtschreibung/Kohaerenz> [06. September 2012] (zitiert als Duden Online, Kohärenz)

Ohne Verfasser: Konsequenz;

<http://www.duden.de/rechtschreibung/Konsequenz> [06. September 2012] (zitiert als Duden Online, Konsequenz)

Ohne Verfasser: Konsistenz;

<http://www.duden.de/rechtschreibung/Konsistenz> [06. September 2012] (zitiert als Duden Online, Konsistenz)

Ohne Verfasser: Prävalenz;

<http://flexikon.doccheck.com/de/Pr%C3%A4valenz> [06. September 2012] (zitiert als DocCheck Flexikon, Prävalenz)

Ohne Verfasser: Systematik;

<http://www.duden.de/rechtschreibung/Systematik> [06. September 2012] (zitiert als Duden Online, Systematik)


Papier, Hans-Jürgen/Krönke, Christoph: Sportwetten und Verfassungsrecht, 2012 (zitiert als Papier)

Reher, Tim: Kurzstellungnahme - Entwurf eines neuen Glücksspielstaatsvertrags der Länder (24. Mai 2011);

[http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_StK/MPK\\_2010\\_2011/Dokumente/147\\_Stellungnahme\\_Standleybet.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_StK/MPK_2010_2011/Dokumente/147_Stellungnahme_Standleybet.pdf) [06. September 2012] (zitiert als Reher, Stellungnahme vom 24.05.2011)

Rumpf, Hans-Jürgen u.a.: Prävalenz der Internetabhängigkeit - Bericht an das Bundesministerium für Gesundheit (2011);

[http://www.drogenbeauftragte.de/fileadmin/dateien-dba/DrogenundSucht/Computerspiele\\_Internetsucht/Downloads/PI](http://www.drogenbeauftragte.de/fileadmin/dateien-dba/DrogenundSucht/Computerspiele_Internetsucht/Downloads/PI)



NTA-Bericht-Endfassung\_280611.pdf [6. September 2012] (zitiert als Rumpf u. a.)

Uwer, Dirk: Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertung des 1. GlüÄndStV und der Landesspielhallengesetze in Berlin, Bremen, Hessen und Schleswig-Holstein Thesen für das juristische Presse-Fachgespräch am 22. November 2011; <http://www.vdai.de/jur-presse/uwer.pdf> [06. September 2012] (zitiert als Uwer)

Wild, Beate: Arbeit kann tödlich sein (18. November 2011); <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/arbeitssucht-und-burnout-arbeit-kann-toedlich-sein-1.1183476> [06. September 2012] (zitiert als Wild)



Erklärung des Verfassers

Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.

Lauffen am Neckar, 11.09.2012

# Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der Öffentlichen Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen: "Die gesellschaftliche, kulturelle und politische Dimension des Glücksspiels, einschließlich der Automaten Spielsucht"

am Donnerstag, 15. März 2007

*Prof. Dr. Tilman Becker, Forschungsstelle Glücksspiel, Universität Hohenheim*

## **Rechtlicher Hintergrund**

Der Europäische Gerichtshof lässt den EU-Mitgliedsländern eine weitgehende Freiheit, ob und wie der nationale Glücksspielmarkt von einem Mitgliedstaat reguliert wird. Wenn jedoch ein Mitgliedstaat den nationalen Glücksspielmarkt reguliert, so darf dies nur aus "zwingenden Gründen des Allgemeininteresses" erfolgen. Die Erzielung von Einnahmen, selbst wenn diese für gemeinnützige und wohltätige Zwecke verwandt werden, darf nur eine nützliche Nebenfolge, nicht aber der eigentliche Grund der betriebenen restriktiven Politik sein. Auch die Betrugsbekämpfung ist kein Grund, private (EU-ausländische) Anbieter von dem Markt auszuschließen, weil (EU-ausländische) Wettanbieter in ihrem Heimatland den dortigen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten unterliegen. Ein staatliches Monopol ist nach der Rechtsprechung des **Europäischen Gerichtshofs** nur dann zu rechtfertigen, wenn dieses Monopol nach seiner gesetzlichen und tatsächlichen Ausgestaltung „kohärent und systematisch“ zur Begrenzung der Spiel- und Wetttätigkeit beiträgt und "nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist".<sup>1</sup>

Die Position für die Bundesrepublik konkretisiert das **Bundesverfassungsgericht** in seinem Urteil vom 28. März 2006. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgericht kann ein verfassungsmäßiger Zustand "sowohl durch eine konsequente Ausgestaltung des Wettmonopols erreicht werden, die sicherstellt, dass es wirklich der Suchtbekämpfung dient, als auch durch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltung durch private Wettunternehmen."<sup>2</sup> Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts hat sich ein staatliches Monopol "konsequent am Ziel der Bekämpfung der Suchtgefahren auszurichten".<sup>3</sup> Damit hat der Gesetzgeber zwei Optionen: das staatliche Monopol oder eine Zulassung privater Anbieter. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist das bestehende Wettmonopol in einer Art und Weise ausgestaltet, die eine effektive Suchtbekämpfung, die den Ausschluss privater Veranstalter rechtfertigen könnte, nicht sichergestellt.

Das Bundesverfassungsgericht stellt die Spielsucht in den Vordergrund und ist der Meinung, dass bei einem staatlichen Monopol die "wirkliche Ausrichtung an der Bekämpfung und Begrenzung von Wettsucht und problematischem Spielverhalten" erkennbar sein muss und dass Wetten nicht wie eine "grundsätzlich unbedenkliche Freizeitbeschäftigung"<sup>4</sup> vermarktet werden darf. Das Bundesverfassungsgericht kommt zu dem Ergebnis, dass der Vertrieb von ODDSET nicht aktiv an einer Bekämpfung von Spielsucht und problematischem Spielverhalten ausgerichtet ist: "Das tatsächliche Erscheinungsbild entspricht vielmehr dem

---

<sup>1</sup> Vgl. Leitsätze und Randnummer 61 und 67 des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 6. November 2003 im Strafverfahren gegen Piergiorgio Gambelli und andere. Rechtssache C-243/01.

<sup>2</sup> Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 28.03.2006 - Az.: 1 BvR 1054/01, B II 1.

<sup>3</sup> Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 28.03.2006 - Az.: 1 BvR 1054/01, 1.

<sup>4</sup> Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 28.03.2006 - Az.: 1 BvR 1054/01, B I 3 d 2.

der wirtschaftlich effektiven Vermarktung einer grundsätzlich unbedenklichen Freizeitbeschäftigung".<sup>5</sup> "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. Die Einzelausgestaltung ist an dem Ziel der Suchtbekämpfung und damit verbunden des Spielerschutzes auszurichten..."<sup>6</sup> Es werden hieraus von dem Bundesverfassungsgericht die folgenden Konsequenzen gezogen<sup>7</sup>: "Daher sind bis zu einer Neuregelung die Erweiterung des Angebots staatlicher Wettveranstalter sowie eine Werbung, die über sachliche Information zur Art und Weise der Wettmöglichkeit hinausgehend gezielt zum Wetten auffordert, untersagt. Ferner hat die Staatliche Lotterieverwaltung umgehend aktiv über die Gefahr des Wettens aufzuklären." Dadurch dass der Vertrieb vor allem über Zeitschriften- und Tabakläden stattfindet, wird die Möglichkeit zum Sportwetten zu einem allorts verfügbaren "normalen" Gut des täglichen Lebens. Nicht nur die Werbung und die Art und Weise des terrestrischen Vertriebs wird von dem Bundesverfassungsgericht kritisch gesehen, sondern auch die Möglichkeit der Wettteilnahme über das Internetangebot der Staatlichen Lotterieverwaltung. Hier wäre zumindest ein effektiver Jugendschutz sicher zu stellen.

Diese Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gelten primär für Sportwetten und das Bundesland Bayern, wurden durch Gerichtsurteile aber auch für andere Bundesländer anwendbar erklärt. Dieser generelle Regulierungsbedarf bei Sportwetten hat die Bundesländer veranlasst, über einen neuen Staatsvertrag nachzudenken. Der vorliegende Entwurf des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 14.12.2006 ist der Versuch, eine, in den Worten des Europäischen Gerichtshofs, "kohärente und systematische" Regulierung für den gesamten Glücksspielsektor zu finden. Diese Regulierung muss, nach europäischer Rechtsprechung, nicht nur kohärent sondern auch verhältnismäßig sein. Eine kohärente Regelung im Sinne des Spielerschutzes bedeutet, dass diejenigen Formen des Glücksspiels, die ein vergleichbar hohes Gefährdungspotential haben, nicht weniger streng reguliert werden dürfen, als die Formen des Glücksspiels mit vergleichsweise geringem Gefährdungspotential. Der Staatsvertrag geht einen ersten Schritt in diese richtige Richtung, in dem er zwischen Lotterien mit geringem und mit besonderem Gefährdungspotential unterscheidet. Ob diese Unterscheidung mit der Grenzlinie zwischen Lotterien mit weniger als zweimaliger Ziehung pro Woche und mehr als zweimaliger Ziehung pro Woche, sowie in Abhängigkeit von der Höhe der planmäßigen Jackpots nun richtig ist oder nicht, ist sicherlich strittig. Aber diese Regulierung entsprechend dem Gefährdungspotential von Lotterien ist zielführend im Sinne einer kohärenten Gesetzgebung für den Glücksspielsektor.

Weiterhin wird ganz in diesem Sinne in der Begründung des Staatsvertragentwurfs darauf hingewiesen, dass die Länder davon ausgehen,

- "dass der Bund aus den Feststellungen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 für das gewerbliche Spiel in Spielhallen und Gaststätten die Konsequenzen zieht und in gleicher Weise wie der vorliegende Staatsvertrag die notwendigen Bedingungen zum Schutz der Spieler und zur Vermeidung und Bekämpfung der Spielsucht sicherstellt."

Solange diese Forderung nicht erfüllt wird, dürfte die Regulierung des Glücksspielsektors ganz offensichtlich nicht kohärent und systematisch und damit rechtlich angreifbar sein. Etwa 80% der pathologischen Spieler geben Geldspielautomaten als Hauptproblem an. Nur bei sehr wenigen pathologischen Spielern sind Lotterien ein Problem. Eine Einbeziehung der

---

<sup>5</sup> Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 28.03.2006 - Az.: 1 BvR 1054/01, B I 3 d 2.

<sup>6</sup> Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 28.03.2006 - Az.: 1 BvR 1054/01, C II 2.

<sup>7</sup> Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 28.03.2006 - Az.: 1 BvR 1054/01, C II 3.

Geldspielautomaten in den Gesetzesrahmen ist daher eine vordringliche Aufgabe. Eine Regulierung des Glücksspielsektors hat eine gemeinsame gesetzliche Grundlage für alle Glücksspiele zu liefern.

## **Der Entwurf des Staatsvertrags**

Der Staatsvertrag stellt eine Reihe von Anforderungen im verhaltensbezogenem und im strukturellen Bereich, deren Umsetzung bisher nur teilweise oder überhaupt nicht erfolgt sind.

### **Werbung**

- Werbung für öffentliches Glücksspiel hat sich auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeiten zum Glücksspiel zu beschränken (§5 Abs. 1)
- Die Werbung darf nicht irreführend sein und muss deutliche Hinweise auf das Verbot der Teilnahme Minderjähriger, die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfsmöglichkeiten enthalten (§5 Abs. 2).
- Werbung für öffentliches Glücksspiel ist im Fernsehen, im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten (§5 Abs. 3).
- Werbung für unerlaubtes Glücksspiel ist verboten (§5 Abs. 4).

### **Sozialkonzept**

- Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen sind verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen (§6).
- Zu diesem Zweck haben sie Sozialkonzepte zu entwickeln, ihr Personal zu schulen und die Vorgaben des Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ zu erfüllen. In den Sozialkonzepten ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen (§5).

### **Aufklärung**

- 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 (§7 Abs. 1).
- Lose, Spielscheine und Spielquittungen müssen Hinweise auf die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfsmöglichkeiten enthalten (§ Abs. 2).

### **Schutz von Minderjährigen**

- Die Teilnahme von Minderjährigen ist unzulässig (§4 Abs. 3).
- Die Veranstalter und die Vermittler haben sicherzustellen, dass Minderjährige von der Teilnahme ausgeschlossen sind (§4 Abs. 3).
- Die Werbung muss deutliche Hinweise auf das Verbot der Teilnahme Minderjähriger enthalten (§5 Abs.2).

### **Glücksspiele im Internet**

- Das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist verboten (§4 Abs. 4).

## **Suchtdatenbank und Spielersperre**

- Zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht sind die Spielbanken und die Veranstalter verpflichtet, ein übergreifendes Sperrsystem zu unterhalten (§8 Abs. 1).
- Dieses Sperrsystem sieht eine Selbstsperre und eine Fremdsperre vor (§8 Abs. 2).
- Die Veranstalter haben Eintragungen in die Sperrdatei vorzunehmen, wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass jemand spielsuchtgefährdet oder überschuldet ist, den finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommt oder Spieleinsätze riskiert, die in keinem Verhältnis zum Einkommen oder Vermögen stehen (§8 Abs. 2 und 4).

## **Glücksspielaufsicht**

- Die Glücksspielaufsicht hat die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken,
  - dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben,
  - für die Entwicklung und Umsetzung von Sozialkonzepten zu sorgen,
  - Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen,
  - Diensteanbietern im Sinne von § 3 Teledienstegesetz, soweit sie nach diesem Gesetz verantwortlich sind, die Mitwirkung am Zugang zu unerlaubten Glücksspielangeboten zu untersagen (§9 Abs. 1).
- Die Glücksspielaufsicht darf nicht durch eine Behörde ausgeübt werden, die für die Finanzen des Landes oder die Beteiligungsverwaltung der Veranstalter zuständig ist (§10 Abs. 6).
- Die Länder arbeiten mit der Glücksspielaufsicht zusammen (§9 Abs. 3).
- Die Länder begrenzen die Zahl der Annahmestellen (§10 Abs. 3).

## **Erlaubnis neuer Glücksspiele**

- Die Erlaubnis wird von der zuständigen Behörde für das Gebiet des jeweiligen Landes oder einen Teil dieses Gebietes erteilt (§9 Abs. 4).
- Die Erlaubnis zur Einführung neuer Glücksspielangebote durch die Veranstalter setzt voraus, dass der Fachbeirat zuvor die Auswirkungen des neuen Angebotes auf die Bevölkerung untersucht und bewertet hat und der Veranstalter im Anschluss an die Einführung dieses Glücksspiels der Erlaubnisbehörde über die sozialen Auswirkungen des neuen Angebotes berichtet (§ Abs. 5).

## **Fachbeirat**

- Die Länder werden von einem Fachbeirat beraten, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Spielsucht zusammensetzt (§10 Abs. 1)

## **Glücksspielforschung**

- Die Länder stellen die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicher (§11).
- Die Auswirkungen des Staatsvertrages sind von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung des Fachbeirats zu evaluieren (§27).

## **Umsetzung dieser Maßnahmen**

Nur einige wenige dieser Maßnahmen sind bisher in den Ländern umgesetzt worden.

Das Werbeverbot für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen, im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen ist bisher nicht vollständig und konsequent durchgesetzt.

Die Aufklärung über die Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten sowie über die durchschnittlichen Auszahlungen bei den einzelnen Formen des Glücksspiels und an den Geldspielautomaten ist bisher ebenfalls nicht umgesetzt worden. Dabei liegt dies nicht nur im Interesse der pathologischen Spieler, der potentiell pathologischen Spieler und der ungefährdeten Spieler liegen, sondern sollte eigentlich auch im Interesse von den seriösen Anbietern sein.

Die Sperrdatenbank ist noch nicht etabliert. Es soll eine Sperrdatenbank für Glücksspiele mit besonderem Gefährdungspotential aufgebaut werden. Diese Datenbank soll mit anderen Sperrdatenbanken von Glücksspielanbietern, wie beispielsweise der von Spielbanken, verbunden sein. Es bleibt bisher die zentrale Frage offen, wer diese Datenbank einrichtet und unterhält und wann und wie die einzelnen Daten zwischen den verschiedenen Glücksspielanbietern ausgetauscht werden. Hierzu bietet sich entweder eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Lösung an, wobei auf Grund der höheren Flexibilität eine privatrechtliche Lösung bevorzugt werden sollte. Da die verschiedenen Glücksspielanbieter letztlich im Wettbewerb stehen, bietet es sich in jedem Falle an, einen neutralen Partner als technischen Betreiber zu wählen. Um die unterschiedlichen Interessen der Glücksspielanbieter zu koordinieren und zu beaufsichtigen wäre es erforderlich, für das Sperrsystem eine Beratungs- und Kontrollinstanz aufzubauen, in der neben Vertretern der Glücksspielaufsichten des Bundes und der Länder sowie der Glücksspielanbieter auch Suchtexperten, Vertreter der Glücksspielforschung sowie der technische Betreiber des Sperrsystems vertreten sind. Aufgabe dieser Instanz sollte es auch sein, auf Antrag eine Sperrung zu veranlassen, die Funktionsfähigkeit des Systems zu überwachen und über die Aufhebung der Sperre eines Spielers in Zusammenarbeit mit Suchtexperten zu entscheiden. Die bisher im Staatsvertrag vorgesehene Regelung, dass der Veranstalter über die Aufhebung einer Sperre verfügt, ist nicht sinnvoll, da diesem die Aktivitäten eines Spielers in anderen Glücksspielbereichen nicht bekannt sind – und aus Wettbewerbsgründen auch nicht bekannt sein sollten.

Auch die Frage der Glücksspielaufsicht ist bisher noch nicht beantwortet. Die Trennung von Glücksspielaufsicht und Finanzverwaltung ist noch nicht in jedem notwendigen Fall vollzogen.

Der Fachbeirat ist bisher nicht existent.

Die Mittel zur Glücksspielforschung sind noch nicht in Sicht.

Mit der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) wurde vereinbart, gemeinsam die Angebote zur Spielsuchtprävention auszuweiten. Hierzu wurde am 23.2.2007 in Stuttgart eine entsprechende Kooperationsvereinbarung zwischen den Lotteriegesellschaften und der Bundeszentrale unterzeichnet.<sup>8</sup> Die Maßnahmen der BZgA ergänzen diejenigen auf Länderebene, wo die Landeslotteriegesellschaften bereits verstärkt mit regionalen Suchtberatungsorganisationen zusammenarbeiten. Die Vereinbarung sieht vor, dass die BZgA umgehend ein bundesweites telefonisches Beratungsangebot für gefährdete Spieler einrichtet und Hilfsangebote zur Suchtvorbeugung für das Internet entwickelt. Geplant sind außerdem Informationsmaterialien zur Spielsuchthematik und eine groß angelegte

---

<sup>8</sup> Vgl. Pressemitteilung des Deutschen Olympischen Sportbundes vom 23.2.2007: Der Deutsche Lotto- und Totoblock intensiviert seine Maßnahmen zu Spielsuchtprävention und Spielerschutz.

Aufklärungskampagne. Für die gesamten Maßnahmen stellt der Deutsche Lotto- und Totoblock der BZgA entsprechende finanzielle Mittel zur Verfügung. „Nur ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Vorbeugung von Glücksspielsucht kann dem Ziel dienen, eine Ausbreitung spielsüchtigen Verhaltens in der Bevölkerung wirksam zu verhindern“, erklärt Dr. Elisabeth Pott, Direktorin der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. „Die Kombination aus strukturellen Maßnahmen, wie sie im staatlichen Glücksspielmonopol zum Ausdruck kommt, und präventiven Angeboten, wie sie jetzt von der BZgA für den bundesweiten Einsatz vorbereitet und durch Suchtpräventionsmaßnahmen auf Landesebene ergänzt werden, gewährleistet die beste Strategie zur Spielsuchtvorbeugung.“

Weitere gemeinsame Maßnahmen, wenn nicht sogar ein engerer institutioneller Zusammenschluss des Deutschen Loto- und Totoblocks sollten erfolgen. Die folgenden strukturellen Maßnahmen wären in jedem Fall zu verwirklichen, sowohl im Fall eines Monopols als auch eines Konzessionsmodells, wenn die Suchtprävention wirklich ernst genommen wird. Die Glücksspielaufsicht, die Glücksspielerlaubnisbehörde, der Fachbeirat, die Unterstützung der Glücksspielforschung wären zu etablieren und genauer zu definieren sowie Zusammensetzung, Aufgabenteilung, Funktion etc. festzulegen. Sicherlich könnten bereits bestehende Institutionen hier Aufgaben übernehmen. Dies könnte auf Länder- oder Bundesebene erfolgen.

Eine Reihe dieser Aufgaben wären besser zentral anzusiedeln und sollten daher auf Bundesebene erfolgen. Andere Maßnahmen, wie die ambulante Suchthilfe, können besser vor Ort organisiert werden.

### ***Monopol oder Konzessionslösung***

Die Frage nach der Form der Regulierung, nämlich Monopol oder Konzessionslösung wird seit einiger Zeit heftig diskutiert. Es liegen hierzu Studien vor, die sich vor allem mit den rechtlichen Aspekten auseinandersetzen und Studien, die versuchen das Steueraufkommen bei den jeweiligen Regulierungsmodellen zu schätzen.

In einem Beitrag zu den europarechtlichen Konsequenzen kommen Stein und Buttlar<sup>9</sup> zu der Einschätzung, dass das Monopol rechtlich die einfachste und konsequenteste Lösung sei. Ein Konzessionsmodell wirft Ihrer Ansicht nach eine Reihe von bisher noch nicht geklärten rechtlichen Fragen auf. Eine andere rechtliche Studie, erstellt durch Hecker<sup>10</sup>, kommt sogar zu dem folgenden Schluss: "Die Aufrechterhaltung des Glücksspielmonopols, streng ausgerichtet an den inhaltlichen Vorgaben der Rechtsprechung, stellt sich damit als die den Schutzinteressen einzig gerecht werdende Alternative dar. Die Zulassung privater Anbieter kann die dringend gebotene Begrenzung und Kontrolle des Glücksspiels, dessen Gefahren für den Einzelnen und die Gemeinschaft wissenschaftlich belegt sind, nicht wirksam ermöglichen." Beide Studien betrachten nur gewisse Alternativen eines Konzessionsmodells und lassen andere Möglichkeiten aus.

---

<sup>9</sup> Vgl. Stein, T. und C. v. Buttlar: Europarechtliche Konsequenzen eines begrenzten Lizenzierungsmodells für die (private) Veranstaltung von Sportwetten. In: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG) 06/06, S. 273-286

<sup>10</sup> Vgl. M. Hecker: Gemeinschaftsrechtliche Untersuchung der Möglichkeiten zur Ausgestaltung des Glücksspielrechts in Deutschland - Monopolsystem oder Lizenzmodell-. Gutachten im Auftrag von Dr. Michael Vesper, Die Grünen, Köln, September 2006.

Ein weiteres Rechtsgutachten wurde durch den Deutschen Fußball-Bund e.V. (DFB) und die Deutsche Fußball Liga GmbH (DFL) und Auftrag gegeben. In diesem Gutachten von Scholz und Weidemann geht es vor allem um verfassungsrechtliche Fragen.<sup>11</sup>

Zu den ökonomischen Aspekten liegen ebenfalls einige Studien vor, die sich jedoch nur mit dem Markt für Sportwetten auseinandersetzen. Bei einigen dieser Studien handelt es sich nicht wirklich um wissenschaftliche Studien. Die Annahmen und die Vorgehensweise werden gar nicht erst transparent gemacht. Die Berechnungen gehen von Annahmen aus, die nicht sehr plausibel sind. Es werden verschiedene Modelle vorgeschlagen.

In einem einfachen Modell kommen im September 2006 der Deutsche Fußball-Bund (DFB) und die Deutsche Fußball Liga (DFL) zu einem "verblüffenden Ergebnis". Wenn der prognostizierte Gesamtumsatz von 2006 zu Grunde gelegt, würde eine 6,3 prozentige Abgabe reichen, um 176 Millionen € Staatseinnahmen, wie im Jahr 2000, zu generieren. Hier wird nicht weiter untersucht, wie diese Abgabe für alle Anbieter, in- und ausländische Anbieter, ausgestaltet sein sollte, um eine "Steuerflucht" der Anbieter zu verhindern.

Der Verband Europäischer Wettunternehmer präsentiert im Dezember 2006 ein Konzessionsmodell für Annahmestellen und Wettautomaten in privaten Wettshops.<sup>12</sup> Dabei wird von einer

- Konzessionsabgabe in Höhe von 1000 € pro Wettannahmekasse und 167 € pro Wettterminal pro Monat ausgegangen.

Ein von dem Verband Europäischer Wettunternehmer in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten zu dem Konzessionsmodell kommt zu dem Ergebnis, dass es keine verfassungsrechtlichen oder gemeinschaftsrechtliche Bedenken gäbe.<sup>13</sup>

Für das Konzessionsmodell sprechen aus Sicht des Verbands eine Reihe von Fakten: Es ist ein einfaches Modell und absolut betrugssicher. Die Behörden müssen keine Zahlen zum Umsatz oder Wetteinsatz ermitteln. Die Gefahr einer Manipulation ist dadurch vollständig ausgeschlossen. Die Zahl der konzessionierten Wettbüros und Wett-Terminals ist den zuständigen Behörden bekannt und die anfallenden Abgaben sind direkt an die Konzessionserteilung gekoppelt. Eine Konzessionierung privater Wettbüros schafft Transparenz und Kontrolle, die die Gefahr eines entstehenden Schwarzmarktes verhindern. Auch der Nutzen eines regulierten Wettmarktes für die deutsche Volkswirtschaft liegt auf der Hand. Im Wettbewerb der europäischen Wirtschaftsnationen geht es um Anreize für Investoren und die Sicherung von Arbeitsplätzen. Eine Öffnung des Wettmarktes verhindert die Abwanderung produktiver Geldströme ins Ausland und schafft in Deutschland ein wirtschaftlich attraktives Umfeld für Investoren. Neben der Sicherung vieler Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor gewährt ein regulierter Markt auch Steuermehreinnahmen für den Staat.

Der Arbeitskreis Wetten mit den Medienunternehmen Bild, T-Online, DSF, ProSiebenSat.1 Media AG, RTL Interactive und Premiere sowie der Verband privater Rundfunk- und Telekommunikationsanbieter (VPRT) stellten im Oktober in Berlin die Ergebnisse einer

---

<sup>11</sup> Scholz, R. und C. Weidemann: Das Monopol der Bundesländer für Veranstaltungen und Vermittlung von Sportwetten und anderen Glücksspielen am Maßstab des Grundgesetzes und des EG-Vertrags. Rechtsgutachten zum Entwurf vom 14. Dezember 2006 eines Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland. Berlin und Stuttgart, Februar 2007.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu die Pressemitteilung des Verbands Europäischer Wettunternehmer vom 7.12.2006 (<http://www.isa-casinos.de/articles/14502.html>) und das einseitig beschriebene Konzessionsmodell als Anlage hierzu.

<sup>13</sup> Reichert, R.: Zur Zulässigkeit von Konzessionsabgaben bei Sportwetten -Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Voraussetzungen.



Studie zur Konzessionierung von Sportwetten vor.<sup>14</sup> Die Studie, die von Deloitte und Touche erstellt wurde, kommt zu dem Ergebnis, dass ein Konzessionsmodell sowohl für Bund und Länder als auch für Unternehmen nur Vorteile hätte.

In der Studie von Deloitte und Touche werden die folgenden Szenarien betrachtet:

- Staatliches Monopol mit Wettsteuer (16,7%) und Konzessionsabgabe (16%)
- Konzessionsmodell mit einer Wettsteuer auf den Wettumsatz (2% wie in Österreich)
- Konzessionsmodell mit einer Wettsteuer auf den Rohertrag (15% wie in England).

Entsprechend den Annahmen über den jährlichen Rückgang der Umsätze um 21% bei einem staatlichen Monopol kommt die Studie für dieses Szenario zu 78 Prozent weniger Steuern bei Monopol-Erhalt. Bei den beiden anderen Szenarien ergibt sich ein Anstieg der Steuereinnahmen je nach unterstellter Wachstumsrate des jährlichen Umsatzes. Auf Grund erheblicher Umsatzsteigerungen, eine Ausweitung des Sportwettenangebotes findet statt, steigen trotz der geringeren Abgabenbelastungen die Steuereinnahmen bei den letzteren Szenarien.

Es liegt weiterhin eine Studie des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo) vor.<sup>15</sup> Es werden vier Szenarien beschrieben, wie sich der deutsche Sportwettmarkt - insbesondere die Spieleinsätze und Roherträge der Branche - bis zum Jahr 2010 unter unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen entwickeln könnte. Diese Szenarien sind

- ein Monopol,
- ein regulierter Wettmarkt mit bisheriger Besteuerung der Spieleinsätze,
- ein regulierter Wettmarkt mit einer 15-prozentigen Rohertragssteuer und
- ein Wettmarkt ohne Wettsteuer.

Auf einzelne Marktteilnehmer, darunter zählen Oddset, ausländische Onlineanbieter, stationäre Wettvermittler und Pferdebuchmacher, wird gesondert eingegangen. Die verschiedenen Szenarien werden als Ansatzpunkt für die Input-Output Analyse genutzt, um die Wertschöpfungs-, Steuer- und Beschäftigungseffekte in der Wettbranche zu ermitteln, welche mit den jeweiligen Aktivitäten verbunden sind.

Nach den in der ifo-Studie vorgenommenen Modellrechnungen würde der Staat bei einer 15-prozentigen Rohertragssteuer bis zum Jahr 2010 kumuliert rund 280 Millionen Euro mehr Einnahmen aus der Wettbranche erzielen als aus einem wie im geplanten Staatsvertrag vorgesehenen verschärften staatlichen Wettmonopol zu erwarten wäre. Die Erklärung hierfür liegt vor allem darin, dass der weitgehende Verzicht auf Werbung und Vertriebswege im Falle des geplanten staatlichen Wettmonopols eine Geschäftsabschwächung mit sich brächte, die durch die Monopolrenten nicht aufgefangen werden kann.

In einem Vortrag unterscheidet Nagel drei Ausgestaltungsalternativen:

- das Monopol,
- ein Erlaubnismodell und
- ein Konzessionsmodell.<sup>16</sup>

Die verschiedenen Möglichkeiten der Ausgestaltung eines Konzessionsmodells werden nicht betrachtet.

---

<sup>14</sup> Vgl. hierzu hierzu die Pressemitteilung vom 16.10.2006 von [presstext.deutschland \(http://www.isa-casinos.de/articles/13948.html\)](http://www.isa-casinos.de/articles/13948.html).

<sup>15</sup> Hornulf, L.; G. Britschkat; R. Lechner; G. Nerb (2006): Auswirkungen des Bundesverfassungsurteils zum Sportwettmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft. Ifo Forschungsbericht Nr. 32.

<sup>16</sup> Vgl. G. Nagel: Neordnung des Glücksspielrechts als ordnungspolitische Herausforderung. Vortrag aus Anlass der Tagung des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. am 9. November 2006.

Die europarechtliche und verfassungsrechtliche Bewertung eines Konzessionssystems hängt entscheidend von dessen Ausgestaltung ab. Wenn ausländischen Bewerbern dieselben Möglichkeiten gegeben werden, wie inländischen Bewerbern, dürfte aus europarechtlicher Sicht nichts gegen ein solches System sprechen, doch dies wäre für die konkrete Ausgestaltung des Konzessionssystems zu überprüfen. Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht dürfte generell nichts gegen ein solches System einzuwenden sein. Doch auch hier kommt es wieder entscheidend auf die Ausgestaltung an.

Eine wissenschaftliche Untersuchung über verschiedene Regulierungsoptionen hätte in einem ersten Schritt die Optionen konkreter zu definieren, als in den bisherigen Untersuchungen erfolgt. Nur solche Regulierungsoptionen sollten eingehender untersucht werden, die rechtlich auch zulässig sind. Nach der genauen Definition der Regulierungsoptionen wären die Szenarien realistischer zu definieren, als in den vorliegenden Studien bisher geschehen.

Es sollten auch die *finanz- und ordnungspolitischen Aspekte* untersucht werden. Hier sollte beispielweise der Föderalismusaspekt eine eingehende Berücksichtigung erfahren.

Vor allem auch die *steuerlichen Aspekte* wie das Steueraufkommen und die Einordnung in die bestehende Steuergesetzgebung müssten für die einzelnen Regulierungsoptionen und Szenarien untersucht werden.<sup>17</sup> Doch eine solche Untersuchung wäre genauso unvollständig, wie alle bisher vorliegenden Studien, wenn nicht auch die strukturellen und verhaltensbezogenen Auswirkungen für die einzelnen Regulierungsoptionen untersucht werden.

Bei den *strukturellen Auswirkungen* wäre z.B. zu klären, welche Institutionen welche Aufgaben übernehmen könnten, ob neue Institutionen zu schaffen wären, wie die administrativen Kosten des Systems möglichst gering gehalten werden könnten, etc.

Aber im Vordergrund der Untersuchung sollten die *verhaltensbezogenen Auswirkungen* der einzelnen Regulierungsoptionen stehen. Insbesondere dieser Aspekt wird bei allen vorliegenden Studien ausgeblendet. Hier wären z.B. folgende Fragen zu beantworten: Welche Auswirkungen ergeben sich auf das Gefährdungspotential des Glücksspiels für die Bevölkerung. Wie können diese Auswirkungen möglichst gering gehalten werden. Wie schneiden die einzelnen Regulierungsoptionen in Bezug auf die Zu- oder Abnahme pathologischer Spieler ab? Welche Kosten ergeben sich hieraus für die Gesellschaft? Welche Präventionsmaßnahmen wären möglich und welche effizient? etc. Dann könnte eine mehrdimensionale Kosten-Nutzen Analyse vorgenommen werden, bei der unterschiedliche Parameter herausgearbeitet werden, mit denen dann der Vergleich der unterschiedlichen Regulierungsoptionen vorgenommen werden kann.

Der Suchtaspekt ist bei allen vorliegenden juristischen und ökonomischen Studien weitgehend ausgeblendet. Unserer Ansicht nach ist ein Vergleich verschiedener Regulierungsoptionen ohne die Analyse der verhaltensbezogenen Aspekte in hohem Grad unvollständig. Ja, dies sollte doch gerade im Vordergrund stehen.

Eine detaillierte Untersuchung von verschiedenen Regulierungsoptionen verlangt eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe, wobei neben juristischer Expertise auch die Disziplinen

---

<sup>17</sup> Vgl. hierzu Kahle, H.: Die steuerliche Behandlung von Glücksspielen - Ein Überblick. In: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht April 2006, S. 45-52.

Steuerlehre, Finanzwissenschaften, Ordnungspolitik, und insbesondere Verbraucherverhalten gefordert wären.

Die verhaltensbezogenen Auswirkungen sollten jedoch nicht nur bei der Analyse und Bewertung der Regulierungsoptionen im Vordergrund stehen, sondern auch bei der genauen Definition dieser Optionen. So wäre zum Beispiel ein Konzessionsmodell denkbar mit einer Abgabe, diese wäre in geeigneter Weise festzulegen und zu definieren, bei dem diese Abgabe zur Prävention, Bekämpfung, Heilung und Erforschung der Glücksspielsucht verwendet wird. Die in- und ausländischen Lizenznehmer werden ganz im Sinne einer effizienten Bekämpfung der Spielsucht dafür auch finanziell in die Verantwortung genommen. Wohingegen eine Besteuerung ausländischer Lizenznehmer je nach Ausgestaltung der Steuer auf rechtliche Probleme stoßen wird. Dieses Beispiel soll nur zeigen, dass es bisher nicht diskutierte Regulierungsoptionen geben könnte, die vielleicht den bisher vorgeschlagenen Optionen in Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem bestehenden europäischen und deutschen Rechtsrahmen überlegen und eher zielführend sind.

# UNIVERSITÄT HOHENHEIM

## FORSCHUNGSSTELLE GLÜCKSSPIEL

Professor Dr. Tilman Becker  
GESCHÄFTSFÜHRENDER LEITER



Universität Hohenheim (502) · D - 70593 Stuttgart

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Gesundheit  
z. Hd. Frau Katharina Lauer

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache  
17(14)0247(5)  
gel. ESV zur öAnhörng am 21.03.  
2012\_Glücksspielsucht  
13.03.2012

Schloss Hohenheim  
Osthof-Süd  
D-70593 Stuttgart

Telefon: + 49 (0)711 / 459 - 22599  
Telefax: + 49 (0)711 / 459 - 22601

E-Mail: [tilman.becker@uni-hohenheim.de](mailto:tilman.becker@uni-hohenheim.de)  
<https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de>

Hohenheim, 13. März 2012

### **Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Tilman Becker zu dem Antrag der SPD „Glücksspielsucht bekämpfen“**

In der folgenden Stellungnahme wird auf die dreizehn Punkte in dem Antrag der SPD eingegangen.

#### **1. Kohärentes System der Regulierung**

- Der Europäische Gerichtshof mahnt ein kohärentes Regulierungssystem an. Die Regulierungen eines Staates im gesamten Glücksspielbereich müssen geeignet sein, in kohärenter und systematischer Art und Weise zu der Erreichung der Ziele der Regulierung beizutragen. Dabei ist es nicht von Bedeutung, ob die Gesetzgebungskompetenz für einzelne Bereiche auf den Bund und auf die Länder verteilt sind. Diese so genannte „Länderblindheit“ des Europäischen Gerichtshofs verpflichtet den Bund und die Länder zu einer konsistenten Regelung des gesamten Glücksspielsektors. Die Regulierung muss geeignet sein, die angestrebten Ziele zu erreichen. Sie muss verhältnismäßig sein und sie muss kohärent sein.
- Traditionell wird in der deutschen Gesetzgebung zwischen den vom Staat angebotenen Glücksspielen unterschieden, die in dem Glücksspielstaatsvertrag reguliert werden, und dem gewerblichen Glücksspiel, d.h. den Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit. Während die Lotterien, Sportwetten (mit der Ausnahme der Pferdewetten) und Casinospiele in dem Glücksspielstaatsvertrag reguliert werden, werden die Geldspielgeräte in der Spielverordnung reguliert. Diese Trennung ist maßgeblich auf die unterschiedliche Gesetzgebungskompetenz zurückzuführen. Das Recht der Wirtschaft ist bei dem Bund angesiedelt, das Ordnungsrecht bei den Ländern. Die Gesetzgebungskompetenz für Lotterien, Sportwetten und Casinospiele haben daher die Bundesländer. Die Gesetzgebungskompetenz für die Geldspielgeräte (und die Pferdewetten) hat der Bund. Bei Lotterien, Sportwetten und Casinospiele besteht ein staatliches Monopol mit einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, bei Pferdewetten und Geldspielgeräten hingegen nicht. Geldspielgeräte haben sich in den letzten Jahrzehnten von Unterhaltungsgeräten zu Glücksspielgeräten fortentwickelt. Spätestens mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 8. September 2010 (Markus Stoß) ist deutlich geworden, dass bei der rechtlichen Bewertung einer Regulierung von Glücksspielen alle Formen des Glücksspiels zu betrachten sind.

- **Angesichts dieser traditionellen Verteilung der Gesetzgebungskompetenz auf Bund und Länder sieht sich Deutschland nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vor ganz besondere Herausforderungen gestellt.**
- **Ein kohärentes Regulierungssystem bedeutet natürlich auch, dass sich alle Bundesländer auf miteinander kohärente Regelungen verständigen. Wenn z.B. in Schleswig-Holstein Online-Casinos erlaubt sind, aber in anderen Bundesländern nicht, so ist die Regulierung nicht kohärent und widerspricht europäischem Recht. Der Alleingang eines Bundeslandes macht somit die Gesetzgebung in den anderen Bundesländern europarechtlich angreifbar und letztlich unwirksam. Ein Bundesland kann so die gesamte Regulierung in Deutschland in Frage stellen.**
- **In dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag und in dem Glücksspielgesetz von Schleswig-Holstein ist die Vergabe von Lizenzen vorgesehen. Auch dies stellt die Regulierung des Glücksspiels vor ganz neue Herausforderungen. Bisher gab es ein staatliches Monopol bei Sportwetten. Mit dem Übergang zu einem Lizenzsystem werden neue behördliche Organisationsstrukturen benötigt.**
- **In anderen Ländern Europas sind so genannte Gambling Commissions umfassend für die Aufgaben der Regulierung von Glücksspielen zuständig: Lizenzerteilung und -kontrolle, Steuererhebung und -kontrolle, Produkt- und Werbekontrolle, Zulassung neuer Produkte, Zulassung und Kontrolle der Software, Erstellung von Statistiken und Erhebung von Marktdaten, Durchführung von wissenschaftlichen Studien, Beratung der Politik, Vertretung des Landes auf europäischer Ebene etc. Eine derartige Behörde fehlt in Deutschland. Angesichts der Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs und der Einführung eines Lizenzsystem bei Sportwetten ist es ganz dringend notwendig, auch in Deutschland eine Gambling Commission zu etablieren. Das derzeit bestehende Chaos in Deutschland im Glücksspielbereich ist nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, dass sich jeder und niemand richtig zuständig fühlt. Auch dies gilt es umgehend durch die Etablierung einer Gambling Commission, die mit den entsprechenden Ressourcen auszustatten ist,<sup>1</sup> zu ändern. Dänemark hat mit der Einführung eines Lizenzsystems Anfang 2012 zugleich auch eine Gambling Commission errichtet und könnte hier als Beispiel dienen. Ganz dringend ist eine deutsche Gambling Commission zu schaffen und mit Rechten auszustatten. Dies wird auch angesichts der unterschiedlichen Bestimmungen in den Landesspielhallengesetzen bzw. Ausführungsgesetzen des Glücksspieländerungsstaatsvertrags deutlich.**
- **Die europäische Rechtsprechung lässt den einzelnen Staaten einen gewissen Spielraum der Regulierung, der sinnvoll genutzt werden sollte. Angesichts der Ziele des Glücksspieländerungsstaatsvertrags (Sucht-, Betrugs- Manipulations- und Kriminalitätsprävention), der europäischen Rechtsprechung und unter Berücksichtigung der beiden bereits vorliegenden Regulierungsansätze in Schleswig-Holstein und in den anderen fünfzehn Bundesländern erscheint mir folgendes Regulierungsmodell eine sinnvolle Variante, um eine kohärente Regelung zu erreichen.**
- **Die Anzahl der Lizenzen für Sportwetten wird nicht begrenzt. Die Zulassung von Sportwetten im Internet dient der Kanalisierung der Nachfrage weg von dem illegalen und hin zu dem legalen Spielangebot. Die Forderung der europäischen Rechtsprechung, dass der illegale Markt nachweislich einen bedeutenden Umfang haben muss, damit eine Ausdehnung des legalen Angebots zu akzeptieren ist, ist dabei erfüllt.**

---

<sup>1</sup> Die Gambling Commission in dem Vereinigten Königreich hat 200 Beschäftigte, die Gambling Commission in Italien (AAMS) hat gerade von 1000 auf 2000 Beschäftigte aufgestockt, die französische Gambling Commission (ARJEL) hat um die hundert Beschäftigte.

- Das Angebot von Poker und Casinospiele im Internet sollte untersagt bleiben, da hier ein sehr hohes Betrugs-, Manipulations-, Kriminalitäts- und Suchtgefährdungspotential besteht. Bei der Teilnahme am Pokerspiel ist ein Spieler hilflos den Spielerringen ausgeliefert. Wenn sich mehrere Spieler in wechselnden Kombinationen per Telefon während des Spiels miteinander über ihre Karten verständigen, ist ein anderer Spieler diesem Betrug ausgeliefert. Dies gilt, solange jeder Spieler den Tisch wählen kann, an dem er spielen will. Es ist theoretisch und faktisch unmöglich, einem solchen Ring auf die Spur zu kommen, solange nicht ein Mitglied des Rings selber diesen anzeigt. Auch kann nicht ausgeschlossen werden, dass Spieler Pokerprogramme verwenden. Diese kommen in ihrer Leistung an Schachprogramme heran. Weiterhin stellt ein Online-Casino die denkbar beste Möglichkeit dar, um Schwarzgeld zu waschen. Die Steuerabgaben liegen in Malta oder Gibraltar bei etwa ein Prozent und sind dazu noch bei mehreren hunderttausend Euro gedeckelt.
- Auch aus europarechtlicher Sicht ist eine Ausweitung des Angebots durch Zulassung von Onlinepoker und -casinospiele bedenklich. Es ist nicht kohärent, wenn im terrestrischen Bereich die Verfügbarkeit von Casinospiele durch die begrenzte Zulassung von Spielbanken begrenzt wird, andererseits durch die Zulassung dieser Spiele im Online-Bereich keine Begrenzung mehr stattfindet. Mit einer Zulassung von Online-Casinospiele im Internet würde sich der Gesetzgeber von dem bisher bei Spielbanken verfolgten Konzept der Regulierung dieser Spiele durch eine Begrenzung der räumlichen Verfügbarkeit verabschieden. Die Regulierung des Casino- und Pokerspiels wäre nicht mehr kohärent, wenn auf der einen Seite überall an Online-Casino- und Online-Pokerspielen teilgenommen werden kann, andererseits diese aber nur terrestrisch in den staatlichen oder staatlich lizenzierten Spielbanken erlaubt sind. Bei einer Zulassung von Online-Casino- und Online-Pokerspielen kann jedes Internetcafe zur Spielbank werden. Das Konzept der Regulierung der terrestrischen Spielbanken wird konterkariert, das Ergebnis wäre evident inkonsistent.
- Ein weiterer Regulierungsansatz besteht in der Trennung von Spielformen, um einen Umstieg von weniger gefährlichen hin zu gefährlichen Spielen für Spieler nicht zu erleichtern. Auch dieser suchtpreventive Regulierungsansatz würde bei einer Zulassung von Poker und –Casinospiele im Internet aufgegeben werden, insbesondere dann, wenn diese Spiele auf denselben Internetseiten wie Sportwetten angeboten werden.
- Alle vorliegenden Untersuchungen sind sich einig, dass die Geldspielgeräte aus suchtpreventiver Sicht das größte Problem darstellen. Eine Einbeziehung dieser Geräte in den ordnungsrechtlichen Ansatz, der bei den anderen Formen des Glücksspiels verfolgt wird, ist daher aus europarechtlicher Sicht zwingend angebracht. Bei einem kohärenten Regulierungsansatz würden für die Zulassung von Sportwettgeschäfte und von Spielhallen dieselben Regelungen gelten. Beide sollten ähnlichen glücksspielrechtlichen Zulassungsanforderungen unterliegen.

In dem Antrag der SPD geht es vor allem um die Geldspielgeräte, auf welche im Folgenden näher eingegangen wird. Auf die Regulierung der technischen Merkmale der Geldspielgeräte soll jedoch nicht näher eingegangen werden, weil dieser Aspekt bereits von Prof. Dr. Gerhard Meyer in seiner Stellungnahmen ausführlich und umfassend behandelt wird.

## 2. Sperrdatei

- Die Sperrdatei wurde zuerst bei dem so genannten Großen Spiel in Spielbanken eingeführt und mit dem Glücksspielstaatsvertrag, gerichtlichen Entscheidungen folgend, auch bei dem Automatenpiel, dem so genannten Kleinen Spiel. Eine Einbeziehung der

Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten in eine Sperrdatei ist aus suchtpreventiver Sicht nur konsequent und kohärent.

- Damit ein Spieler sich nicht nur bei einem Anbieter sperren lassen kann, sondern anbieterübergreifend bzw. spielformenübergreifend, ist entweder eine Vernetzung der Anbieter notwendig oder eine personalisierte Spielerkarte. In einigen Ländern, wie in Österreich, sind alle Geldspielgeräte an einen zentralen staatlichen Server angeschlossen. Durch diese so genannten Video-Lottery-Terminals wird sichergestellt, dass keine nicht zugelassenen Geldspielgeräte genutzt werden und die Abgaben korrekt erhoben werden. Wenn dies von einer personalisierten Spielerkarte begleitet wird (Player Card), kann der Spieler die Zeitdauer einer Sperre und/oder die Begrenzung der Einsatzhöhen bindend festlegen. Eine Alternative hierzu wäre die Einführung einer (personalisierten) Spielerkarte, auf der die relevanten Daten selber gespeichert sind (Smart Card).
- Mit einer Spielerkarte wäre auch dem Jugendschutz in geeignetster Weise gedient.
- Auch das angestrebte Warnsystem für den Spieler könnte mit einer personalisierten Spielerkarte leicht umgesetzt werden.
- Weitere Verbesserungen, insbesondere auch bei der Erhebung der Steuern und Abgaben, wären durch den Anschluss aller Geldspielgeräte an einen zentralen staatlichen Server zu erreichen.

### 3. Betriebsspezifische Spielerkarte

- Der Vorschlag der SPD zielt auf eine betriebsspezifische Spielerkarte ab. Dies ist ein sinnvoller Weg zu der personalisierten Spielerkarte. Eine Selbstsperre kann sich auf den jeweiligen Anbieter oder auf alle relevanten Formen und Anbieter von Glücksspiel bei einer Ausweitung der bestehenden Sperrdatei beziehen oder eine Kombination von beidem darstellen. Es liegen bisher keine wissenschaftlichen Erkenntnisse darüber vor, ob eine spielformen- und -anbieterübergreifende Sperre aus suchtpreventiver Sicht einer Wahl des Umfangs der Sperre durch den Spieler vorzuziehen ist. Aber aus der Sicht der Konsumentensouveränität wären ein selbstbestimmter Umfang und eine selbstbestimmte Dauer der Sperre sicherlich zu bevorzugen.
- Dringend notwendig ist eine (neue) gesetzliche Regelung der Aufhebung der Sperre. Nach bestehender Rechtsprechung ist eine Aufhebung einer Selbstsperre praktisch unmöglich. Hierzu führt der Bundesgerichtshof in seiner Entscheidung vom 20. Oktober 2011 aus: „Um Schadensersatzforderungen abzuwehren, muss der hinreichend sichere Nachweis erbracht werden, dass die Gründe, die zur Beantragung der Selbstsperre geführt haben, nicht mehr vorliegen.“ Ein solcher Nachweis kann nicht oder nur mit einem sehr hohen medizinischen Aufwand erbracht werden. Der Wunsch des Spielers, die Sperre nach einem längeren Zeitraum wieder aufzuheben und eine Auskunft über die finanzielle Situation des Spielers reichen nicht aus. Wenn ein Spieler weiß, dass eine Sperre in der Praxis nicht wieder aufgehoben werden kann, dürfte die Bereitschaft zur Selbstsperre stark sinken. Der Gesetzgeber sollte definieren, unter welchen Bedingungen eine Aufhebung der Sperre erfolgen kann. Hier wäre eine Mindestsperrdauer von einem Jahr anzustreben, wobei der Spieler selber bestimmen kann, wie lange darüber hinaus die Dauer der Sperre sein soll. Ein Sperreberater sollte dem Spieler zur Seite gestellt werden, der aber selber keine suchtherapeutische Beratung leisten sollte, sondern ein niedrighwelliges Angebot für den Spieler verkörpert.
- Eine betriebsspezifische Spielerkarte sollte zu einer anbieterübergreifenden Spielerkarte für Geldspielgeräte weiter ausgebaut werden. Dies könnte durch den Anschluss aller Geldspielgeräte an einen zentralen Server, d.h. deren Vernetzung, erreicht

werden. Letzendlich wäre eine anbieter- und spielformenübergreifenden Sperrdatei anzustreben.

- Es wäre eine wissenschaftliche Begleitung des Sperrsystems zu fordern. Nur so können Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche Formen der Sperre dem Ziel der Suchtprävention am besten dienen.

#### 4. Ausweispflicht in Übergangszeit

In der Übergangszeit ist sicherlich eine Ausweispflicht in Spielhallen und Gaststätten aus Gründen des Jugendschutzes sinnvoll. Gerade in Gaststätten und Imbissbuden hat in der Regel die Karriere eines pathologischen Spielers begonnen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die hierzu vorliegenden Angaben die Situation vor mehreren Jahren widerspiegeln, da es einige Zeit braucht, ehe sich ein pathologisches Spielverhalten entwickelt und ehe therapeutische Hilfe gesucht wird.

#### 5. Einsetzen auf europäischer Ebene für Vorrang der Suchtprävention

Generell ist hier zu sagen, dass Deutschland auf Grund seiner föderalen Struktur auf europäischer Ebene bei der Regulierung des Glücksspiels kaum Gehör findet. Dies ist ganz dringend durch die Einrichtung einer deutschen Gambling Commission zu verbessern. Die jetzige behördliche Organisationsstruktur mag noch für ein staatliches Monopol geeignet gewesen sein, ist mit einem Lizenzsystem jedoch überfordert. Das Glücksspielkollegium der Länder kann dieser Aufgabe einer Gambling Commission nicht gerecht werden.

#### 6. Jugendschutzkampagne

Für den Jugendschutz wäre vordringlich der Zugang zu Geldspielgeräten für Jugendliche zu erschweren. Weiterhin erscheint mir vor allem die Aufklärung und Information in Schulen von Bedeutung. Solche Schulungsmaßnahmen dürften wirkungsvoller sein, als eine mediale Kampagne.

#### 7. Regulierung der technischen Merkmale der Geldspielgeräte

Die in dem Antrag genannten Vorschläge für die Spielverordnung dienen der Suchtprävention. Nicht ausreichend berücksichtigt erscheinen mir hier Aspekte der Prüfung der Geldspielgeräte in bezug auf Vereinbarkeit mit den geforderten Merkmalen, nicht nur durch die PTB, sondern insbesondere auch durch Sachverständige vor Ort. Nach Auskunft der staatlich vereidigten Prüfer ist derzeit eine Prüfung der Geldspielgeräte praktisch nicht mehr möglich. Dies sollte aber nicht zu einer Abschaffung der Prüfung führen, sondern zu einer Verbesserung der Prüfbedingungen. Auch die Möglichkeit der steuerlichen Prüfung wäre vorrangig zu verbessern. Langfristig sollte angestrebt werden, die Geldspielgeräte an einen zentralen staatlichen Server anzuschließen. Dies könnte innerhalb von zwei Jahren und mit vergleichsweise geringen Kosten erreicht werden. Die Automatenwirtschaft ist gegenüber einer solchen Vernetzung eher positiv eingestellt, da hierdurch die illegalen Geldspielgeräte schnell und effektiv entfernt werden könnten.

#### 8. Möglichkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften

- Aus suchtpreventiver Sicht sind Mindestabstandregeln mit einem Abstand von einigen Hundert Metern weitestgehend wirkungslos. Das Verbot der Mehrfachkonzessionen dürfte aus suchtpreventiver Sicht sogar eher kontraproduktiv sein. Aus suchtpreventiver Sicht ist eine einzige große Spielstätte vielen kleineren Spielstätten vorzuziehen. Eine Spielstätte hat einen Einzugskreis in der Regel bis zu einer Entfernung von etwa 4 Kilometern. Wenn es in einer Stadt nur eine große Spielstätte mit Mehrfachkonzessionen gibt, ist dies aus suchtpreventiver Sicht positiver zu beurteilen, als eine Reihe von über die Stadt verteilte kleinere Spielstätten.



- Nach der Baunutzungsverordnung sind Spielhallen in Kerngebieten prinzipiell zulässig und in Misch- und Gewerbegebieten in Ausnahmen zulässig. Aus suchtpräventiver Sicht wäre es sicherlich umgekehrt sinnvoll. Suchtprävention ist der Baunutzungsordnung fremd und Baurecht ist dem Glücksspielstaatsvertrag fremd. Dabei sollte es bleiben. Es sollte nicht versucht werden, mit dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag das Baurecht zu regeln, wie es derzeit mit der Mindestabstandregel und dem Verbot der Mehrfachkonzessionen erfolgt, oder etwa mit der Baunutzungsverordnung Suchtprävention zu betreiben.
- Die kommunalen Gebietskörperschaften begrüßen die Mindestabstandregel und das Verbot der Mehrfachkonzessionen in dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag. Es scheint keine ausreichenden verwaltungsrechtlichen Möglichkeiten zu geben, um die Ansiedlung von Spielstätten zu steuern. Eine solche Steuerung sollte den regionalen Gegebenheiten gerecht werden und betrifft eher das Baurecht als das Glücksspielrecht und wäre daher in geeigneter Weise durch das Baurecht vorzunehmen.

#### **9. Änderung der Baunutzungsverordnung**

Eine Änderung der Baunutzungsverordnung, die Spielhallen als eigenständige Kategorie einführt, kann sinnvoll sein. Auch wäre an einer Änderung des Baugesetzbuches zu denken, um das Verfahren der Änderung eines Bebauungsplanes in Bezug auf Spielhallen zu vereinfachen.

#### **10. Kontrolldichte auf Grundlage eines einheitlichen Prüfkatalogs zu erhöhen und Sanktionspraxis zu vereinheitlichen**

Die bisherige Kontrolle der Geldspielgeräte durch die Ordnungsbehörden ist in Bezug auf die zeitliche Kontrolldichte und die sachliche Kontrolltiefe regional sehr unterschiedlich. Hier sind erhebliche Verbesserungen notwendig. Aktuell läuft hier eine Untersuchung der Forschungsstelle Glücksspiel zu der Kontrolle der Geldspielgeräte. Erste Aussagen hierzu lassen sich erst in einigen Monaten machen.

#### **11. Jugendschutz**

Die vorliegenden Befragungen von Jugendlichen zeigen, dass der Jugendschutz vor allem in Gaststätten und Imbissbuden ein Problem ist. Im Sinne einer risikobasierten Kontrolle sollten hier schwerpunktmäßig Kontrollen stattfinden.

#### **12. Wissenschaftliche Evaluierung der Novelle der Spielverordnung**

Dies ist sicherlich sinnvoll.

#### **13. Beirat auf Bundesebene analog zu Fachbeirat Glücksspielsucht der Länder**

Ein weiterer Beirat dürfte einer kohärenten Suchtpolitik nicht dienlich sein. Die Abstimmungsprozesse zwischen Fachbeirat und dem neuen Beirat dürften nicht einfach sein. Überhaupt erscheint mir eine Trennung zwischen Suchtprävention und administrativen Umsetzung und Kontrolle der Regulierungsmaßnahmen nicht sinnvoll. Um bestimmte Werbemaßnahmen, die Sozialkonzepte der Anbieter, die Zulassung neuer Spielformen und die Gefahren des gegenwärtigen Angebots zu beurteilen, ist eine suchtpräventive Expertise notwendig. Diese Aufgaben der administrativen Umsetzung und Kontrolle sowie der Suchtprävention werden geeigneterweise in einer Gambling Commission vereint, wie es in anderen europäischen Ländern der Fall ist.

# Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland

Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen  
2007, 2009 und 2011

## Ergebnisbericht

Köln, im Januar 2012

---



**Bundeszentrale  
für  
gesundheitliche  
Aufklärung**

# Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland

Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen  
2007, 2009 und 2011

## Ergebnisbericht

Köln, im Januar 2012

Zitierweise:

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2011). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen 2007, 2009 und 2011. Köln. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.

Dieser Bericht wird von der BZgA kostenlos abgegeben. Er ist nicht zum Weiterverkauf durch die Empfängerin/den Empfänger oder Dritte bestimmt.

Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung ist eine Fachbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit.

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung  
Referat 2-25, Ostmerheimer Straße 220, 51109 Köln,  
Tel.: 0221 8992 307, Fax: 0221 8992 300, E-Mail: [Forschung@bzga.de](mailto:Forschung@bzga.de)  
[www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/gluecksspiel/](http://www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/gluecksspiel/)

## Daten zur Untersuchung 2011: Ziele und Methoden

Projekttitel:	Prävention der Glücksspielsucht – Repräsentativbefragung 2011
Ziele:	Beschreibung des Glücksspielverhaltens und damit zusammenhängende Merkmale und Indikatoren sowie glücksspielbezogener Einstellungen und Probleme in der Bevölkerung in Deutschland. Vergleich dieser Ergebnisse mit den Daten der vorangegangenen Studien aus den Jahren 2007 und 2009.
Untersuchungsmethodik:	Repräsentativbefragung der 16- bis einschließlich 65-jährigen Bevölkerung in Deutschland
Verfahren der Datenerhebung:	Computergestützte Telefoninterviews (CATI)
Auswahlverfahren:	Mehrstufige, altersdisproportionale Zufallsstichprobe auf Basis des ADM-Telefonstichproben-Systems (computergenerierte Zufallsstelefonnummern, Zufallsauswahl von 16- bis 65-Jährigen im Haushalt mit Höherquotierung der 16- bis 25-Jährigen, $n = 4.000$ )
Stichprobengröße:	10.002
Befragungszeitraum:	April bis Juni 2011
Ausschöpfung bzw. Rücklaufquote:	59,9 %
Interviewprogrammierung, Stichprobenziehung und Datenerhebung:	forsa. Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH
Studienplanung, Datenanalyse und Berichterstattung:	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Köln, Wolfgang Haß, Boris Orth, Peter Lang
Gender-Hinweis:	Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die Ausformulierung der weiblichen Form im Text verzichtet, diese jedoch explizit als eingeschlossen betrachtet.

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung  
Referat 2-25, Ostmerheimer Straße 220, 51109 Köln,  
Tel.: 0221 8992 307, Fax: 0221 8992 300, E-Mail: [forschung@bzga.de](mailto:forschung@bzga.de)  
[www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/gluecksspiel/](http://www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/gluecksspiel/)

## Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG	6	
SUMMARY	9	
1	<b>EINLEITUNG</b>	12
2	<b>METHODIK</b>	19
2.1	<b>STICHPROBEN</b>	19
2.2	<b>GEGENSTAND DER BEFRAGUNG, INDIKATOREN UND INSTRUMENTE</b>	20
2.2.1	<b>GEGENSTAND DER BEFRAGUNG</b>	20
2.2.2	<b>ERHOBENE GLÜCKSSPIELFORMEN UND SPIELORTE BZW. BEZUGS- WEGE</b>	22
2.2.3	<b>GLÜCKSSPIELPRÄVALENZEN</b>	26
2.2.4	<b>VERHALTENS DATEN ZU DEN GLÜCKSSPIELEN UND ALLGEMEINE FRAGEN ZUM GLÜCKSSPIELVERHALTEN</b>	28
2.2.5	<b>STANDARDISIERTE INSTRUMENTE</b>	30
2.3	<b>MODIFIKATIONEN IM SURVEY 2011 GEGENÜBER 2009</b>	33
2.4	<b>DURCHFÜHRUNG DER STUDIE</b>	34
2.5	<b>AUSSCHÖPFUNG, GEWICHTUNG UND AUSWERTUNG</b>	35
3	<b>ERGEBNISSE</b>	38
3.1	<b>GLÜCKSSPIELERFAHRUNG: ERGEBNISSE ZUR LEBENSZEIT- PRÄVALENZ</b>	38
3.1.1	<b>ERGEBNISSE DER BEFRAGUNG 2011</b>	38
3.1.2	<b>VERGLEICH DER ERGEBNISSE 2007, 2009 UND 2011</b>	41
3.1.3	<b>ERSTES GLÜCKSSPIEL IM LEBEN</b>	44
3.2	<b>ERGEBNISSE ZUR 12-MONATS-PRÄVALENZ</b>	45
3.2.1	<b>GLÜCKSSPIELAKTIVITÄTEN INSGESAMT</b>	53
3.2.2	<b>SPIELHÄUFIGKEITEN (ZURÜCKLIEGENDER 12-MONATSZEITRAUM)</b>	54
3.2.3	<b>SPIELORTE/BEZUGSWEGE VERSCHIEDENER GLÜCKSSPIELFORMEN</b>	56
3.2.4	<b>GELDEINSÄTZE (INSGESAMT)</b>	57
3.3	<b>ERGEBNISSE ZU AUSGEWÄHLTEN GLÜCKSSPIELEN</b>	59
3.4	<b>SCREENING AUF PROBLEMATISCHES UND PATHOLOGISCHES GLÜCKSSPIEL</b>	83
3.4.1	<b>ZUSAMMENHANG ZWISCHEN AUSGEWÄHLTEN SOZIODEMOGRAPHISCHEN UND GLÜCKSSPIELVERHALTENSMERKMALEN UND KLASSIFIZIERUNG NACH SOGS</b>	86
3.4.2	<b>BEZIEHUNG ZWISCHEN INDIVIDUELLER GLÜCKSSPIELNUTZUNG UND PROBLEMAUSMAß NACH SOGS</b>	88
3.5	<b>THE GAMBLING ATTITUDES AND BELIEFS SCALE (GABS)</b>	92

<b>3.6</b>	<b>GLÜCKSSPIELVERHALTEN JUGENDLICHER</b>	<b>93</b>
<b>3.6.1</b>	<b>12-MONATS-PRÄVALENZEN JUGENDLICHER</b>	<b>94</b>
<b>3.6.2</b>	<b>SPIELHÄUFIGKEITEN JUGENDLICHER</b>	<b>97</b>
<b>3.6.3</b>	<b>SPIELORTE/BEZUGSWEGE VON JUGENDLICHEN</b>	<b>100</b>
<b>3.6.4</b>	<b>SPIELEINSÄTZE VON JUGENDLICHEN</b>	<b>102</b>
<b>3.6.5</b>	<b>ERSTES GLÜCKSSPIEL VON JUGENDLICHEN UND KORRESPON- DIERENDES ALTER</b>	<b>103</b>
<b>3.6.6</b>	<b>GLÜCKSSPIELASSOZIIERTE PROBLEME BEI JUGENDLICHEN</b>	<b>103</b>
<b>3.7</b>	<b>MOTIVE DES GLÜCKSSPIELS UND SUBJEKTIVE GEWINN- UND VERLUSTBILANZ</b>	<b>104</b>
<b>3.8</b>	<b>REZEPTION VON GLÜCKSSPIELWERBUNG, INFORMATIONS- UND HILFEANGEBOTEN SOWIE EINSTELLUNGEN UND INFORMATION ZUM GLÜCKSSPIEL</b>	<b>106</b>
<b>3.9</b>	<b>GLÜCKSSPIELWERBUNG</b>	<b>106</b>
<b>3.10</b>	<b>PRÄVENTIONS-, INFORMATIONS- UND HILFSANGEBOTE</b>	<b>108</b>
<b>3.11</b>	<b>EINSTELLUNGEN ZU GESETZLICHEN REGELUNGEN, THEMEN- INTERESSE, INFORMATIONSSTAND UND –BEDARF</b>	<b>110</b>
<b>4</b>	<b>DISKUSSION</b>	<b>114</b>
<b>5</b>	<b>LITERATUR</b>	<b>122</b>
	<b>Anhang</b>	<b>126</b>
	<b>Methodisches Glossar</b>	<b>126</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>127</b>
	<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>128</b>
	<b>Tabellenanhang</b>	<b>130</b>

## Zusammenfassung

*Hintergrund.* Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) hat im Jahr 2011 die dritte Repräsentativbefragung zum Glücksspielverhalten sowie zu glücksspielbezogenen Einstellungen und Problemen der 16 bis 65-jährigen Bevölkerung in Deutschland durchgeführt ( $n = 10.002$ ). Die Studien haben zum einen eine Monitoring-Funktion, zum anderen liefern sie wichtige Informationen über den Kenntnisstand in der Bevölkerung zu Aufklärungsmaßnahmen der BZgA.

*Glücksspielprävalenzen.* Basierend auf der Erhebung von Verhaltensdaten zu insgesamt 22 verschiedenen Formen des Glücksspiels haben 86,0 % der 16 bis 65-jährigen Bevölkerung Glücksspielerfahrung, also irgendwann im Leben schon einmal an einem Glücksspiel teilgenommen (männlich: 89,2 %, weiblich: 82,7 %). 64,9 % entfallen dabei auf das Lottospiel „6 aus 49“, 50,7 % auf Sofortlotterien (Rubbel- und Aufreißlose, Lose auf Jahrmärkten, Instant-Games im Internet, Angebote von den Lottogesellschaften und anderen Anbietern) und jeweils ca. 23 % auf das Spielen an Geldspielautomaten in Spielhallen, Gaststätten etc. sowie das privat organisierte Glücksspiel. Das Ausmaß der Glücksspielerfahrung ist gegenüber 2009 rückläufig, während die Lebenszeitprävalenzen der meisten Glücksspiele gegenüber beiden vorangegangenen Erhebungen abnehmen (Ausnahmen: Sofortlotterien, Casinospiele im Internet und privates Glücksspiel).

In den letzten zwölf Monaten vor der Befragung hat gut die Hälfte der Befragten (50,7 %) irgendein Glücksspiel gespielt. Auch auf diesen Zeitraum bezogen sind es mehr männliche als weibliche Glücksspieler (56,5 % vs. 44,8 %), was auch für die meisten Spielformen gilt. Im Vergleich der drei Erhebungen ist eine signifikante Abnahme festzustellen (2007: 55 %, 2009: 53,8 %). Dasselbe gilt für die Prävalenzen der meisten Glücksspiele. Die relativ zu 2009 höchsten Rückgänge verzeichnen dabei das Fernsehquiz, die Klassenlotterien und Keno, deren 12-Monats-Prävalenzen im Jahr 2011 noch 3,9 %/ 1,2 %/ 0,4 % betragen. Aber auch bei Lotto „6 aus 49“, zeigt sich mit 31,5 % eine deutliche Abnahme (2007: 35,5 %, 2009: 40,0 %). Dagegen ist bei Sofortlotterien (2011: 12,9 %), ‚anderen Lotterien‘ (4,9 %) und dem privaten Glücksspiel (9,2 %) eine sukzessive, signifikante Zunahme seit dem Jahr 2007 festzustellen. Ein Anstieg ist auch beim Spielen an Geldspielautomaten zu beobachten, die (nach 2,2 % und 2,7 % in den beiden vorangegangenen Erhebungen der BZgA) im Jahr 2011 von 2,9 % der Befragten gespielt werden. Besonders deutlich fällt hier die Zunahme in der Altersgruppe 18 bis 20 Jahre aus: Bei männlichen Befragten hat sich die Quote gegenüber 2007 mehr als verdreifacht (auf 19,5 %) und bei weiblichen mehr als verdoppelt (5,5 %). Die 2011 erstmals erfassten Live-Wetten kommen auf eine 12-Monats-Prävalenz von 0,9 %.

*Glücksspielanzahl insgesamt.* 27,4 % der Befragten haben im Survey 2011 angegeben, im zurückliegenden 12-Monats-Zeitraum ein Glücksspiel und weitere 23,3 % zwei oder mehr Glücksspiele gespielt zu haben. Der Anteil letzterer ist unter den männlichen Befragten deutlich höher als unter den weiblichen (27,7 % vs. 18,8 %) und gegenüber den Vorjahren leicht zurückgegangen.

*Spielhäufigkeiten:* Männliche Befragte spielen häufiger pro Monat als weibliche. Im Jahr 2011 spielt etwas mehr als jeder dritte Mann gegenüber nur jeder knapp fünften Frau mehrmals monatlich. Seit 2007 ist bei beiden Geschlechtern der Anteil derjenigen, die mindestens monatlich an irgendeinem Glücksspiel teilnehmen, kontinuierlich gesunken.

*Spielorte/Bezugswege.* Analog dem zurückgegangenen Anteil der Lottospieler ist auch der Anteil der insgesamt über die Lotto-Annahmestelle gespielten Spiele (nach einem zwischenzeitlichen Anstieg im Jahr 2009) noch unter den Anteil von 2007 gefallen und beträgt im Jahr 2011 noch 34,8 %. Es folgen Bank oder Post (8,2 %) und die Restkategorie ‚andere Wege‘ (6,6 %). Während der Anteil des Internets über alle Glücksspiele hinweg betrachtet abgenommen hat (2011: 3,7 %), ist bei dem Zugang über Wettbüros ein Anstieg zu beobachten (2011: 1,3 %).

*Geldeinsätze.* Wiederum bezogen auf die 16 bis 65-jährige Gesamtbevölkerung gibt knapp jeder fünfte Bundesbürger bis zu 10 Euro monatlich für Glücksspiele aus. Pro Monat investieren 18,7 % 10 bis 50 Euro, weitere 4,8 % zwischen 50 und 100 Euro und 5,1 % über 100 Euro. Männliche Befragte setzten bei allen drei Erhebungen häufiger höhere Geldbeträge ein als weibliche.

*Problematisches und pathologisches Glücksspielverhalten.* Wie auch in den vorangegangenen Studien der BZgA wird mit dem South Oaks Gambling Screen (SOGS) ein international verbreitetes Verfahren zur Klassifizierung des Schweregrades glücksspielassoziierter Probleme bzw. Symptome eingesetzt. Die Untersuchung 2011 kommt bevölkerungsweit auf eine Schätzung der 12-Monats-Prävalenz des (wahrscheinlich) pathologischen Glücksspiels von 0,49 % (männliche Befragte: 0,58 %, weibliche: 0,39 %) und des problematischen Glücksspiels von 0,51 % (männliche Befragte: 0,73 %, weibliche: 0,28 %). Diese Ergebnisse haben sich gegenüber der BZgA-Studie 2009 nicht signifikant verändert und liegen in dem auch in anderen Prävalenzstudien in Deutschland gefundenen Bereich. Am stärksten mit glücksspielassozierten Problemen belastet erweisen sich 21- bis 25-jährige Männer, zudem erhöhen ein niedriger Bildungsabschluss, ein Migrationshintergrund und Arbeitslosigkeit das Risiko für Problemspielverhalten (problematisch oder pathologisch). Dessen Auftretenshäufigkeit hängt zudem auch von der Glücksspielgesamttätigkeit resp. der individuellen Glücksspielwahl ab. Als Problemspieler klassifizierte Befragte finden sich am häufigsten unter Befragten, die Sportwetten angeben (zwischen 10,1 % und 16,0 % je nach Wette). Auch Geldspielautomaten rangieren mit einem entsprechenden Anteil (8,6 %) auf den vorderen Plätzen. Damit korrespondierend ergibt sich für Live-Wetten und Geldspielautomaten ein jeweils ca. 5-fach erhöhtes Risiko für Problemspielverhalten im Vergleich zu den jeweiligen Nichtspielern. Vergleichsweise selten sind Problemspieler dagegen unter den Lotteriespielern vertreten (bis zu 2 %).

*Irrationale Wahrnehmungen/ Kognitive Verzerrungen.* Im Jahr 2011 findet sich in der 16 bis 65-jährigen Bevölkerung in Deutschland ein gegenüber 2009 nahezu unverändertes Ausmaß an irrationalen Einstellungen gegenüber dem Glücksspiel. Bei männlichen und jüngeren Befragten (insbesondere



Jugendlichen) sind diese, wie auch in vorangegangenen Erhebungen, etwas stärker ausgeprägt als bei weiblichen und älteren. Es besteht ein positiver Zusammenhang mit dem Ausmaß der Glücksspielsucht.

*Glücksspielverhalten Jugendlicher.* Der Anteil der 16-17-jährigen Jugendlichen, die in den letzten 12 Monaten vor der Befragung an irgendeinem Glücksspiel teilgenommen haben, ist 2011 signifikant angestiegen (von 24,2 % im Jahr 2009 auf 31,5 %). Dasselbe trifft auf Glücksspiele im engeren Sinn zu (ohne Fernsehquiz, privat organisiertes Glücksspiel und riskante Börsenspekulation), deren Anteil von 14,8 % auf 24,1 % angestiegen ist. Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf eine annähernde Verdoppelung des Anteils Jugendlicher, die Sofortlotterien (siehe Erläuterung unter ‚*Glücksspielprävalenzen*‘) spielen, zurückzuführen (von 8,1 % im Jahr 2009 auf 15,6 % im Jahr 2011). Der Zuwachs ist dabei in erster Linie durch über andere Bezugswege als die Lotto-Annahmestelle gespielte Sofortlotterien erfolgt. Auch das Spielen an Geldspielautomaten hat sich unter den 16- und 17-Jährigen von 2,3 % im Jahr 2009 auf 4,5 % im Jahr 2011 nahezu verdoppelt. Live-Wetten werden von 2 % der Jugendlichen gespielt. Bei diesen beiden als risikoreich eingeschätzten Glücksspielen ergeben sich damit zum Teil deutlich höhere Spielquoten als bei den Erwachsenen. Jeder zehnte Jugendliche spielt mehr als ein Glücksspiel. Von Jungen werden unverändert höhere Geldbeträge eingesetzt als von Mädchen, verglichen mit den vorangegangenen Erhebungen haben die monatlichen Geldeinsätze nur bei den Mädchen zugenommen. Mit dem ersten Glücksspiel im Leben (zumeist Sofortlotterien) korrespondiert ein mittleres Lebensalter von ca. 13,5 Jahren.

*Rezeption von Informationsangeboten zur Glücksspielsucht sowie Einstellungen und Wissen zu gesetzlichen Regelungen.* Die Reichweite von Informationsangeboten über verschiedene Medien zu den Gefahren des Glücksspiels hat sich auch 2011 weiter erhöht. Die größte Verbreitung mit Nennungshäufigkeiten zwischen 27,5 % und 29,3 % haben im Jahr 2011 Anzeigen, Werbespots im Radio oder Fernsehen und Informationen in Lotto-Annahmestellen. Ebenfalls sukzessiv erhöht hat sich in der Bevölkerung seit 2007 die Kenntnis von Hilfeeinrichtungen zur Glücksspielsucht wie das Beratungstelefon der BZgA oder andere Beratungsstellen. Auch die Wahrnehmung des Themas ‚Glücksspielsucht‘ in der Bevölkerung hat signifikant zugenommen. Über zwei Drittel halten sich im Jahr 2011 tendenziell für gut informiert zu diesem Thema. Die Zustimmung in der Bevölkerung zu gesetzlichen Regelungen des Glücksspiels (Jugendverbot, Verbot des Glücksspiels im Internet, staatliche Kontrolle des Glücksspiels) ist im Jahr 2011 gegenüber 2009 konstant hoch geblieben oder sogar weiter angestiegen.

## Summary

*Background.* In 2011 the Federal Centre for Health Education (BZgA) conducted the third representative study on gambling behavior and gambling associated attitudes in the German population aged 16 to 65 years ( $n = 10,002$ ). On the one hand the studies serve a monitoring function. On the other hand they deliver important data about the knowledge in the population of the health education campaigns of the BZgA.

*Gambling prevalences.* Based on data of gambling behavior in the population aged 16 bis 65 years in relation to 22 different forms of gambling activities 86.0 % have lifetime gambling experience, i. e., gambled at any time in their life (males: 89.2 %, females: 82.7 %). 64.9 % gamble Lotto „6 of 49“, 50.7 % lottery scratch tickets (in lottery-offices and other settings like internet or fairs) and approx. 23 % gamble either at Electronic Gaming Machines (EGM) in game halls, pubs etc. or in private settings. Compared to 2009 lifetime gambling experience has decreased, while lifetime gambling prevalences of most gambling activities (except scratch tickets, internet casino gambling und gambling in private settings) diminished compared to both preceding surveys.

In the 12 months preceding the interview about one half of the respondents mentions at least one gamble (50.7 %). Referring to this period there are more male than female gamblers (56.5 % vs. 44.8 %). This applies to most of the gambling activities as well. Compared to the preceding studies the overall gambling prevalence has decreased (2007: 55 %, 2009: 53.8 %), and this holds true for the prevalences of most gambling activities as well. Compared to 2009 the decreases are highest for the TV-Quiz, class lotteries and the lottery „Keno“. In 2011 the 12-month-prevalences for each of them are 3.9 %/ 1.2 %/ 0.4 %. Furthermore, the prevalence of Lotto „6 aus 49“ has decreased considerably (2007: 35.5 %, 2009: 40.0 %, 2011: 31.5 %): In contrast since 2007 the proportion of scratch tickets (2011: 12.9 %), ‚other lotteries‘ (4.9 %) und gambling in private setting (9.2 %) has increased successively. EGM-gambling also has increased (2007: 2.2 %, 2009: 2.7 %, 2011: 2.9 %). This is specially relevant for the 18 to 20-year-old-cohort: In 2011 male respondents mention EGM-gambling three times more often than 2007 (2011: 19.5 %) and female respondents more than twice often (5.5 %). Live-betting, recorded for the first time in 2011, shows a 12-month-prevalence of 0.9 %.

*Total gambling involvement.* In 2011 27.4 % of the respondents stated only one gamble in the past 12 months before the interview. 23.3 % stated two or more gambling activities. The proportion of the latter is much higher among males than among females (27.7 % vs. 18.8 %) und has decreased compared to the preceding studies.

*Gambling frequencies:* Male respondents gamble more often per month than female. In 2011 more than one third of the men gamble several times per month compared to barely one fifth of the women.

Since 2007 for both sexes the proportion of those who gamble at least once per month has reduced continuously.

*Gambling places/access paths.* In analogy to the reduced proportion of lotto gamblers the total proportion of gambling activities which are distributed by Lotto-offices has lowered down (after a mean-time increase in 2009), so far beneath the proportion in 2007. In 2011 it amounts 34.8 %. It is followed by bank or post (8.2 %) and the remaining category ‚other access paths‘ (6.6 %). While the proportion of internet accesses for all gambling activities has decreased (2011: 3.7 %), an increase can be observed concerning the access path ‚betting office‘ (2011: 1.3 %).

*Stakes.* Barely every fifth of the 16 to 65-year-old respondents invests up to 10 Euro per month for gambling. 18.7 % invest 10 to 50 Euro, further 4.8 % between 50 and 100 Euro und 5.1 % more than 100 Euro per month. All three surveys reveal that male respondents invest more often higher amounts of money than female.

*Problematic and pathological gambling.* Like in the preceding studies of the BZgA with the South Oaks Gambling Screen (SOGS) there has been employed an international widely spread instrument to classify the amount of gambling associated problems resp. symptoms. The 2011 survey estimates the 12-month-prevalence of (probably) pathological gambling in the German population at 0.49 % (males: 0.58 %, females: 0.39 %) and of problematic gambling at 51 % (males: 0.73 %, females: 0.28 %). The results have not changed significantly compared to the 2011 Survey of the BZgA and are inside the range of other gambling prevalence studies in Germany. The highest amount of gambling related problems can be observed at 21 to 25-year-old men. Furthermore, low education, a migration background and unemployment increase the risk of problem gambling (problematic or pathological). The prevalence of problem gambling moreover depends on the individual gambling choice resp. the total gambling involvement. Gamblers with at least problematic classification can be observed most often among respondents, who state sports betting (between 10.1 % and 16.0 %, depending on type of odds). EGM too can be found with an accordant proportion (8.6 %) on one of the top rankings. Corresponding to this Live-betting and EGM each show a 5 times higher risk for problem gambling compared to the particular non gamblers. In contrast problem gamblers are comparatively seldom to be found among lottery gamblers (up to 2 %).

*Irrational perceptions/ cognitive distortions.* In 2011 the degree of irrational perceptions in the context of gambling in the 16 to 65-year-old-population in Germany is more or less stable compared to 2009. Males and younger respondents (specially youth) show, however, as in in the preceding studies, a little bit higher degrees than female and older ones. There is a positive relation to the number of gambling related symptoms classified by the SOGS.

*Gambling behavior of youth.* The proportion of 16 and 17-year-old adolescents, who participated in any gambling in the 12 months preceding the interview, has increased significantly from 24.2 % in 2009 to 31.5 % in 2011. The same holds true for gambling activities in a narrower sense (without TV-Quiz, gambling in private setting and hazardous gambling on the stock exchange). Its proportion has increased from 14.8 % to 24.1 %. This development can mainly be explained by a nearby doubling of the proportion of adolescents gambling lottery scratch tickets (see annotation at ‚*Gambling prevalences*‘, from 8.1 % in 2009 to 15.6 % in 2011). The increase is predominantly caused by gambling lottery scratch tickets which occurred in other settings than the Lotto-offices. EGM-Gambling has nearly doubled too among 16 and 17-year-old youth, from 2.3 % in 2009 to 4.5 % in 2011. 2 % of the adolescents participate in Live-betting. Hence these two gambling activities, which are estimated as risky, show in part remarkable higher gambling quotes compared to the adults. Every tenth adolescent gambles more than one play. Boys invest continuously higher amounts of money than girls, and, compared to the former surveys, only girls monthly spend higher amounts of money. Most often the first gambling activity in life are lottery scratch tickets. This corresponds with an average life age of about 13.5 years

*Reception of information supplies about gambling addiction and beliefs and knowledge of laws.* The range of information supplies via different media streams concerning the risks of gambling has risen continuously in 2011, too. The largest dispersion in 2011 with frequencies of naming between 27.5 % and 29.3 % show ads, spots in radio oder TV and information in Lotto-offices. Since 2007 the knowledge of helping institutions in the context of gambling addiction like the telephone hot line of the BZgA or other helpdesks has successively risen as well in the population. The reception of the issue ‚gambling addiction‘ in the population has increased, too. In the year 2011 more than two third estimate themselves as well informed about this issue. In the year 2011 (compared to 2009) the accordance in the population to the statutory rules of gambling (interdiction of youth- and internet-gambling, governmental control of gambling) remains stable on a high level or shows even further increase.

## 1 Einleitung

Glücksspiele sind Spiele, bei denen der Spielerfolg ganz oder überwiegend vom Zufall bestimmt ist und nicht durch die Kompetenz oder das Wissen der Glücksspielenden. Rechtlich unterscheiden sich Glücksspiele von Gewinnspielen dadurch, dass beim Gewinnspiel für den Erwerb einer Gewinnchance in der Regel kein Entgelt verlangt wird. Auch Wetten gegen Entgelt auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses sind Glücksspiele (Glücksspielstaatsvertrag [GlüStV]; Bahr 2007). In Deutschland wird rechtlich und anhand der jeweiligen Spielmerkmale zwischen Glücksspielen und Spielgeräten mit Geldgewinnmöglichkeit (GSG) unterschieden. Während bei ersteren die Zuständigkeit bei den Ländern liegt (§284 StGB, GlüStV), ist sie bei letzteren in Bundeskompetenz (§ 33 c-i, 60a, §§ 144, 145, 148 GewO, SpielV, SpielVwV)<sup>1</sup>.

Die Teilnahme an Glücksspielen ist weit verbreitet. Repräsentativbefragungen kommen zu dem Ergebnis, dass zwischen ca. 39 % und 55 % der Bevölkerung in Deutschland im der jeweiligen Befragung vorausgegangenen Jahreszeitraum mindestens eine Glücksspielaktivität angegeben haben (Bühringer, Kraus, Sonntag et al., 2007, Buth & Stöver, 2008, BZgA, 2008, 2010, Kraus, Sassen, Pabst & Bühringer, 2010, Meyer, Rumpf, Kreuzer et al., 2011).

Die Attraktivität des Glücksspiels zeigt sich auch in weiterhin hohen Umsatzzahlen, wenngleich der Markt insgesamt leicht rückläufig ist. Nach Meyer (2011) belief sich im Jahr 2009 der Gesamtumsatz des deutschen Glücksspielmarkts auf knapp 24 Mrd. Euro, was erneut einen Rückgang gegenüber dem Vorjahr bedeutete (-3,8 %). Während die staatlichen Einnahmen aus Glücksspielen auf knapp 3,2 Mrd. Euro ein weiteres Mal sanken (-4,8 % gegenüber dem Vorjahr), legte der erwirtschaftete Bruttospielertrag der Aufsteller von gewerblichen Geldspielautomaten noch einmal um 2,2 % auf ca. 3,3 Mrd. Euro zu. Dies korrespondiert mit einer Zunahme der Gesamtzahl der aufgestellten Geräte und der Konzessionen für Spielhallen. Zu den staatlichen Konzessionen ebenfalls nicht unterliegenden Umsätzen von Glücksspielen im Internet liegen bisher für Deutschland nur grobe Schätzungen vor. Nach diesen wird im Jahr 2009 ein Marktvolumen (Bruttospielertrag) von ca. 1 Mrd. Euro angenommen. Da dieses auf bisher knapp 30% jährlichen Wachstumsraten basiert, kann von einer auch weiterhin steigenden Tendenz dieses zumeist vom Ausland aus kontrollierten (im Wettbereich zu über 90%) und in Deutschland illegalen Glücksspielmarktgebietes ausgegangen werden (Goldmedia, 2010). Die größten Anteile stellen dabei Online-Poker und Sportwetten (jeweils um die 30%).

<sup>1</sup> GewO=Gewerbeordnung; SpielV=Spieleverordnung, regelt in Ergänzung zur GewO Details von Spiel-, Aufstell- und Zugangsmerkmalen für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit (GSG); Fassung vom 27.01.2006; SpielVwV= Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der §§ 33c ff. der GewO sowie der SpielV.

Während für einen Großteil der Bevölkerung das Glücksspiel mit Spaß, Stimulation und Zeitvertreib verbunden ist und das Geld kontrolliert eingesetzt wird, kommt es bei einer kleinen Minderheit als Folge exzessiven Spielens zu schwerwiegenden Problemen psychischer, sozialer oder finanzieller Art bis hin zur Glücksspielsucht<sup>2</sup>. Bei fortgeschrittener Symptomatik sind oft auch Angehörige mitbetroffen (Petry, 2005). Da es den Betroffenen häufig gelingt, ihre Abhängigkeitserkrankung u. U. über mehrere Jahre geheim zu halten und diese somit häufig erst spät erkannt wird, spricht man auch von verborgener Sucht (vgl. Hayer & Meyer, 2008).

Unter Pathologischem Glücksspielverhalten (PG) lässt sich ein Syndrom psychopathologischer Störungen auf der Verhaltens-, kognitiven und emotionalen Ebene verstehen, welches in den beiden verbreiteten Klassifikationssystemen - DSM-IV-TR (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, Version IV, Text Revision, zur deutschen Bearbeitung siehe Saß, Wittchen, Zaudig & Houben, 2003) und ICD-10 (International Classification of Diseases, Version 10 (siehe Dilling, Mombour & Schmidt, 2005) relativ ähnlich beschrieben wird<sup>3</sup>. Nach dem DSM-IV ist Glücksspielsucht bzw. PG ein andauerndes und wiederkehrendes fehlangepasstes Spielverhalten, das zumindest fünf von 10 diagnostischen Kriterien erfüllen muss. Die Kriterien beziehen sich auf glücksspielbedingte psychopathologische Symptome auf der Verhaltens-, kognitiven und emotionalen Ebene. Im ICD-10 wird Pathologisches Glücksspielverhalten als eine Form der abnormen Gewohnheiten und Störungen der Impulskontrolle eingeordnet. Für eine Diagnose PG sind differentialdiagnostisch Personen mit soziodopathischer Persönlichkeit (was als Symptom einer anderen Störung aufgefasst wird), das Vorliegen einer manischen Episode und auch eine weiterhin bestehende Steuerungsfähigkeit einer (auch exzessiv spielenden) Person, ihr mit negativen Auswirkungen verbundenes Spielverhalten aus eigener Kraft einzuschränken, auszuschließen.

Glücksspielsüchtige sind unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass sie vom Glücksspiel stark eingenommen sind, mit immer höheren Einsätzen spielen, dass sie spielen, um Problemen zu entkommen, dass sie versuchen, Verluste des Vortages durch erneutes Glücksspiel auszugleichen, dass sie andere Menschen wegen ihres Glücksspiels belügen, zur Geldbeschaffung illegale Handlungen begehen oder wichtige soziale Beziehungen gefährden (Saß, Wittchen, Zaudig et al., 2003). Nach Meyer und Bachmann (2005) ist das Suchtstadium unter anderem durch Kontrollverlust, exzessives Spielen und Geldbeschaffung, Spielen trotz schädlicher Folgen, Straftaten, Schuldgefühlen, Persönlichkeitsveränderungen und sozialem Abstieg gekennzeichnet.

<sup>2</sup> Dieser Terminus hat sich im deutschen Sprachraum aufgrund der Nähe der Symptomatik zu den stoffgebundenen Süchten zur Umschreibung des Pathologischen Glücksspiels eingebürgert. Eine derartige Zuordnung ist auch für den DSM-V wahrscheinlich.

<sup>3</sup> Im DSM-IV unter Störungen der Impulskontrolle, nicht andernorts klassifiziert, Ziffer 312.31, im ICD-10 unter Abnorme Gewohnheiten und Störungen der Impulskontrolle, Ziffer F63.0. Aufgrund der zunehmenden Erkenntnis, dass Glücksspielsucht Ähnlichkeiten mit substanzgebundenen Süchten in ätiologischer, phänomenologischer und neurobiologischer Hinsicht aufweist, ist eine Einordnung im kommenden DSM-V in die Kategorie der Verhaltenssucht zu erwarten.

Von pathologischem Glücksspielverhalten werden diagnostisch häufig problematisches und auffälliges bzw. risikoreiches Glücksspielverhalten abgegrenzt. Diese Klassifizierungen sind durch einen moderateren bzw. geringen Schweregrad der Symptome gekennzeichnet und können dem pathologischen Stadium vorausgehen.

Der Entstehung und/oder Aufrechterhaltung von Glücksspielsucht liegt üblicherweise ein multifaktorielles Erklärungsmodell zugrunde<sup>4</sup> (vgl. z. B. Meyer und Bachmann, 2005, Petry, 2005, Sonntag, 2006, Welte et al., 2004). Unter den soziodemographischen Faktoren fand sich für männliches Geschlecht, geringen Bildungsstand sowie einen Migrationshintergrund ein positiver Zusammenhang. Zudem sind dispositionale Faktoren wie ‚sensation seeking‘ oder Impulsivität und kognitive Faktoren wie Kontrollillusionen mit der Entstehung von Glücksspielsucht in Verbindung gebracht worden. Auch ungünstige soziale Einflüsse durch Familie oder Peers spielen eine Rolle. Da viele dieser Einflussfaktoren auch in Zusammenhang mit stoffgebundenen Süchten gefunden werden konnten, sind Komorbiditäten wie Alkoholabhängigkeit oder psychische Störungen auch bei Glücksspielsüchtigen verbreitet (zur Übersicht siehe Lorains, Cowlshaw & Thomas, 2011). Bei annähernd drei Vierteln aller Glücksspielabhängigen scheint mindestens eine Komorbidität vor dem pathologischen Glücksspiel begonnen zu haben (Kessler et al. 2008, Premper, & Schulz, 2008).

Nach den oben genannten Repräsentativerhebungen lassen sich jeweils zwischen ca. 0,2 % und ca. 0,6 % der erwachsenen Personen in Deutschland als problematische bzw. pathologische Glücksspieler klassifizieren. Hochgerechnet auf die Bevölkerung in Deutschland würde dies zwischen 98 Tsd. und 347 Tsd. bzw. 103 Tsd. und 300 Tsd. Personen entsprechen (Meyer, 2011). Im internationalen Vergleich hat sich gezeigt, dass die Epidemiologie der Glücksspielsucht in Deutschland am unteren Bereich der Spannweite der Daten aus weiteren europäischen Ländern liegt.

Studien aus dem angloamerikanischen Sprachraum haben Anzeichen für einen Zusammenhang zwischen der Ausweitung der Angebotsstruktur von Glücksspielen und steigendem Konsum dieser Glücksspiele einerseits sowie einer Zunahme der Problemspieleranteile andererseits ergeben (z. B. Petry, 2005, LaPlante & Shaffer, 2007, vgl. zusammenfassend Meyer, 2009)<sup>5</sup>. Einzelne Glücksspiele scheinen dabei unterschiedlich stark mit Glücksspielsucht assoziiert zu sein. Während sich bei Lotterien vergleichsweise geringe Risiken für Glücksspielproblematiken ergeben haben, sind relativ deutliche Zusammenhänge bei „Risikospiele“ wie Geldspielautomaten, Casinospielen, Glücksspie-

<sup>4</sup> In Ermangelung ausreichend abgesicherter Längsschnittdaten haben solche Modelle jedoch keine kausale Aussagekraft.

<sup>5</sup> U. a. aufgrund des Fehlens von Längsschnittdaten konkurrieren bei der Erklärung dieser Zusammenhänge verschiedene Hypothesen, was zu verschiedenen Modellannahmen geführt hat. Während das ‚Gesamtkonsummodell‘ von einem mehr oder weniger linearen Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit von Glücksspielen und Problemspielen ausgeht, postulieren das ‚Saturationsmodell‘ oder das ‚Anpassungsmodell‘ entweder eine sich mit der Zeit stabilisierende Problemspielerrate oder eine durch soziale Lernprozesse und nicht zuletzt auch durch das Greifen von Präventionsmaßnahmen sinkende Vulnerabilität der Bevölkerung gegenüber Glücksspielrisiken.

len im Internet und Sportwetten gefunden worden (siehe u. a. Grüsser, Plöntzke, Albrecht, et al., 2007, Hayer & Meyer, 2003, Hayer, 2010, Hayer, Bachmann & Meyer, 2005, Kalke, Farnbacher, Verthein & Haasen, 2006, Meyer & Hayer, 2005, 2010, Sonntag, 2005, 2006, Stöver, 2006, Welte et al., 2009). Pathologische Spieler in Deutschland, die Geldspielautomaten als Hauptproblem ihrer Glücksspielsucht ansehen, werden epidemiologisch als die mit Abstand größte Gruppe im Vergleich zu anderen Glücksspielformen eingeschätzt (60-205 Tsd., Becker, 2009). Daten aus Behandlungseinrichtungen ergeben, dass annähernd vier von fünf hilfeaufsuchenden Glücksspielern Geldspielautomaten als Hauptursache für Spielproblematiken angaben. Als besonders riskante Merkmale dieser Glücksspielform gelten dabei u. a. eine hohe Ereignisfrequenz, eine geringe Zeitspanne zwischen Spieleinsatz und Ergebnisrückmeldung, das Auftreten von Fastgewinnen und die Suggestion, dass Kompetenz bzw. Wissen des Glücksspielers den Spielausgang maßgeblich beeinflussen kann<sup>6</sup>. Zudem scheint auch die Anzahl der insgesamt gespielten Glücksspiele mit dem Ausmaß glücksspiellozierter Belastungen assoziiert zu sein (LaPlante, Nelson, LaBrie & Shaffer, 2009).

Glücksspielbedingte Probleme werden zumeist mit Erwachsenenverhalten verbunden. Internationale Studien haben dagegen belegt, dass die Teilnahme an Glücksspielen auch unter Jugendlichen verbreitet ist. So wächst die gegenwärtige Generation der Kinder und Jugendlichen sowohl in Deutschland als auch in anderen westlichen Staaten in einer Gesellschaft auf, in der Glücksspiel überwiegend toleriert wird und Jugendliche damit an vielerlei Orten in Berührung kommen. Jugendliche sind zudem zumeist versiert im Umgang mit neuen Medien und daher auch in steigendem Maße mit Glücksspielangeboten im Internet konfrontiert<sup>7</sup>. Gleichwohl scheinen Medienkompetenz im Sinne des § 3 Abs. 1 des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) und kritische Distanz speziell bei jungen Kindern noch wenig ausgeprägt (vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband, 2010).

Studien aus dem nordamerikanischen Raum weisen überwiegend auf eine leichte Zunahme von Glücksspielaktivitäten bei Jugendlichen in den letzten 10-15 Jahren hin (vgl. Blinn-Pike, Worthy & Jonkman, 2010, Brezing, Derevensky & Potenza, 2010, Cook, Turner, Paglia-Boak et al., 2010, Volberg, Hedberg & Moore, 2008, Volberg, Gupta, Griffiths et al., 2010, Welte, Barnes, Tidwell & Hoffman, 2009, Huang & Boyer, 2007). Danach sind Glücksspielaktivitäten unter Jungen stärker verbreitet als unter Mädchen, nehmen mit steigendem (Jugend)Alter zu und korrespondieren mit der Über-

<sup>6</sup> Es wurden verschiedene Versuche unternommen, strukturelle und situationale Merkmale von Glücksspielen, die deren Spieleigenschaften und Verfügbarkeit bzw. Zugänglichkeit charakterisieren, zu einem Instrument zu kombinieren, um das Gefährdungspotenzial von Glücksspielen zu bewerten (jüngst siehe Meyer, Häfeli, Mörsen & Fiebig, 2010). Diese Modelle sind jedoch methodisch nicht unumstritten, und auch eine empirische Überprüfung steht noch aus.

<sup>7</sup> In Deutschland hatten im Jahr 2009 98 % aller Jugendlichen zwischen und 12 und 19 Jahren im Haushalt Zugang zu einem Computer mit Internetzugang, ca. 54,5 % verfügen über einen eigenen Internetzugang. 95 % nutzen das Internet mehrmals pro Woche bis täglich. Die Nutzung und Bedeutung des Internets nimmt ab einem Alter von 12 Jahren stetig zu, während sie bei den unter 12-Jährigen noch begrenzt ist. Etwa 95 % der Jugendlichen besitzen ein Handy. Die beiden letztgenannten Anteile fallen dabei bei den Jungen etwas höher aus als bei den Mädchen (mpfs, 2009).



nahme von Erwachsenenrollen wie Eintritt ins Erwerbsleben und Unabhängigkeit von den Eltern. Während Glücksspielaktivitäten bei männlichen Adoleszenten bereits im Jugendalter verbreitet sind, scheinen sich diese bei weiblichen erst im Erwachsenenalter stärker herauszubilden. Als Erstkontaktalter wird, ebenfalls den Daten aus Nordamerika zufolge, ein Lebensalter von 11 bis 13 Jahren berichtet (z. B. Jacobs, 2004), damit früher als das Alter, in dem zumeist der erste Alkohol- oder Tabakkonsum stattfindet.

Im deutschsprachigen Raum gibt es bisher nur wenige veröffentlichte Studien zum Glücksspielverhalten Jugendlicher. Nach einer Repräsentativbefragung von Schmidt & Kähnert (2003) lag der Anteil derjenigen, die in den zurückliegenden 12 Monaten an einem Glücksspiel teilgenommen hatten, bei ca. 40%. In der SCHULBUS-Erhebung (Baumgärtner, 2009) hatten 80% der befragten 14-18-Jährigen bereits einmal an einem Glücksspiel um Geld teilgenommen, 20% im zurückliegenden Monatszeitraum. Problemspielverhalten gilt unter Jugendlichen als stärker verbreitet als unter den Erwachsenen. In einer US-Meta-Analyse wurde ein Verhältnis von 5 zu 1 geschätzt (National Research Council, 2003). Dabei kann angenommen werden, dass sich Phasen und Bewältigungsstrategien von Problemspielverhalten bei Jugendlichen von dem entsprechenden Verhalten im Erwachsenenalter unterscheiden.

Um schädliche Folgen des Glücksspiels, insbesondere für Jugendliche und junge Erwachsene, sowie auch betrügerische Manipulationen zu verhindern, dürfen in Deutschland Glücksspiele schon seit langem nur unter Aufsicht und Kontrolle des Staates durchgeführt werden. Sowohl der GlüStV als auch das Inkrafttreten der Fünften Novelle der Spielverordnung am 01.01.2006 für den Bereich des nach dem Gewerberecht (§ 1 und § 33 c-i GewO, SpielV, SpielVwV) grundsätzlich erlaubten, aber mit behördlichen Auflagen versehenen Betriebs von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit, in dem ebenfalls Spielerschutzmaßnahmen formuliert wurden (insbes. hinsichtlich Verlustbegrenzungen)<sup>8</sup>, stellen einen grundlegenden Eingriff in den deutschen Glücksspielmarkt dar. Das Staatsmonopol stellt zwar eine Einschränkung des Grundrechts auf Berufsfreiheit dar; diese Einschränkung kann jedoch gerechtfertigt sein. Im Jahr 2006 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass, dies nur für den Fall zutrifft, wenn das Staatsmonopol konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist (BVerfG, 1 BvR 1054/01 vom 28. März 2006). Die Bundesländer haben daraufhin einen neuen GlüStV vereinbart, der seit 1. Januar 2008 in Kraft ist und den unter der Hoheit der Länder stehenden Glücksspielbereich regelt (zu Zielen und Inhalten des GlüStV siehe die Darstellungen in BZgA, 2010, S. 8-9). Ob sich dieser nachhaltig ausgewirkt hat auf das Ausmaß von Glücksspielteilnahme und –sucht in Deutschland, lässt sich nicht abschließend beantworten. Sassen, Kraus, Bührin-

<sup>8</sup> In der SpielV etwa in §3 und §6, in der zugrundeliegenden GewO u. a. §33 c-e und i.

ger et al. (2010) bilanzierten, dass sich nach Implementierung des GlüStV die Glücksspielteilnahme insgesamt sowie auch bei einzelnen Glücksspielen geringfügig reduzierte. Eine signifikante Änderung des Ausmaßes glücksspielbedingter Störungen konnte nicht nachgewiesen werden.

Seit dem Jahr 2010 ist der GlüStV wieder vermehrt Gegenstand der öffentlich-rechtlichen Diskussion. So hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) festgestellt, dass ein staatliches Monopol auf Sportwetten und Lotterien nicht geeignet ist, die Erreichung des mit seiner Errichtung verfolgten Ziels – u. a. Spieler- und Jugendschutz – zu gewährleisten, wenn ein nationales Gericht feststellt, dass insgesamt kein kohärent geregelter Glücksspielbereich besteht. Im September 2011 hat der Bundesgerichtshof auf nationaler Ebene entschieden, dass kommerzielle Sportwettenanbieter ihre Sportwetten und andere Glücksspiele nicht entgegen dem GlüStV in Deutschland vertreiben dürfen. Im Dezember 2011 haben sich die Ministerpräsidenten der Länder, mit Ausnahme Schleswig-Holsteins, auf einen neuen GlüStV geeinigt, der zum 1.7.2012 in Kraft treten soll.

Die im Deutschen Lotto- und Toto-Block (DLTB) zusammengeschlossenen, 16 selbständigen Lotteriegesellschaften führen in den Bundesländern jeweils eigene Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz durch. Hierzu zählen bspw. die Schulung des Verkaufspersonals, der gezielte Einsatz jugendlicher Testkäufer in Annahmestellen und, im Falle der Nichtbeachtung des Jugendschutzes, auch die Verhängung von Sanktionen. Die einzelnen Lottogesellschaften in Deutschland können sich nach den Standards für verantwortungsvolles Glücksspiel (Responsible Gaming) der European State Lottery and Toto Association (EL) zertifizieren lassen.

Ergänzend zu den Maßnahmen auf Länderebene hat der DLTB im Jahr 2007 einen Kooperationsvertrag mit der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) geschlossen. Aufgabe der BZgA war die Entwicklung und Durchführung einer bundesweiten Dachkampagne zur Prävention von Glücksspielsucht mit verschiedenen Aktionsbereichen (siehe hierzu BZgA, 2010, S. 9-10). Die BZgA hat - als einen der Aktionsbereiche der Dachkampagne - im Jahr 2011 die nunmehr dritte bevölkerungsweite Repräsentativbefragung zum Glücksspielverhalten sowie zu glücksspielbezogenen Einstellungen und Problemen in Deutschland durchgeführt. Ziel dieser Wiederholungsbefragungen ist es u. a., im Sinne eines Monitorings die Verbreitung einzelner Glücksspielformen sowie evtl. erfolgte Veränderungen im Glücksspielverhalten sowie damit evtl. assoziierte Belastungen in der Bevölkerung fortlaufend zu erfassen.

Die erste Befragung im Jahr 2007 erfolgte gut ein Jahr nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Glücksspielstaatsmonopol. Bereits zu diesem Zeitpunkt waren in Deutschland schon vermehrt präventive Ansätze erkennbar. So haben zum Beispiel die Lotteriegesellschaften des DLTB in Reaktion auf das Urteil und vor Inkrafttreten des GlüStV am 1. Januar 2008 die gerichtlichen Vorgaben teilweise vorab schon umgesetzt. Da die Maßnahmen der BZgA zwar vor Inkrafttreten des

GlüStV am 1. Januar 2008<sup>9</sup> aber erst nach der ersten Repräsentativbefragung implementiert wurden, kann die Erhebung des Jahres 2007 zumindest für diese Maßnahmen als Ausgangsmessung verstanden werden. Mit der zweiten, nahezu identischen Befragung im Jahr 2009 wurde untersucht, ob sich in der Bevölkerung Veränderungen im Glücksspielverhalten, der Wahrnehmung von Informationsangeboten zu den Gefahren des Glücksspiels und weiteren Indikatoren des Glücksspiels ergeben haben (vgl. hierzu BZgA, 2008, 2010). Zudem war von Interesse, ob und in welchem Ausmaß nach Inkrafttreten des GlüStV weiterhin illegale Glücksspiele gespielt wurden.

Der vorliegende Bericht gibt die Ergebnisse der Befragung 2011 wieder und stellt diese denen der beiden vorangegangenen Surveys gegenüber. Damit können zentrale Fragestellungen als Trenduntersuchung weiterverfolgt werden. Zudem werden weitere relevante Aspekte zum Glücksspielverhalten und zur Glücksspielsucht in der Bevölkerung in Deutschland untersucht. Fragestellungen und Durchführung lehnen sich dabei weitgehend an die Untersuchungen der Vorjahre an, auch die Auswahl der Zielgruppe (Bevölkerung von 16 bis 65 Jahre) und die jeweilige Stichprobengröße ( $n = 10.000$ ) blieben unverändert. Vor dem Hintergrund einer Ausdifferenzierung des Glücksspielangebotes für Jugendliche, insbesondere über Internet, womit auch die Glücksspielaktivitäten Jugendlicher eher zunehmen werden und damit auch das Risiko, glücksspielassoziierte Probleme zu entwickeln, ist es aus Sicht der Suchtprävention wichtig, dieser Zielgruppe verstärkt Aufmerksamkeit zu schenken. Zudem erscheint die Forschungslage in Deutschland zum Glücksspielverhalten Adoleszenter immer noch defizitär. In der Studienkonzeption der dritten Erhebung konnte daher eine disproportionale Stichprobenziehung mit einem Anteil von 4.000 16-25-Jährigen realisiert werden. Damit ist es möglich, differenziertere und belastbarere Aussagen über diesen Bevölkerungsteil zu treffen.

Zum Aufbau des Berichts:

Der Bericht gliedert sich in eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse (Seite 6f.), einen methodischen Teil (Kapitel 2), in dem Fragestellungen, Stichprobenziehung sowie das methodische Vorgehen detailliert beschrieben werden und einen Ergebnisteil (Kapitel 3), in dem die einzelnen Befunde weitgehend in der Abfolge, wie sie auch im Interview erhoben werden, in Tabellen und Graphiken dargestellt und textlich erläutert werden. Im 4. Kapitel (Diskussion) werden die Ergebnisse kurz resümiert und in den Kontext vergleichbarer Untersuchungen gestellt sowie kritisch diskutiert. Ergänzt wird der Bericht durch das Literaturverzeichnis (Kapitel 5) sowie einen Anhang (methodisches Glossar, Tabellenanhang).

<sup>9</sup> Ausführungen zum Staatsvertrag siehe Ergebnisbericht Glücksspiel-Survey 2009 (BZgA 2010, S. 8f.).

## 2 Methodik

### 2.1 Stichproben

An der Untersuchung des Jahres 2007 nahmen insgesamt  $n = 10.001$ , an der des Jahres 2009  $n = 10.000$  und an der des Jahres 2011  $n = 10.002$  Personen im Alter von 16 bis 65 Jahren teil. In Tabelle 1 sind einige Charakteristika der Befragten aus den drei Studien gegenübergestellt.

*Tabelle 1: Verteilung der Stichproben nach ausgesuchten Merkmalen in den Studien 2007, 2009 und 2011*

		2007		2009		2011	
		n	%	n	%	n	%
gesamt		10.001	100,0	10.000	100,0	10.002	100,0
Geschlecht	männlich	4.449	50,6	4.318	50,6	4.551	50,5
	weiblich	5.552	49,4	5.682	49,4	5.451	49,5
Alter	16 und 17 Jahre	355	4,1	298	3,3	720	3,1
	18 bis 20 Jahre	579	6,1	464	6,4	1.198	5,2
	21 bis 25 Jahre	750	7,5	681	8,8	2.080	9,1
	26 bis 35 Jahre	1.890	17,9	1.774	17,8	1.775	17,9
	36 bis 45 Jahre	2.652	25,6	2.634	25,3	2.350	23,4
	46 bis 65 Jahre	3.732	38,5	4.113	38,0	1.867	41,2
	k. A.	43	0,4	36	0,3	12	0,2
Schulabschluss	noch in Schule	515	5,4	479	4,8	1.275	4,3
	Kein Abschluss/Hauptschule	1.877	38,9	1.756	35,5	1.131	35,8
	mittlere Reife/POS	3.329	29,9	3.375	31,8	2.904	30,7
	(Fach-) Abitur	4.183	25,3	4.275	27,4	4.652	27,9
	sonstige	97	0,5	115	0,5	40	1,3
Region	Westdeutschland	8.127	82,4	8.253	82,1	8.611	84,2
	Ostdeutschland	1.874	17,6	1.747	17,9	1.391	15,8
Staatsangehörigkeit	deutsch	9.604	95,6	9.604	95,5	9.609	96,5
	nicht deutsch	387	4,3	382	4,5	361	3,5
	k. A.	10	0,1	14	0,1	2	0,0
Migrationshintergrund	nein	8.507	84,2	8.482	83,8	8.390	85,0
	ja	1.494	15,8	1.518	16,2	1.612	15,0

$n$  = absolute, ungewichtete Fallzahlen, % =gewichtet; POS= Polytechnische Oberschule der ehemaligen DDR.

Die Stichproben der drei Befragungen stimmen in den dargestellten Merkmalen gut überein. Während der Rückgang der absoluten Zahl der sonstigen Schulabschlüsse auf ein verfeinertes Zuordnungsver-

fahren im Jahr 2011 zurückgeführt werden kann, dürfte der Rückgang des Anteils der ostdeutschen Bevölkerung durch eine gegenüber 2009 veränderte Wohnsitzzuordnung im Bezirk Berlin erklärbar sein.

Im Vergleich zur amtlichen Bevölkerungsstatistik sind in allen drei Untersuchungen Jüngere und Personen mit einem weniger qualifizierenden Schulabschluss unterrepräsentiert. Diese Abweichungen werden durch die Gewichtung der Daten kompensiert und so die tatsächlichen Verteilungen in der Bevölkerung abgebildet (zur Gewichtung siehe auch Kapitel 2.5).

## **2.2 Gegenstand der Befragung, Indikatoren und Instrumente**

### **2.2.1 Gegenstand der Befragung**

Die im Jahr 2011 am Survey teilnehmenden Personen wurden zu folgenden Themenbereichen befragt:

- Freizeitverhalten (als ‚Warming up‘-Thema),
- Nutzung von insgesamt 22 verschiedenen Glücksspielen (inkl. Zusatzspielen)<sup>(1,2)</sup>,
- Glücksspielverhaltensmerkmale (Spielhäufigkeiten, Geldeinsätze, Spieldauer, jeweilige Spielorte/Bezugswege)<sup>(1)</sup>,
- allgemeine Fragen zum Glücksspielverhalten (u. a. Verwendung von bargeldlosen Zahlungsmitteln zur Begleichung von Spiel- oder Wetteinsätzen, Spielmotive, persönliche Gewinn- und Verlustbilanz)<sup>(1)</sup>,
- erstes Glücksspiel und korrespondierendes Lebensalter<sup>(2)</sup>,
- Screening auf definierte Ausprägungen der Glücksspielsucht auf Grundlage der South Oaks Gambling Screen (SOGS)<sup>(1)</sup>,
- Affinität zum Glücksspiel/ kognitive Verzerrungen auf Grundlage der Gambling Attitudes and Beliefs Scale (GABS)<sup>(1)</sup>,
- Einstellungen und Wissen zu Glücksspielen und Jugendschutz,
- Wahrnehmung, Relevanz und Wissen zum Thema ‚Glücksspielsuchtproblematik‘ und zu Beratungsmöglichkeiten,
- Wahrnehmung von Informationen und Aufklärungsmaßnahmen zur Glücksspielsucht,

- Wahrnehmung von Glücksspielwerbung in den Medien,
- soziodemographische Angaben.

- 
- 1) Bezug: in den letzten 12 Monaten gespielt;
  - 2) Bezug: jemals im Leben gespielt.

Dabei werden zwei Untersuchungsperspektiven eingenommen: Zum einen ein Vergleich der Auftrenshäufigkeiten verschiedener Merkmale im Jahr 2011 mit den Survey-Daten aus den Jahren 2007 und 2009. Zum anderen ein Vergleich verschiedener Gruppen im Survey 2011 (z. B. männliche und weibliche Befragte, verschiedene Altersgruppen). Im Einzelnen wird in diesem Bericht untersucht,

- in welchem Ausmaß die 16 bis 65-jährige Bevölkerung in Deutschland schon einmal an Glücksspielen teilgenommen hat (Lebenszeitprävalenz, insgesamt und einzelne Glücksspielformen),
- ob und inwieweit sich diese Prävalenzen gegenüber den Erhebungen in den Jahren 2007 und 2009 verändert haben,
- mit welchem Glücksspiel die erste Glücksspielerfahrung im Leben erlangt wurde und in welchem Lebensalter dies erfolgte,
- in welchem Ausmaß die 16 bis 65-jährige Bevölkerung in Deutschland im Jahr 2011 in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung an Glücksspielen teilgenommen hat (12-Monats-Prävalenz, insgesamt und einzelne Glücksspielformen),
- ob und inwieweit sich diese Prävalenzen gegenüber den Erhebungen in den Jahren 2007 und 2009 verändert haben,
- ob und inwieweit sich gegenüber den Erhebungen der Jahre 2007 und 2009 Veränderungen bei den Glücksspielverhaltensmerkmalen ergeben haben,
- ob und inwieweit sich Einstellungen und kognitive Verzerrungen gegenüber Glücksspielen modifiziert haben,
- ob und inwieweit sich die Schätzungen zur Prävalenz von Personen mit problematischem oder pathologischem Glücksspielverhalten verändert haben (insgesamt und bezogen auf einzelne Glücksspielformen),
- ob und inwieweit sich das Glücksspielverhalten Jugendlicher gegenüber den Erhebungen in den Jahren 2007 und 2009 verändert hat,
- welche Faktoren die Wahrscheinlichkeit für mindestens problematisches Glücksspielverhalten erhöhen (nur Survey 2011),

- durch welche Charakteristika sich Personen mit mindestens problematischem Glücksspielverhalten im Gegensatz zu anders klassifizierten Personen (unproblematisch und risikoreich bzw. auffällig) unterscheiden (nur Survey 2011),
- ob sich die Rezeption der Glücksspielwerbung in verschiedenen Medien verändert hat und
- ob sich die Reichweite der Informationsangebote zu den Gefahren des Glücksspiels verändert hat.

### **2.2.2 Erhobene Glücksspielformen und Spielorte bzw. Bezugswege**

Bei den 22 erhobenen Glücksspielformen im Survey 2011 handelt es sich um einzelne Glücksspielprodukte, Zusatzspiele, Spielegattungen sowie auch Restkategorien, so dass die in Deutschland bestehenden Möglichkeiten des Glücksspiels umfassend abgebildet werden. Einbezogen werden neben Spielen des klassischen, öffentlichen Glücksspielbereiches auch Glücksspiele im Internet, riskante Börsenspekulationen sowie das privat organisierte Glücksspiel. Bei Casinospielen im Internet werden zudem auch Angebote ohne Geldeinsatz bzw. um Punkte oder Spielgeld erfragt. Diese Spielvariante wird aus Sicht der Suchtforschung insbesondere für Jugendliche kritisch eingeschätzt, da sie diese an das Glücksspiel heranführen kann.

Gegenüber dem Survey 2009 wurden zusätzlich erhoben: Bingo, Live-Wetten und Plus 5. Im Jahr 2011 nicht mehr erfragt wurde dagegen Quicky. (Zu den Modifikationen im Survey 2011 gegenüber den beiden vorangegangenen Surveys der BZgA im Einzelnen siehe Kapitel 2.3).

Tabelle 2 gibt eine Übersicht über die Glücksspielformen sowie die möglichen Spielorte/Bezugswege.

Tabelle 2: Im Survey 2011 erfragte Glücksspielformen und Spielorte/Bezugswege

Art des Glücksspiels	Erläuterung	Spielort /Bezugsweg <sup>1</sup>
<b>LOTTERIEN</b>		
Lotto „6 aus 49“	Bundesweites Glücksspielangebot des DLTB	Lotto-Annahmestelle, Internet <sup>2</sup> , gewerbliche Spielvermittler wie z.B. Faber (Post), E-Post-Brief* (seit 2010, nur in Hessen)
Spiel 77/Super 6	Zusatzspiel; Glücksspielangebot des DLTB, möglich zusammen mit Lotto „6 aus 49“, Bingo, Toto oder Glücksspirale	nicht explizit erhoben
Keno	angeboten von den Lottogesellschaften im DLTB (nicht in Sachsen-Anhalt)	Lotto-Annahmestelle, Internet <sup>2</sup>
Plus 5	Zusatzlotterie des DLTB, Auslosung unmittelbar nach jeder Keno-Ziehung separat und mit einem eigenen Gewinnplan (Gewinn ab einer richtigen Endziffer). Nur möglich zusammen mit Keno.	nicht explizit erhoben, siehe Keno
Bingo	Von den Lottogesellschaften zwei Bingo-Varianten: Tele-Bingo (in Sachsen und Thüringen) und „Bingo! Die Umweltlotterie“ (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein). Weitere Varianten von anderen Anbietern.	Lotto-Annahmestelle, Internet <sup>2</sup>
Fernsehlottorien	ARD-Fernsehlotterie, Aktion Mensch	Internet (nur Bezugsweg), Telefon, Bank oder Post
Klassenlotterien	Nordwestdeutsche (NKL) oder Süddeutsche (SKL) Klassenlotterie	Lotto-Annahmestelle, gewerbliche Spielvermittler wie z.B. Faber (Post), Internet (nur Bezugsweg), Telefon, Bank oder Post
‘andere Lotterien’	Soziallotterien, Lotterie-Sparen (PS- oder S-Sparen), Gewinnsparen o. ä.	Lotto-Annahmestelle, Internet <sup>2</sup> , Telefon, Bank oder Post
Glücksspirale	Wird bis auf Brandenburg in allen Bundesländern auch auf dem Lotto-Schein angeboten	Lotto-Annahmestelle, Internet <sup>2</sup>
Sofortlotterien	Rubbel- und Aufreißlose, Lose auf Jahrmärkten, Instant-Games im Internet, Angebote von den Lottogesellschaften und anderen Anbietern	Lotto-Annahmestellen, Internet <sup>2</sup>
<b>SPORTWETTEN</b>		
Oddset-Spielangebote	Festquotenwette, unter der Marke ODDSET Glücksspielangebot des DLTB, als Spielgattung aber auch von zahlreichen anderen Wettbewerbern angeboten.	Lotto-Annahmestelle, Wettbüros <sup>2</sup> , Internet <sup>2</sup>



**SPORTWETTEN** (Fortsetzung)

Toto	Glücksspielangebot des DLTB (Totalisator-Wette)	Lotto-Annahmestelle, Wettbüros <sup>2</sup> , Internet <sup>2</sup>
Live-Wetten	Wettform, die während eines Sportereignisses den Abschluss der Wette ermöglicht (insbes. Fußball, Eishockey)	Internet <sup>2</sup> , Wettbüros <sup>2</sup>
Pferdewetten		Pferderennbahn, Wettbüro, Internet <sup>2</sup>
‘andere Sportwetten’	nicht weiter ausdifferenzierte Restkategorie von Sportwetten (ohne Oddset-Spielangebote, Toto und Pferdewetten, 2011 auch ohne Live-Wetten)	Wettbüro <sup>2</sup> , Internet <sup>2</sup>

**SPIELBANK**

Casinospiele (großes Spiel)	,Roulette, Black Jack, Poker	Spielbank, Internet <sup>2</sup>
Glücksspielautomaten (kleines Spiel),	keine Gewinn- oder Verlustbeschränkung, Betrieb gesetzlich geregelt nach GlüStV	Spielbank

**WEITERE**

Geldspielautomaten	reglementierte Gewinne und Verluste, Spieldauer und Anzahl der Geräte pro Raum, Betrieb gesetzlich geregelt nach Spielevordnung	Spielhallen/-casinos, Gaststätten, Imbissbuden etc., Internet <sup>2</sup>
Quizsendungen im Fernsehen	zumeist Dauerquizsendungen	Telefon*
Karten und Würfelspiele	zumeist Poker, diverse	private Umgebung <sup>2</sup> (Poker mit Geldeinsatz ist im Rahmen von Turnieren in Gaststätten, Diskotheken mit behördlicher Genehmigung erlaubt (§ 284 StGB), nur in Rheinland-Pfalz verboten) Internet <sup>2</sup> , Spielbank (Poker und Black Jack)
riskante Börsenspekulationen	Optionsgeschäfte, „Daytrading“, etc.	Telefon*, Internet*

1 Restkategorie ‚andere Wege‘ nicht gesondert aufgeführt;

2 In Deutschland illegal;

\* nicht explizit erhoben.

Zu den Glücksspielen im Internet ist anzumerken, dass deren Betrieb in Deutschland grundsätzlich illegal ist.

„ODDSET“ ist nicht nur der Markenname eines DLTB-Produktes, sondern kann auch als Gattungsname eines Typs von Sportwetten verstanden werden, bei denen mit festen Quoten auf den Ausgang eines Sportereignisses gewettet wird. Da im Interview die Teilnahme an „Oddset“ ohne weitere Spezifizierung abgefragt wird, ist es möglich, dass Personen, die unter „Oddset“ die Spielegattung verstehen, unabhängig vom Veranstalter der Wette angeben, dieses Glücksspiel gespielt zu haben (z. B. im Internet). Andererseits können Personen, die unter „Oddset“ das DLTB-Produkt verstehen und (zugleich) bei anderen Veranstaltern Oddset-Wetten gespielt haben, die Teilnahme an Oddset verneinen und stattdessen angeben, an ‘anderen Sportwetten’ teilgenommen zu haben. Zur Verdeutlichung verwendet dieser Bericht den übergreifenden Begriff der „Oddset-Spielangebote“. Im Rahmen der Auswertung der 12-Monats-Prävalenzen der Oddset-Spielangebote können illegale Angebote darüber bestimmt werden, dass sie nicht über die Lotto-Annahmestelle, sondern über Internet, Wettbüros oder ‚andere Wege‘ gespielt werden.

Um die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und damit auch Unterschiede in den bestehenden Spielerschutzmaßnahmen zu berücksichtigen, wurde, wie bereits in den beiden vorangegangenen Erhebungen, eine klare Abgrenzung zwischen Geldspielautomaten in Gaststätten, Spielhallen etc. und Glücksspielautomaten in der Spielbank vorgenommen. Obwohl technisch mittlerweile nahezu identisch, besteht der grundsätzliche Unterschied zwischen diesen beiden Gerätetypen darin, dass der Betrieb ersterer dem Gewerberecht des Bundes über die Spielevordnung (SpielV, § 33f.) unterliegt, während der Betrieb letzterer im GlüStV geregelt ist. Dies bedeutet, dass an Geldspielautomaten die Höhe der Gewinne und Verluste gesetzlich auf zur Zeit 80 Euro begrenzt sind, während das kleine Spiel in den Spielbanken unbegrenzte Einsätze mit entsprechenden Gewinn- und Verlustmöglichkeiten zulässt, allerdings mit reglementiertem Zugang (z. B. Ausweiskontrolle). In der Praxis hat sich allerdings gezeigt, dass die Regelungen für Automatenspiele in Spielhallen durch Spielmöglichkeit an mehreren Geräten, Umwandlung von Geldgewinnen in einlösbare Punkte und weitere Manipulationsmöglichkeiten aufgeweicht werden, so dass auch hier immense Verluste drohen (Bühringer, Kraus, Höhne et al., 2010).

Die Interviewsequenz zum Glücksspielverhalten beginnt mit dem eher unverfänglichen privat organisierten Glücksspiel, das mit folgender Frage erhoben wird: „Vielen Menschen macht es Spaß, um Geld zu spielen, wenn sie in ihrer Freizeit zu Hause oder in einer Gaststätte mit Freunden Karten spielen, Würfeln oder andere Spiele spielen. Haben Sie selbst jemals im Freundes- und Bekanntenkreis bei Karten- oder Würfelspielen um Geld gespielt?“.

Die Teilnahme an Quizsendungen im Fernsehen wird im Interview wie folgt erfragt: „Auf einigen Fernsehkanälen gibt es Dauer-Quizsendungen, bei denen die Zuschauer gegen eine Telefongebühr anrufen können. Falls man durchgestellt wird und die Quizaufgabe löst, kann man Geld gewinnen“. In

der Erhebung der BZgA im Jahr 2009 war diese Frage gegenüber der Version im Survey 2007 modifiziert worden (vgl. BZgA, 2010, S. 14).

Risikante Börsenspekulationen werden durch folgende Frage operationalisiert: „Es gibt an den Börsen Finanzgeschäfte, mit denen man durch kurzfristige Käufe und Verkäufe hohe Gewinne erzielen kann, aber auch große finanzielle Verlustrisiken eingeht. Ich meine zum Beispiel Termingeschäfte, Optionscheine oder Daytrading. Haben Sie schon einmal auf eigene Rechnung diese Art von Finanzgeschäften gemacht?“. Auch diese Frage war im Survey 2009 gegenüber der Version im Survey 2007 modifiziert worden (vgl. BZgA, 2010, a.a.O.).

*Spielorte/Bezugswege.* Einige der erhobenen Glücksspiele können über unterschiedliche Bezugswege, Angebotsformen oder an unterschiedlichen Orten gespielt werden<sup>10</sup>. Dabei sind Mehrfachnennungen möglich. Die Antwortkategorien werden den Eigenschaften der jeweiligen Glücksspiele entsprechend angepasst. Bei Pferdewetten bspw. sind dies die Pferderennbahn, das Wettbüro und das Internet. Bei den Lotterien werden Lotto-Annahmestellen, das Internet, das Telefon sowie Banken, Sparkassen, Post- oder Postbankfilialen abgefragt. Über welche dieser Möglichkeiten Personen, die in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung ein Glücksspiel gespielt haben, wird zum Beispiel bei Lotto „6 aus 49“ mit folgender Frage ermittelt: „Wie haben Sie Lotto „6 aus 49“ gespielt: in Lottoannahmestellen, über gewerbliche Anbieter wie zum Beispiel Faber, über das Internet oder wie sonst?“

Bei Glücksspielen, die (z. T. unter gleichem Namen wie bspw. Oddset) bei mehreren Anbietern gespielt werden können, ermöglicht erst die Heranziehung der Spielorte/Bezugswege eine Unterscheidung der Anbieter. So werden im Kontext der 12-Monats-Prävalenzen alle Glücksspiele, die über Lotto-Annahmestellen gespielt werden, als DLTB-Produkte identifizierbar, während es sich bei allen Glücksspielen, die über Internet, Wettbüros oder sonstige Wege u. U. unter dem selben Namen gespielt werden, aufgrund der im GlüStv geregelten Vorschriften in Deutschland um vermutlich illegale Produkte anderer Anbieter handeln muss.

### 2.2.3 Glücksspielprävalenzen

Die *Lebenszeitprävalenz* eines bestimmten Glücksspiels ist der prozentuale Anteil der Personen, die jemals in ihrem Leben – mindestens also einmal – dieses Glücksspiel gespielt haben. Sie wird beispielsweise für Lotto „6 aus 49“ durch die Frage „Haben Sie jemals Lotto „6 aus 49“ gespielt?“ erhoben.

Unter der *12-Monats-Prävalenz* eines Glücksspiels wird der prozentuale Anteil der Personen verstanden, die zumindest einmal in den letzten zwölf Monaten vor dem Interview dieses Glücksspiel ge-

spielt haben. Er wird bspw. durch die Frage „Und haben Sie in den letzten 12 Monaten, also seit [wird je nach Interviewdatum variabel eingefügt] Lotto „6 aus 49“ gespielt?“ erhoben.

Die Angabe mindestens eines (beliebigen) Glücksspiels kann als *Glücksspielgesamtprävalenz* aufgefasst werden und wird ebenfalls in Prozent ausgewiesen. Als Teilmenge hiervon wird zudem die Glücksspielprävalenz im engeren Sinn (d. h. ohne riskante Börsenspekulation, Quiz und privates Glücksspiel) dargestellt. Beide Prozentangaben können sich sowohl auf die Lebenszeit (dann kann auch von Glücksspielerfahrung gesprochen werden) als auch auf die zurückliegenden 12 Monate beziehen.

Einige Spielformen sind zusätzlich zu Kategorien zusammengefasst. Hierbei handelt es sich um

- Sportwetten insgesamt (umfassen im Jahr 2011 Oddset-Spielangebote, Toto, Live-Wetten, Pferdewetten und ‘andere Sportwetten’),
- Lotterien insgesamt (umfassen im Jahr 2011 Fernseh-, Klassen- und ‘andere Lotterien’, Glücksspirale und Bingo, jedoch nicht Lotto „6 aus 49“ und Sofortlotterien).
- Glücksspielaktivitäten über Internet: Hierbei handelt es sich um die zusammengefassten Angaben zu allen Glücksspielen, bei denen ein Zugang über Internet angegeben wurde. Die im Interview explizit erfragten Casinospiele im Internet sind hier ebenfalls eingeschlossen. Bezugszeitraum sind die letzten 12 Monate vor der Befragung.

Personen, die bei mindestens einem Glücksspiel angegeben haben, dieses im der Befragung vorausgegangenen Jahreszeitraum gespielt bzw. an diesem teilgenommen zu haben, werden im Kontext dieses Berichts als Glücksspieler bezeichnet<sup>11</sup>.

Da für manche Glücksspiele zunächst nur global der Spielort erfragt wird, kann erst mit einer Anschlussfrage das konkrete Glücksspiel ermittelt werden. So werden Personen, die in den letzten zwölf Monaten im Internet Casinospiele gespielt haben, gefragt: „Welche Spiele haben Sie in den letzten 12 Monaten im Internet gespielt: Automaten Spiele, Roulette, Poker, Black Jack oder andere Internetspiele mit Geldeinsatz und Geldgewinnen (außer Sportwetten)?“. Ähnlich wird auch beim privat organisierten Glücksspiel oder dem großen Spiel in der Spielbank nachgefragt. Bei den Glücksspielen, die in unterschiedlichen Kontexten gespielt werden können, sind Mehrfachantworten möglich. Wenn auf eine dieser Zusatzfragen zum Beispiel Poker genannt wird, so wird die entsprechende Person unabhängig davon, in welchem Kontext sie gepokert hat, als Pokerspieler bzw. Pokerspielerin kodiert. Die

<sup>10</sup> Da eine klare Differenzierung nach Spielort und Bezugsweg bei vielen Glücksspielen nicht eindeutig ist, werden diese beiden Begriffe synonym verwendet.

<sup>11</sup> Hierfür gibt es in der Literatur keine einheitliche Definition, vielmehr wurden unterschiedliche Kriterien (z. B. mindestens fünf mal im Leben gespielt, in den letzten 12 Monaten gespielt, Mindesteinsatz 50 Euro) herangezogen.

kontextübergreifende Prävalenz des Pokerspielens<sup>12</sup> umfasst dann Personen, die privat an Pokerspielen teilnehmen bzw. diese organisieren, in Spielbanken am Pokertisch sitzen oder Pokergebote im Internet (Online-Poker) nutzen.

Basierend auf den Prävalenzen der einzelnen Glücksspiele lässt sich die Anzahl der insgesamt gespielten Glücksspiele angeben. Der Indikator wird auf den zurückliegenden Jahreszeitraum bezogen bestimmt und kann Werte von 0 bis 20 annehmen. Nicht einbezogen werden dabei die Zusatzspiele Spiel 77/Super 6 und Plus 5. Die einfachste ausgewiesene Differenzierung der Glücksspielanzahl ist die nach Einfachspielern (nur ein Glücksspiel angegeben) und Mehrfachspielern (mindestens zwei Glücksspiele angegeben). Es ist evident, dass auch dieser Indikator vom Spektrum der erhobenen Glücksspiele abhängt, was somit ebenfalls beim Vergleich mit den vorangegangenen Erhebungen zu beachten ist.

#### **2.2.4 Verhaltensdaten zu den Glücksspielen und allgemeine Fragen zum Glücksspielverhalten**

Verhaltensdaten zu den Glücksspielen (Spielhäufigkeiten, Ausgaben, Spieldauer) beziehen sich auf den der jeweiligen Befragung vorausgegangenen Jahreszeitraum.

*Spielhäufigkeiten.* Bei Personen, die ein bestimmtes Glücksspiel in den letzten zwölf Monaten gespielt haben, wird die Häufigkeit, mit der sie dieses Glücksspiel in diesem Zeitraum spielen, erhoben. Die 12-Monats-Frequenz wird zum Beispiel bei Geldspielautomaten durch folgende Frage ermittelt: „Wie häufig haben Sie in den letzten zwölf Monaten an Geldspielautomaten gespielt? Täglich, vier- bis fünfmal in der Woche, zwei- bis dreimal in der Woche, einmal in der Woche, zwei- bis dreimal im Monat, einmal im Monat oder seltener als einmal im Monat?“

Bei Glücksspielen, deren Auslosung nicht täglich stattfindet, wird in der Fragestellung die Kategorie mit der größten Häufigkeit den gegebenen Ausspielungsregeln angepasst. So ist die größtmögliche Spielhäufigkeit bei Lotto „6 aus 49“ zweimal und bei Toto einmal in der Woche. Die Frage zur 12-Monats-Frequenz von Lotto „6 aus 49“ lautet dann: „Wie oft haben Sie in den letzten zwölf Monaten an Ziehungen des Samstags- und Mittwochslottos teilgenommen? Zweimal in der Woche, einmal in der Woche, zwei- bis dreimal im Monat, einmal im Monat oder seltener als einmal im Monat?“

Zu Klassen- und Fernsehlotterien, der Glücksspirale und ‚anderen Lotterien‘ werden keine Angaben zur Spielhäufigkeit erhoben. Bei diesen Glücksspielen kann die Möglichkeit gegeben sein, mit dem einmaligen Erwerb eines Loses über Monate an täglichen Auslosungen teilzunehmen. Das erschwert

<sup>12</sup> Da diese nur für die 12-Monats-, nicht aber für die Lebenszeitprävalenz bestimmbar ist, fehlen die Angaben zu Poker in den entsprechenden Tabellen (Tabelle 3, Tabelle 4).

es, eine Frage zur Spielhäufigkeit klar und eindeutig zu beantworten. Auch bei den riskanten Börsenspekulationen wird auf eine Frage zur Häufigkeit des Spielens verzichtet.

Die Spielhäufigkeit insgesamt bezieht sich auf alle Glücksspiele, zu denen Spielhäufigkeiten erfragt wurden und gibt das Maximum der jeweils angegebenen Spielhäufigkeiten wieder. Im Survey 2011 werden bei einigen Glücksspielen die Spielhäufigkeiten differenziert nach den Spielorten bzw. Bezugswegen erhoben. Bei Mehrfachangaben wird dann die jeweils maximal genannte Spielhäufigkeit zugrunde gelegt.

*Spieleinsätze.* Abgesehen von den riskanten Börsenspekulationen wird bei allen erhobenen Glücksspielen erhoben, wie viel Euro die Personen, die das jeweilige Glücksspiel in den letzten zwölf Monaten gespielt haben, dabei ausgegeben haben. Die entsprechende Frage wird den jeweiligen Glücksspielgegebenheiten und -möglichkeiten angepasst. So wird etwa bei privatem Glücksspiel gefragt „Und wenn sie mit Ihren Freunden und Bekannten um Geld spielen, wie viel EURO geben Sie an einem solchen Tag im Durchschnitt für das Spielen aus?“ Demgegenüber bezieht sich die Frage bei Lotto „6 aus 49“ nicht auf die Ausgaben an einem durchschnittlichen Spieltag sondern auf die durchschnittliche Ziehung: „Und wie viel EURO haben Sie in den letzten zwölf Monaten im Durchschnitt pro Ziehung eingesetzt?“ Bei Lotterien wie etwa den Klassen- oder Fernsehlotterien beziehen sich die entsprechenden Fragen auf den durchschnittlichen Monat: „Was schätzen Sie, wie viel EURO haben Sie in diesem Zeitraum, also seit „April 2010“ [Monat wird je nach Interviewdatum variabel eingefügt], im Durchschnitt pro Monat für Lose der Nordwestdeutschen oder Süddeutschen Klassenlotterie ausgegeben?“ Bei Glücksspielen, für die die Spielhäufigkeit erhoben wird, ergibt sich die Höhe der monatlichen Ausgaben aus dem Produkt der Ausgaben pro durchschnittlichem Spieltag bzw. durchschnittlicher Ziehung und der monatlichen Spielhäufigkeit. Die Ausgaben insgesamt beziehen sich auf alle angegebenen Glücksspiele und setzen sich aus der Summe der Ausgaben für die einzelnen Glücksspiele zusammen. Bei Glücksspielen, bei denen die Ausgaben separat nach Spielort bzw. Bezugsweg. erfragt wurden, wird (bei Mehrfachangaben) die Summe der jeweiligen Spieleinsätze zugrunde gelegt. Da bei bevölkerungsbezogener Auswertung alle Befragten einbezogen wurden, resultiert aufgrund des damit verbundenen hohen Anteils der 0 Euro-Werte (= Median in den Jahren 2007 und 2009, im Jahr 2011 beträgt er 1 Euro) eine extrem schiefe Verteilung der monatlichen Ausgaben. Aufgrund der hohen Streuungen und des Vorkommens von Ausreißerwerten, bei denen nicht immer klar ist, ob es sich um Antwortungenauigkeiten, Erinnerungsfehler o. ä. handelt, wird bei den Spieleinsätzen auf die Wiedergabe von Mittelwerten verzichtet. Im Rahmen der Darstellung einzelner Glücksspiele werden die Mediane mit den 25 %- und 75 %-Quartilen der eingesetzten Geldbeträge ausgewiesen (zu den statistischen Termini siehe Glossar im Anhang).

*Spieldauer.* Selbst wenn bei der Teilnahme an Glücksspielen keine Geldverluste entstehen, kann davon ausgegangen werden, dass eine erhebliche Zeit dafür aufgewendet wird. Im Survey wird daher

bei Geldspielautomaten und Glücksspielen im Internet zusätzlich nach dem Zeitaufwand gefragt, den die Nutzer dieses Glücksspiels an einem Tag jeweils damit verbringen. Bei Geldspielautomaten bspw. lautet die Frage „Und wenn Sie in Spielhallen, Gaststätten, Imbissbuden usw. an Geldspielautomaten um Geld spielen, wie viele Stunden oder Minuten spielen Sie normalerweise an so einem Tag?“

*Nutzung bargeldlosen Zahlungsverkehrs:* Alle Personen, die jemals im Leben schon einmal an einem Glücksspiel teilgenommen hatten, werden erstmals im Survey 2011 und unabhängig von einem gespielten Glücksspiel nach den von Ihnen eingesetzten Zahlungsmitteln gefragt. Im Einzelnen, ob sie über eine eigene Kredit- oder EC-Karte bzw. über die einer anderen Person verfügen können und ob sie ein Konto für bargeldlosen Zahlungsverkehr wie Paysafe oder eine Prepaid-Karte wie Paypal besitzen. Zu beiden Zahlungsmodalitäten wird nachgefragt, ob die Befragten diese schon einmal zur Begleichung von Glücksspieleinsätzen benutzt haben.

*Glücksspielmotive und Gesamtgewinn- und Verlustbilanz.* Von Personen, die in den letzten 12 Monaten an einem Glücksspiel teilgenommen haben, werden insgesamt sieben Motive erfragt, die der Teilnahme an Glücksspielen zu Grunde liegen können. Zudem wird von diesen Befragten eine Einschätzung der persönlichen Gewinn- und Verlustbilanz erhoben.

Im Survey 2011 wird erstmals nach dem *ersten Glücksspiel im Leben* gefragt. Ähnlich wie bei verschiedenen stoffgebundenen Süchten ist es auch beim Glücksspielverhalten von Bedeutung, das erste Glücksspiel im Leben sowie das Alter der Befragten zu diesem Zeitpunkt zu erfassen. Das Glücksspiel, das die Befragten hier angeben, muss dabei dem Spektrum der zuvor abgefragten Glücksspiele (Bezug: Lebenszeitprävalenz) entstammen. Da es sich um ein retrospektives, häufig auch länger zurückliegendes Datum im Lebenslauf der Befragten handelt, sind Verzerrungen in den Antworten aufgrund subjektiver Fehleinschätzungen oder –zuordnungen nicht auszuschließen.

Zudem wird, bezogen auf den zurückliegenden Jahreszeitraum, die beim Glücksspiel erzielte (bzw. erlittene) persönliche Gewinn- und Verlustbilanz erfragt.

### 2.2.5 Standardisierte Instrumente

*South Oaks Gambling Screen (SOGS).* Der SOGS ist ein Instrument, mit dem eingeschätzt werden kann, ob problematisches und pathologisches Glücksspiel vorliegt. Das Instrument wurde von Lesieur und Blume (1987) entwickelt und seitdem international in einer Vielzahl repräsentativer Bevölkerungsbefragungen eingesetzt (z. B. Bondolfi, Osiek & Ferrero, 2000; Volberg, Abbott, Rönnerberg et al., 2001). Der SOGS wurde in verschiedenen Erhebungen sowohl auf Glücksspiel über die gesamte Lebenszeit als auch auf die letzten zwölf Monate bezogen. Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit

möglichst vielen anderen Bevölkerungsstudien wird hier der zurückliegende Jahreszeitraum zugrunde gelegt, was auch von Lesieur & Blume (1993) selbst als adäquat eingestuft wird. Zur Bestimmung des Gesamtwertes werden 20 Items herangezogen und jeweils ein Punkt vergeben. Lesieur und Blume verwenden als Schwelle einen Wert von fünf und bezeichnen Personen, die im SOGS fünf oder mehr Punkte erreichen, als „wahrscheinlich pathologische Glücksspieler“. Darüber hinaus hat es sich – allerdings mit unterschiedlichen Kategoriengrenzen – etabliert, auch Personen, die weniger als fünf Punkte aufweisen, im Sinne einer vorklinischen Belastung als „problematische Glücksspieler“ einzustufen. In der Regel wird so verfahren, wenn drei oder vier Punkte erreicht werden (Bondolfi, Osiek & Ferrero, 2000). Es finden sich aber auch Autoren, die vorschlagen, alle Personen mit ein bis vier Punkten als „etwas problematisch“ einzustufen (Jefferson & Nicki, 2003; Müller-Spahn & Margraf, 2003). Da in der Regel bei einem niedrigeren Schwellenwert der Anteil falsch-positiv klassifizierter Fälle größer ist, muss bei dieser Klassifikation mit einer deutlichen Überschätzung problematischen Glücksspiels gerechnet werden. In der vorliegenden Studie beziehen sich die Fragen des SOGS zur besseren Vergleichbarkeit mit Untersuchungen, die zur Diagnostik das DSM-IV verwenden (Bühringer, Kraus, Sonntag et al., 2007; Buth & Stöver, 2008; Stinchfield, 2002), auf die letzten zwölf Monate. Gesamtwerte von fünf Punkten oder mehr werden als „wahrscheinlich pathologisches Glücksspiel“, drei oder vier Punkte als „problematisches Glücksspiel“ und ein oder zwei Punkte als „auffälliges bzw. riskantes Glücksspiel“ eingestuft. Im DSM-IV und auch im ICD-10 ist lediglich das pathologische Glücksspiel als Störung definiert. Mit der Kategorie ‚auffälliges bzw. riskantes Glücksspiel‘ ist wegen des wahrscheinlich hohen Anteils falsch-positiver Fälle keine Wertung im Sinne einer Belastung gemeint.

In der Befragung im Jahr 2009 wurde gegenüber 2007 die Filterführung des Interviews präzisiert und in der Befragung 2011 dann beibehalten. Die Prävalenzen problematischen und pathologischen Glücksspielverhaltens im Jahr 2007 sind daher wahrscheinlich etwas unterschätzt. Dies ist bei den Vergleichen der Ergebnisse zum problematischen bzw. pathologischen Glücksspiel aus der Studie 2007 mit denen der nachfolgenden Studien 2009 und 2011 zu berücksichtigen. Für interferenzstatistische Analysen über alle drei Erhebungszeitpunkte wird daher eine vergleichbare, reduzierte Form des SOGS zugrunde gelegt. Bei Vergleichen der Jahre 2009 und 2011 kann die vollständige SOGS-Version herangezogen werden.

Noch ein Hinweis zur Terminologie im Bericht: Abweichend vom zumeist gradualen Verständnis des problematischen Glücksspielverhaltens nach der SOGS-Klassifizierung werden die Begriffe „Problemspieler“ und „Problemspielverhalten“ in der Weise verwendet, dass jeweils sowohl Personen mit problematischem als auch mit pathologischem Glücksspielverhalten eingeschlossen sind.

*The Gambling Attitudes and Beliefs Scale (GABS)*. Die GABS erfasst im Gegensatz zu anderen Screening-Instrumenten nicht die negativen Folgen des Glücksspiels, sondern Einstellungen und



Überzeugungen und ermöglicht so die Untersuchung kognitiver Verzerrungen hinsichtlich des Glücksspiels. Nach dem theoretischen Konzept für die Skala wird angenommen, dass bei Vorliegen verzerrter Kognitionen – wie der Illusion der Kontrolle oder dem Glauben an Glück – die Spielhäufigkeit erhöht sein kann und dass sie problematischem Glücksspielverhalten vorausgehen können. Insofern soll eine Vulnerabilität für Glücksspielprobleme abgebildet werden. In der vorliegenden Befragung sind ausschließlich diejenigen fünfzehn Items der ursprünglichen Version mit 35 Items (Breen & Zuckerman, 1999) in eigener Übersetzung verwendet worden, die sich sowohl in einer studentischen als auch einer Stichprobe pathologischer Glücksspielerinnen und Glücksspieler bei Anwendung der Item-Response-Theorie als effektiv erwiesen haben (Strong, Breen & Lejuez, 2004). Die Antworten erfolgen auf einer vierstufigen Likert-Skala von „trifft gar nicht zu“ (eins) bis „trifft voll und ganz zu“ (vier). Die GABS kommt nur bei Personen, die in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung mindestens ein Glücksspiel gespielt haben, zur Anwendung. Für jede Person wird als Skalenwert der Mittelwert aller Antworten berechnet, so dass der mögliche Wertebereich von eins bis vier reicht.

*Glücksspielwerbung, Präventions-, Informations- und Hilfsangebote.* Die Wahrnehmung von Glücksspielwerbung sowie von Präventions- und Informationsangeboten zu den Gefahren des Glücksspiels wird für einen Zeitraum von sechs Monaten vor dem Interview abgefragt. Die Fragen beziehen sich auf verschiedene Medien und unterschiedliche Streuwege. Die Bekanntheit von Hilfsangeboten wird mit den Fragen „Kennen Sie eine Beratungsstelle, in der man sich wegen Belastungen oder Problemen durch Wetten oder Spielen beraten lassen kann?“ und „Kennen Sie eine Telefonnummer, unter der man sich wegen Belastungen oder Problemen durch Wetten und Spielen beraten lassen kann?“ erhoben.

*Einstellungen zu gesetzlichen Regelungen, Themeninteresse, Informationsstand und -bedarf.* Einstellungen und Wissen bezüglich gesetzlicher Regelungen werden mit den folgenden vier Fragen erhoben: „In Deutschland dürfen in der Regel Wetten und Spiele mit Geldeinsatz nur unter Aufsicht und Kontrolle des Staates durchgeführt werden. Halten Sie diese Regelung für notwendig oder nicht für notwendig?“, „Sollten Ihrer Meinung nach Wetten und Spiele mit Geldeinsatz im Internet verboten sein, oder sollten sie erlaubt sein?“, „Wissen Sie, dass Jugendliche unter 18 Jahren keine gewerblichen Wetten und Spiele mit Geldeinsatz spielen dürfen?“, „Halten Sie die Regelung, dass Jugendliche unter 18 Jahren überhaupt keine Wetten und Spiele mit Geldeinsatz spielen dürfen für notwendig oder nicht für notwendig?“. Die Frage zum Wissen um die Jugendschutzbestimmung wird erst seit dem Erhebungsjahr 2009 gestellt.

Zur Wahrnehmung des Themas Glücksspielsucht in den Medien wird die Frage „Über das Thema persönliche Belastungen oder zwischenmenschliche Probleme durch Wetten und Spielen um Geld – haben Sie dazu in den letzten sechs Monaten etwas im Fernsehen gesehen, im Radio gehört oder in

Zeitungen oder Illustrierten gelesen?“ gestellt. Zum persönlichen Informationsverhalten wird „Und haben Sie sich selbst in den letzten sechs Monaten einmal gezielt über das Thema Belastungen und Probleme durch Wetten und Spielen um Geld informiert?“ gefragt. Das Interesse an diesem Thema wird mit der Frage „Wie sehr interessieren Sie sich für das Thema Belastung oder Probleme durch Wetten und Spielen mit Geldeinsatz: sehr, etwas, weniger oder überhaupt nicht?“ erhoben.

Schließlich werden eine Frage zum subjektiven Informationsstand und eine Frage zur Einschätzung des öffentlichen Informationsbedarfs gestellt: „Was würden Sie sagen: Wie gut sind Sie über die Gefahren des Glücksspiels informiert: Gar nicht, eher schlecht, eher gut oder sehr gut?“ und „Sollte nach Ihrer Meinung die Öffentlichkeit über die Gefahren des Glücksspiels stärker informiert werden, oder ist das nicht notwendig?“.

### 2.3 Modifikationen im Survey 2011 gegenüber 2009

Zur Übersicht sind im Folgenden alle gegenüber dem Survey 2009 vorgenommenen Modifikationen aufgelistet:

- Veränderung des erhobenen Glücksspielspektrums: Zusätzliche Erfassung von Bingo, Live-Wetten und Plus 5. Weggefallen ist Quicky, das lediglich bis zum 15.8.2009 und auch nur noch in Niedersachsen angeboten wurde; separate Erfassung der Glücksspirale (zuvor als Teil der ‚anderen Lotterien‘);
- Bei der Erfassung der Glücksspiel-Prävalenzen im Survey 2011 enthält der Fragetext explizit den Modus „um Geld“, um deutlich zu machen, dass Glücksspiele immer mit Geldeinsatz verbunden sind. Einzig die Lebenszeitprävalenz von Internet-Glücksspielen wird mit einer allgemeinen Eingangsfrage erhoben, um auch Internet-Spiele ohne Geldeinsatz zu erfassen.
- Erfragen der Spielhäufigkeiten und –einsätze differenziert nach jeweiligem Spielort bzw. Zugangsweg (betr. alle Sportwetten, Lotto „6 aus 49“, Bingo, Keno und Sofortlotterien);
- bei Oddset-Spielangeboten und Toto wurde jeweils die Antwortkategorie „Wettbüro“ ergänzt;
- bei ‚anderen Sportwetten‘ entfällt die Annahmestelle als Spielort/Bezugsweg. Bei allen anderen Glücksspielen wurde, sofern als Antwortkategorie vorgesehen, der Terminus „Annahmestelle“ durch „Lotto-Annahmestelle“ ersetzt;
- bei Keno wird auch die tägliche Glücksspielteilnahme erhoben (ab Juni 2010 möglich);
- Spiel 77 und Super 6 können in Kombination mit entweder Lotto „6 aus 49“, Bingo, Toto oder Glücksspirale genannt werden (im Survey 2009 nur als Zusatzspiel bei Lotto „6 aus 49“).

Diese Modifikationen sind entweder einer Veränderung der Angebotsstruktur auf dem Glücksspielmarkt geschuldet oder aber dienen dem Erreichen einer höheren Präzision des Fragegegenstandes und der Zuverlässigkeit der Prävalenzschätzungen im Jahr 2011. In Kauf zu nehmen sind dafür vereinzelt Einschränkungen der Vergleichsmöglichkeit zwischen den Erhebungsjahren. Dies betrifft die Glücksspielaktivitäten insgesamt, zusammengefasste Glücksspielprävalenzen (so umfassen die Lotterien insgesamt im Jahr 2011 auch Bingo und die Sportwetten insgesamt auch Live-Wetten) oder einzelne Glücksspiele (zu ‚anderen Lotterien‘ wird 2011 nicht mehr die Glücksspirale gezählt; bei ‚anderen Sportwetten‘ ist zu berücksichtigen, dass in den vorangegangenen Surveys evtl auch Live-Wetten mit genannt worden sein konnten – beide Glücksspiele werden 2011 explizit erfragt). Dagegen wurde „Quicky“ bereits in den vorangegangenen Untersuchungen nur von einer marginalen Anzahl von Befragten angegeben, so dass der Wegfall dieser Glücksspielform 2011 nicht weiter ins Gewicht fällt<sup>13</sup>.

Erstmals erfragt wurden in der Glücksspielstudie 2011 zudem das erste Glücksspiel um Geld im Leben, das Lebensalter zu diesem Zeitpunkt und die Benutzung bargeldloser Zahlungsmittel bei der Begleichung von Glücksspieleinsätzen. Entfallen ist die Frage nach dem „Lieblingsspiel“.

## 2.4 Durchführung der Studie

Die Entwicklung des Interviews, Auswertung und Berichterstattung erfolgte durch die BZgA. Mit der Feldarbeit und Datenerhebung wurde wie zuvor in den Jahren 2007 und 2009 erneut forsa, Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH, beauftragt, um eine größtmögliche Konstanz der Einflussfaktoren bei der Datenerhebung zu erreichen. Die Aufgaben des Instituts umfassten die Abstimmung und Programmierung des Interviews, Interviewerschulung und –supervision, Stichprobenziehung, Durchführung der computergestützten Telefoninterviews (CATI) und Datenerfassung und Berechnung der Gewichtungsfaktoren.

Als Stichprobenansatz wurde ein mehrstufiges Zufallsverfahren auf Basis des ADM-Telefonstichproben-Systems gewählt (von der Heyde, 2002). Aus einem Universum künstlich erzeugter Festnetznummern, das alle Telefonnummern des deutschen Festnetzes enthält, werden Nummern zufällig ausgewählt und angerufen. In erreichten Haushalten, in denen mehrere Zielpersonen leben (im Alter von 16 bis 65 Jahren), wird die Person interviewt, die zuletzt Geburtstag hatte. Aufgrund der Ergebnisse mehrerer großer Studien, nach denen insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene ein besonderes Gefährdungspotential für die Entwicklung einer Spielsuchtproblematik aufweisen, erfolgt im

<sup>13</sup> Entsprechend wird hier auf die Darstellung des in den BZgA-Berichten 2008 und 2010 noch ausgewiesenen Glücksspiels „Quicky“ für diese Jahre verzichtet.

Glücksspiel-Survey 2011 erstmals ein hinsichtlich des Alters disproportionaler Stichprobenansatz, bei dem der Anteil der 16-25-Jährigen auf  $n = 4.000$  festgelegt wurde. Da die Gesamtstichprobengröße nicht verändert wurde, erfolgte dies zu Lasten der Anzahl über 45-Jähriger, d. h., es wurden entsprechend weniger Personen aus dieser Altersgruppe berücksichtigt.

Die Datenerhebung der Studie fand im Zeitraum vom 18. April bis 27. Juni 2011 statt. Die Realisierung der 10.002 Interviews erfolgte an 46 Befragungstagen, im Durchschnitt wurden damit pro Tag 217 Interviews durchgeführt. Dies erfolgte in der Regel, d. h., wenn keine anderweitige Terminabsprache getroffen wurde, werktags zwischen 17 und 21 Uhr.

Ein Interview dauerte durchschnittlich  $23,8 \pm 7,6$  Minuten. Die Interviews waren dabei signifikant länger bei männlichen als bei weiblichen Befragten ( $25 \pm 7,7$  Minuten vs.  $22,8 \pm 7,3$  Minuten) sowie bei Befragten über 25 Jahren ( $24,7 \pm 7,6$  Minuten vs.  $22,5 \pm 7,1$  Minuten) als bei Befragten bis zu einem Alter von 25 Jahren.

## 2.5 Ausschöpfung, Gewichtung und Auswertung

*Ausschöpfung / Antwortrate.* Zur Realisierung der 10.000 durchgeführten Interviews wurden im Jahr 2011 ohne Berücksichtigung qualitätsneutraler Ausfälle 16.694 Haushalte, in denen Zielpersonen lebten, kontaktiert. Somit wird insgesamt eine Ausschöpfung von 59,9 % erreicht.

*Gewichtung.* Zur Gewichtung der Daten wird wie in allen drei Studien die Anzahl der Telefonnummern pro Haushalt (Designgewichtung) herangezogen, ferner das Lebensalter, das Geschlecht, die Bildung sowie die Region (West- und Ostdeutschland) als Ausfallgewichtung. Grundlage für diese Anpassungen bilden jeweils die aktuellen Daten des Statistischen Bundesamtes zur Bevölkerung in Deutschland. Zusätzlich wird bei Auswertungen der gesamten Stichprobe die durch die disproportionalen Stichprobenziehung bedingte Höherquotierung der 16-25-Jährigen ausgeglichen. Im Falle von Analysen der 16-25-Jährigen oder einer Subpopulation hiervon (z. B. Jugendliche) kommt im Survey 2011 ein gesonderter Gewichtungsfaktor zur Anwendung, der die gewichteten Fallzahlen den tatsächlich verfügbaren anpasst. Dies erlaubt belastbarere Interpretationen von Unterschiedshypothesen in dieser Altersgruppe, da hierdurch bspw. Standardfehler oder die Grenzen von Konfidenzintervallen reduziert werden. Die prozentualen Punktschätzer oder, bspw. bei logistischen Regressionsanalysen, die Odds Ratios, ändern sich selbstverständlich nicht.

*Datenmanagement und Umgang mit fehlenden Werten.* Bei der Berechnung der Prävalenzen und Frequenzen einzelner Glücksspiele werden nur Fälle mit gültigen Angaben berücksichtigt und Personen, die sich nicht sicher sind, ein Glücksspiel gespielt zu haben, oder dazu keine Angaben machen von Analysen zu diesem Spiel ausgeschlossen. Zur Bestimmung der Lebenszeit- und 12-Monats-Prävalenz des Glücksspiels insgesamt werden die Angaben zu den einzelnen Glücksspielen zusammengefasst. Wer mindestens eines der erfragten Glücksspiele angegeben hat, wird unabhängig von sonstigen fehlenden Angaben als Glücksspieler bzw. Glücksspielerin kodiert. Wer bei allen Glücksspielen angibt, das Spiel nicht gespielt zu haben, wird als Person ohne Glücksspielerfahrung kodiert. Wer bei manchen Glücksspielen angibt, das Spiel nicht gespielt zu haben, und bei allen anderen Spielen die Antwort verweigert, wird als ungültig kodiert. Bei Wissens- und Einstellungsfragen dagegen werden alle Personen, also auch diejenigen, die „weiß nicht“ antworten oder nichts angeben („keine Angabe“), als gültige Fälle behandelt.

Der Skalenwert der GABS wird nur für Personen berechnet, die bei weniger als fünf der Fragen der GABS-Skala fehlende Angaben haben. Die Anzahl ungültiger Fälle liegt bei den einzelnen Indikatoren in der Regel deutlich unter einem Prozent.

*Datenanalyse.* Für die Datenauswertung wurde SPSS 17.0 verwendet.

Zur Beurteilung von Unterschieden zwischen einzelnen Kategorien, sei es zwischen den drei Erhebungszeitpunkten oder zwischen männlichen und weiblichen Befragten im Jahr 2011, werden bei dichotomen Merkmalen (oder mehrstufigen Merkmalen, die nachträglich dichotom kodiert werden) Odds Ratios (OR) und 95 %-Konfidenzintervalle (95 %-KI) mittels binär-logistischen Regressionen mit den Kovariaten Alter und ggf. Geschlecht berechnet (bei multinomialen Variablen: multinomiale logistische Regression). Die Odds Ratios geben ein Quotenverhältnis wieder (z. B. das Verhältnis der Quote der Glücksspielteilnahme bei männlichen zu der bei weiblichen Befragten). Allgemein gilt, dass sich die Quoten beider Gruppen dann statistisch signifikant unterscheiden, wenn das Konfidenzintervall der Odds Ratios nicht den Wert ‚1‘ enthält<sup>14</sup>. Zudem kommen nicht-parametrische bzw. verteilungsfreie Verfahren zum Einsatz, wenn die Voraussetzungen für die Standardverfahren nicht erfüllt sind. Im Rahmen der Analysen zu diesem Bericht sind das der Kruskal-Wallis-H-Test und der Mann-Whitney-U-Test (vgl. Glossar).

Als Signifikanzniveau bei allen Tests wird  $p \leq 0,05$  festgelegt. Statistisch signifikante Unterschiede sind in den Tabellen und Grafiken durch einen Stern gekennzeichnet.

<sup>14</sup> So würde beispielsweise die Angabe eines Odds Ratios von 1,2 mit dem 95 %-Konfidenzintervall 0,9-1,5 auf einen nicht signifikanten Unterschied hinweisen.

Die Darstellung von Ergebnissen nach Alter erfolgt in sechs Altersgruppen. Da sich, wie auch in den vorangegangenen Surveys, zwischen den Teilgruppen 46 bis 55 Jahre und 56 bis 65 Jahre keine größeren Unterschiede gezeigt haben, werden diese zu einer Gruppe (46- bis 65-Jährige) zusammengefasst.

Bei der Darstellung der Spielhäufigkeiten insgesamt werden die Kategorien zusammengefasst zu „wöchentlich und mehr“, „zwei- bis dreimal im Monat“, „einmal im Monat“ und „seltener als einmal im Monat“ und „nicht gespielt“. Unterschiede zwischen den drei Befragungszeitpunkten werden wiederum mit multinomialen logistischen Regressionen überprüft. Als redundanter Parameter wird jeweils die Kategorie „nicht gespielt“ definiert. Es wird also jeweils getestet, ob sich das Verhältnis einer der Kategorien mit höheren Spielfrequenzen zu der Kategorie „nicht gespielt“ signifikant verändert hat.

Referenzkategorie bei allen logistischen Regressionen ist bei Vergleichen der Daten aus unterschiedlichen Erhebungsjahren das Jahr 2011, bei der Überprüfung von Geschlechtunterschieden sind es die weiblichen Befragten. Bei allen Gruppenvergleichen nach Geschlecht wird als Kovariate das Alter berücksichtigt.

Während alle Prozentangaben und Odds Ratios auf gewichteten Daten basieren, erfolgen die Fallzahlenangaben immer ungewichtet.

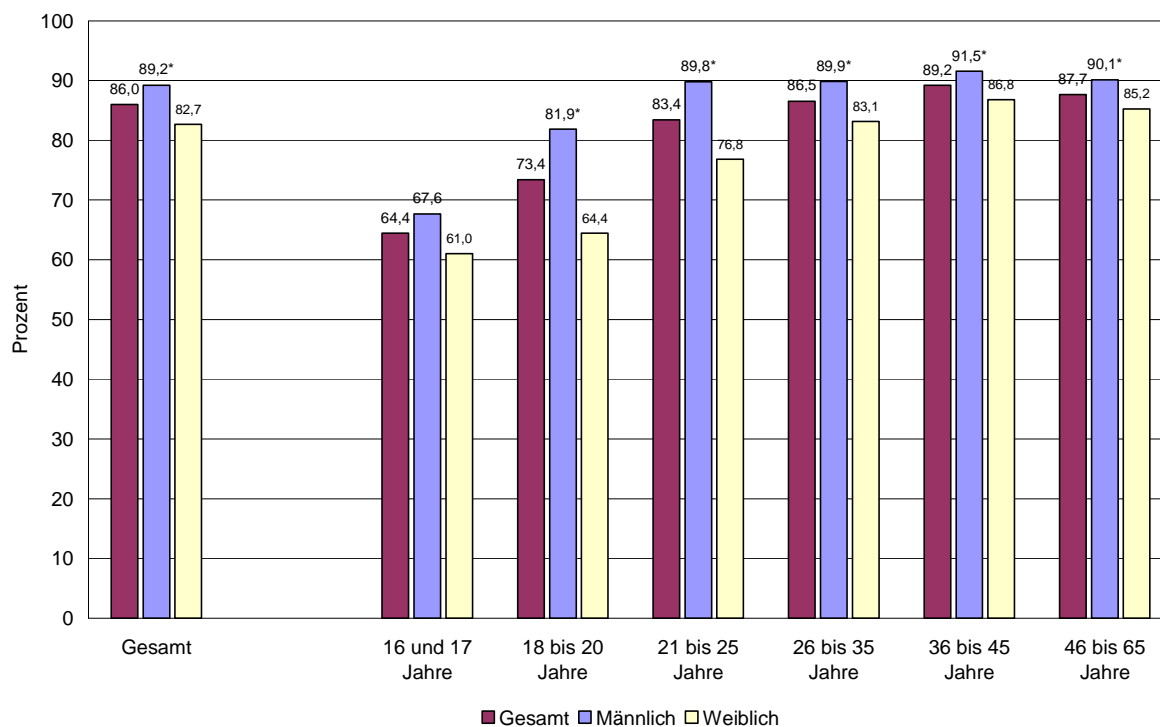
### 3 Ergebnisse

#### 3.1 Glücksspielerfahrung: Ergebnisse zur Lebenszeitprävalenz

##### 3.1.1 Ergebnisse der Befragung 2011

In der Repräsentativbefragung des Jahres 2011 haben 86,0 % und damit die überwiegende Mehrheit der in Deutschland lebenden Bevölkerung zwischen 16 und 65 Jahren im Laufe des Lebens schon einmal an einem Glücksspiel teilgenommen (Abbildung 1). Die Glücksspielerfahrung nimmt mit zunehmendem Alter zu und erreicht mit 89,2 % ihr Maximum in der Altersgruppe der 36- bis 45-Jährigen, um danach wieder geringfügig abzufallen. Der Anteil der männlichen Befragten mit Glücksspielerfahrung ist größer als der der weiblichen (89,2 % vs. 82,7 %; Odds Ratio (OR): 1,8; 95 %-Konfidenzintervall (KI): 1,6 – 2,0). Dieser Geschlechtsunterschied findet sich mit Ausnahme der Jugendlichen in allen abgebildeten Altersgruppen und fällt bei den 18- bis 20-Jährigen mit einer Differenz von 17,5 Prozentpunkten am deutlichsten aus. Der Anteil unter den erwachsenen Befragten beträgt 86,7 %.

Abbildung 1: Lebenszeitprävalenz der Teilnahme an irgendeinem Glücksspiel der 16- bis 65-Jährigen Bevölkerung in Deutschland nach Altersgruppen und Geschlecht in der Befragung 2011



\*) signifikante Geschlechtsunterschiede; Ungewichtete Anzahl gültiger Fälle:  $n = 9.993$ .

Die Lebenszeitprävalenzen der einzelnen Glücksspiele unterscheiden sich beträchtlich. Betrachtet man zunächst die klassischen öffentlichen Angebote, also ohne Fernsehquiz, riskanter Börsenspekulation und privatem Glücksspiel, so ergibt sich für diese eine Lebenszeitprävalenz von 84,1 % (vgl. Tabelle 3). Von den einzelnen Glücksspielen wird Lotto „6 aus 49“ mit Abstand am häufigsten genannt (64,9 %), gefolgt von Sofortlotterien (50,7 %). 40,6 % der Befragten geben eines der Zusatzspiele Spiel 77/Super 6 an. Bei den Lotterien insgesamt (37,3 %, ohne Lotto „6 aus 49“ und Sofortlotterien) werden, in abnehmender Reihenfolge, die Glücksspirale von 19,6 %, Fernsehlotterien von 17,1 %, Klassenlotterien von 10,3 %, ‘andere Lotterien’ von 7,4 % und Bingo von 5 % angegeben. Etwa gleichauf liegt das Spielen an Geldspielautomaten und das privat organisierte Glücksspiel (23 % bzw. 23,2 %). In der Spielbank sind 18,9 % der Befragten schon einmal gewesen, wobei 14,5 % dort Roulette, Black Jack oder Poker (großes Spiel) und 8,6 % an Glücksspielautomaten (kleines Spiel) gespielt haben. 14,9 % rufen bei (Dauer)Quizsendungen im Fernsehen an. An Sportwetten nehmen insgesamt 11,1 % teil, in abnehmender Reihenfolge sind dies im Einzelnen die Oddset-Spielangebote (5,5 %), Toto (3,1 %), Pferdewetten (2,8 %), Live-Wetten (2,1 %) und ‘andere Sportwetten’ (2 %). 6,9 % der befragten Personen geben an, schon einmal im Internet Casinospiele gespielt zu haben. Hierin eingeschlossen ist neben Spielen mit Geldeinsatz auch das Spielen um Spielgeld oder Punkte. Bereits einmal Erfahrungen mit riskanten Börsenspekulationen haben 3,3 % der Befragten. Die geringsten Lebenszeitprävalenzen zeigen sich bei Keno und dem daran gekoppelten Zusatzspiel Plus 5 mit 1,7 % bzw. 0,3 %.

Die Mehrzahl der Glücksspiele wird signifikant öfter von männlichen als von weiblichen Befragten angegeben. Besonders deutlich wird das bei Sportwetten: hier beträgt die Chance einer Glücksspielteilnahme für erstere das 3,1-fache gegenüber den weiblichen Befragten (Oddset-Spielangebote: 5-fach, Toto: 4,6-fach, ‘andere Sportwetten’: 5,9-fach, Live-Wetten: 2,6-fach). Bei Casinospiele im Internet, riskanten Börsenspekulationen und dem privat organisierten Glücksspiel haben männliche Befragte etwa 3-4 mal so häufig Glücksspielerfahrung wie weibliche, bei Geldspielautomaten beträgt der Faktor noch 2,4. Lediglich die Anteile der Personen, die schon einmal an Fernsehlotterien, Bingo oder dem Zusatzspiel Plus 5 teilgenommen haben, sind bei männlichen Befragten signifikant niedriger als bei weiblichen. Und während die Lotterien insgesamt mit zunehmendem Alter häufiger genannt werden (höchster Anteil in der Altersgruppe 46 bis 65 Jahre mit 50,5 %), sind bei Sportwetten insgesamt Angaben von 26- bis 35-Jährigen am häufigsten (16 %). Die Spielbank (großes und kleines Spiel) liegt, bezogen auf die Altersgruppe mit den häufigsten Nennungen, dazwischen (24,5 % in der Altersgruppe 36 bis 45 Jahre). Die nach Geschlecht und Altersgruppen differenzierte Darstellung der Lebenszeitprävalenzen aller Glücksspiele ist Tabelle 35 im Anhang zu entnehmen.



*Tabelle 3: Rangreihe der Lebenszeitprävalenzen von einzelnen Glücksspielen und Glücksspielkategorien nach Geschlecht bei 16- bis 65-Jährigen in der Befragung 2011*

	gesamt	männlich	weiblich	Quotenverhältnisse
	%	%	%	OR (95 %-KI) <sup>1</sup>
Glücksspiele im engeren Sinn <sup>2</sup>	84,1	87,3*	80,8	1,7 (1,5-1,9)
Lotto „6 aus 49“	64,9	68,0*	61,7	1,4 (1,3-1,5)
Sofortlotterien <sup>3</sup>	50,7	52,5*	48,8	1,2 (1,1-1,3)
Spiel 77/Super 6 <sup>4</sup>	40,6	44,8*	36,3	1,5 (1,4-1,6)
Lotterien insges. <sup>5</sup>	37,3	38,5*	36,2	1,1 (1,1-1,2)
privates Glücksspiel	23,2	33,2*	13,0	3,3 (3,0-3,7)
Geldspielautomaten	23,0	30,5*	15,3	2,4 (2,2-2,7)
Glücksspirale	19,6	22,8*	16,3	1,6 (1,4-1,8)
Spielbank insges.	18,9	21,6*	16,1	1,5 (1,3-1,6)
Fernsehlotterien	17,1	16,0*	18,1	0,9 (0,8-1,0)
Quizsendungen im Fernsehen	14,9	15,1	14,7	1,0 (0,9-1,2)
großes Spiel in der Spielbank	14,5	17,1*	11,8	1,6 (1,4-1,7)
Sportwetten insges.	11,1	16,3*	5,9	3,1 (2,7-3,6)
Klassenlotterien	10,3	11,6*	9,0	1,4 (1,2-1,5)
kleines Spiel in der Spielbank	8,6	9,8*	7,3	1,4 (1,2-1,6)
‘andere Lotterien’ <sup>6</sup>	7,4	7,4	7,5	1,0 (0,9-1,2)
Casinospiele im Internet <sup>7</sup>	6,9	10,5*	3,3	3,6 (3,0-4,3)
Oddset-Spielangebote	5,5	9,0*	2,0	5,0 (4,0-6,2)
Bingo	5,0	4,4*	5,5	0,8 (0,7-1,0)
riskante Börsenspekulationen	3,3	4,9*	1,8	2,9 (2,3-3,7)
Toto	3,1	5,1*	1,2	4,6 (3,5-6,2)
Pferdewetten	2,8	3,3*	2,4	1,4 (1,1-1,7)
Live-Wetten	2,1	3,0*	1,2	2,6 (1,9-3,5)
‘andere Sportwetten’ <sup>8</sup>	2,0	3,4*	0,6	5,9 (4,0-8,8)
Keno	1,7	1,7	1,6	1,1 (0,8-1,4)
Plus 5	0,3	0,4	0,3	1,3 (0,7-2,6)

Absteigende Sortierung nach Spalte „gesamt“;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur Lebenszeitprävalenz;

$n_{(abs.)}$ : gesamt  $n = 9.959$  bis  $n = 10.001$ ; männlich  $n = 4.533$  bis  $n = 4.551$ ; weiblich  $n = 5.426$  bis  $n = 5.451$ ;

\*) Signifikanter Unterschied zwischen männlichen und weiblichen Befragten (Test mit binär-logistischen Regressionen; Referenzkategorie: weiblich; Kovariate: Alter);

1 Odds Ratios (Quotenverhältnis) und 95 %-Konfidenzintervall;

2 ohne riskante Börsenspekulation, Quizsendungen und privates Glücksspiel;

3 Rubbel- und Aufreiblose, Lose auf Jahrmärkten, Instant-Games im Internet, Angebote von den Lottogesellschaften und anderen Anbietern;

4 Spiel 77/Super 6 kann im Jahr 2011 nicht nur in Kombination mit Lotto „6 aus 49“ gespielt werden, sondern zudem auch mit der Glücksspirale, Bingo oder Toto;

5 Fernsehlotterien, Klassenlotterien, ‘andere Lotterien’, Bingo, Glücksspirale (ohne Lotto „6 aus 49“ und Sofortlotterien);

6 Soziallotterien, Lotterie-Sparen (PS- oder S-Sparen), Gewinnsparen o. ä.;

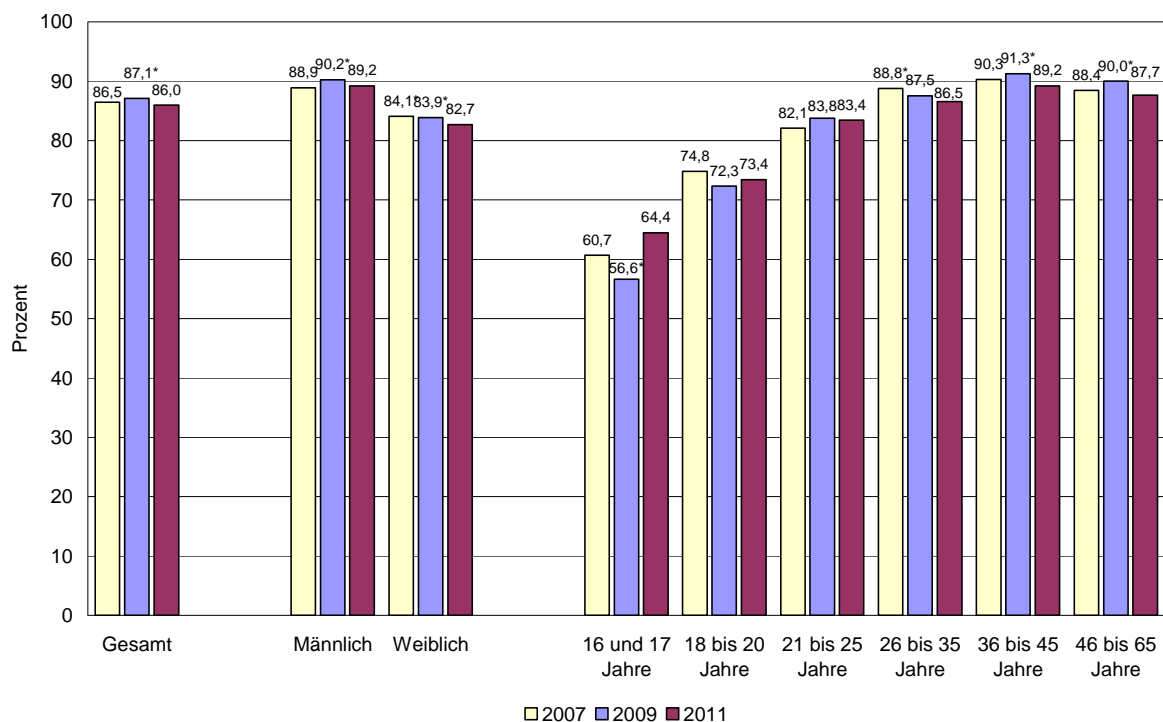
7 inkl. Spielen um Spielgeld oder Punkte;

8 nicht weiter ausdifferenzierte Restkategorie von Sportwetten (ohne Oddset-Spielangebote, Toto, Live- und Pferdewetten).

### 3.1.2 Vergleich der Ergebnisse 2007, 2009 und 2011

In der Erhebung 2007 geben 86,5 % aller Befragten an, mindestens eines der erhobenen Glücksspiele schon einmal gespielt zu haben. In der Erhebung im Jahr 2009 war ein geringfügiger Anstieg auf 87,1 % zu verzeichnen, der im Jahr 2011 mit 86,0 % aber wieder nahezu auf das Ausgangsniveau der Messungen im Jahr 2007 zurückfällt (Abbildung 2). Die Lebenszeitprävalenz des Glücksspiels in der Erhebung 2011 geht für die Gesamtgruppe der 16- bis 65-Jährigen damit leicht aber signifikant gegenüber dem Jahr 2009 zurück, obwohl das im Jahr 2011 erhobene Glücksspielspektrum gegenüber den beiden vorangegangenen Erhebungen etwas erweitert wurde (siehe hierzu Kapitel 2.3, S. 33).

Abbildung 2: Lebenszeitprävalenz der Teilnahme an irgendeinem Glücksspiel bei 16- bis 65-Jährigen nach Geschlecht und Altersgruppen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011



\*) Statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzjahr: 2011, Kovariaten: Alter und ggf. Geschlecht); Ungewichtete Anzahl gültiger Fälle:  $n = 9.989$  (2007);  $n = 9.987$  (2009);  $n = 9.993$  (2011).

Ein ähnlicher Trend wie in der Gesamtgruppe findet sich auch bei männlichen Befragten und bei Befragten ab einem Alter von 36 Jahren wieder. Dagegen setzt sich bei den weiblichen Befragten wie schon im Jahr 2009 der leichte Rückgang des Ausmaßes der Glücksspielerfahrung fort. Bei letzteren ist dieser im Vergleich zu beiden vorangegangenen Erhebungen signifikant. Bei den Jugendlichen ergibt sich dagegen ein gegenüber 2009 signifikanter Anstieg auf 64,4 %, der auch noch beträchtlich über dem Ausgangsniveau der Messungen im Jahr 2007 liegt.

Die Lebenszeitprävalenzen der meisten einzelnen Glücksspiele sind signifikant rückläufig (Tabelle 4). Der im Vergleich zu 2009 deutlichste Rückgang betrifft Keno (2009: 3,4 %/ 2011: 1,7 %), dessen Lebenszeitprävalenz sich damit halbiert hat. Signifikant abgenommen haben auch das Fernsehquiz (20,3 %/14,9 %), Lotto „6 aus 49“ (69,7 %/64,9 %) und die Zusatzspiele Spiel 77/Super 6 (51,2 %/40,6 %). Auch die Teilnahme an den verschiedenen Lotterien (Fernseh- und Klassenlotterien, ‚andere Lotterien‘) ist zurückgegangen, während die Zunahme bei den Lotterien insgesamt auf die erstmalige bzw. separate Erhebung von Bingo und der Glücksspirale zurückzuführen sein dürfte. Ebenfalls abgenommen hat der Anteil derjenigen, die eine Spielbank besuchen (21,7 %/18,9 %). Gegen diesen Trend lässt sich eine signifikante Zunahme von Sofortlotterien feststellen (2009: 42,8 %, 2011: 50,7 %). Die gegenüber 2009 in 2011 mehr als verdreifachte Prävalenz bei Casinospiele im Internet (2,2 %/6,9 %) dürfte dagegen auch auf eine im Jahr 2011 erweiterte Fragestellung zurückzuführen sein, die auch Glücksspiele mit Spielgeld bzw. um Punkte einschließt. (Zu der nach Geschlecht und Altersgruppen differenzierten Darstellung der Lebenszeitprävalenzen über alle drei Erhebungszeitpunkte siehe Tabelle 35).

Die Rangreihe der Lebenszeitprävalenzen der einzelnen Glücksspiele hat sich im Vergleich der drei Erhebungen nur geringfügig geändert. Gegenüber den vorangegangenen Erhebungen der BZgA haben im Jahr 2011 Spiel 77/Super 6 mit den Sofortlotterien die Plätze getauscht. Dasselbe gilt für Geldspielautomaten und das privat organisierte Glücksspiel.

Tabelle 4: Lebenszeitprävalenzen einzelner Glücksspiele und Glücksspielkategorien bei 16- bis 65-Jährigen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011

	2007			2009			2011
	% (Rang)		OR (95 %-KI) <sup>1</sup> relational zu 2011	% (Rang)		OR (95 %- KI) <sup>1</sup> relational zu 2011	%
Glücksspiele i. e. S. <sup>2</sup>	83,1	(--)	1,0 (0,9-1,0)	84,4	(--)	1,1 (1,0-1,1)	84,1
Lotto "6 aus 49"	66,3*	(1)	1,1 (1,0-1,2)	69,7*	(1)	1,3 (1,2-1,4)	64,9
Sofortlotterien <sup>3</sup>	41,9*	(3)	0,7 (0,7-0,7)	42,8*	(3)	0,7 (0,7-0,8)	50,7
Spiel 77/Super 6 <sup>4</sup>	50,6*	(2)	1,6 (1,5-1,7)	51,2*	(2)	1,6 (1,5-1,7)	40,6
Lotterien insges. <sup>5</sup>	32,7*	(4)	0,8 (0,8-0,9)	32,7*	(4)	0,8 (0,8-0,9)	37,3
privates Glücksspiel	21,5*	(7)	0,9 (0,8-1,0)	22,0*	(6)	0,9 (0,9-1,0)	23,2
Geldspielautomaten	22,7	(6)	1,0 (0,9-1,1)	24,3*	(5)	1,1 (1,0-1,2)	23,0
Spielbank insges.	19,7	(9)	1,1 (1,0-1,1)	21,7*	(7)	1,2 (1,1-1,3)	18,9
Fernsehtotterien	20,0*	(8)	1,3 (1,2-1,4)	20,5*	(8)	1,3 (1,2-1,4)	17,1
Quizsendungen im Fernsehen	23,9*	(5)	1,8 (1,7-1,9)	20,3*	(9)	1,5 (1,3-1,6)	14,9
großes Spiel in der Spielbank	13,9*	(11)	1,0 (0,9-1,0)	15,7*	(10)	1,1 (1,0-1,2)	14,5
Sportwetten insges. <sup>6</sup>	10,4	(12)	0,9 (0,8-1,0)	11,3	(12)	1,0 (0,9-1,1)	11,1
Klassenlotterien	15,0*	(10)	1,6 (1,5-1,7)	13,5*	(11)	1,4 (1,3-1,6)	10,3
kleines Spiel in der Spielbank	9,9*	(14)	1,2 (1,1-1,3)	10,3*	(14)	1,2 (1,1-1,4)	8,6
'andere Lotterien' <sup>7</sup>	10,4*	(12)	1,5 (1,4-1,7)	10,5*	(13)	1,5 (1,4-1,7)	7,4
Casinospiele im Internet <sup>8</sup>	1,3*	(21)	0,2 (0,1-0,2)	2,2*	(20)	0,3 (0,2-0,3)	6,9
Oddset-Spielangebote	5,7	(16)	1,0 (0,9-1,2)	6,3	(15)	1,1 (1,0-1,3)	5,5
riskante Börsenspekulationen	7,4*	(15)	2,4 (2,1-2,7)	3,7	(16)	1,1 (1,0-1,3)	3,3
Toto	3,5	(17)	1,2 (1,0-1,4)	3,5	(17)	1,2 (1,0-1,4)	3,1
Pferdewetten	2,7	(19)	1,0 (0,8-1,1)	2,9	(19)	1,0 (0,9-1,2)	2,8
'andere Sportwetten' <sup>9</sup>	1,7	(20)	0,8 (0,7-1,0)	2,2	(20)	1,1 (0,9-1,3)	2,0
Keno	3,1*	(18)	1,9 (1,6-2,3)	3,4*	(18)	2,1 (1,7-2,5)	1,7

Absteigende Sortierung nach Spalte „2011“; Da zu Bingo, Live-Wetten, der Glücksspirale und Plus 5 keine (direkten) Vergleichsdaten aus den Jahren 2007 und 2009 vorliegen, werden diese Glücksspiele hier nicht noch einmal aufgeführt (zu den Lebenszeitprävalenzen dieser Glücksspiele in 2011 siehe Tabelle 3);

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur Lebenszeitprävalenz;

$n$  (abs.): 2007  $n = 9.788$  bis  $n = 10.001$ ; 2009  $n = 9.743$  bis  $n = 9.998$ ; 2011  $n = 9.959$  bis  $n = 10.001$ ;

\*) Signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzjahr: 2011, Kovariaten: Geschlecht und Alter);

1 OR = Odds Ratios, 95 % KI = Konfidenzintervall;

2 Glücksspiele im engeren Sinn: ohne Quizsendungen, riskante Börsenspekulation und privates Glücksspiel;

3 Rubbel- und Aufreiblose, Lose auf Jahrmärkten, Instant-Games im Internet, Angebote von den Lottogesellschaften und anderen Anbietern;

4 Spiel 77/Super 6 kann im Jahr 2011 nicht nur zusammen mit Lotto „6 aus 49“ gespielt werden, sondern zudem auch in Kombination mit der Glücksspirale, Bingo oder Toto.

5 Fernseh-, Klassen- und 'andere Lotterien', Bingo, Glücksspirale (ohne Lotto „6 aus 49“ und Sofortlotterien);

6 2011 inkl. Live-Wetten, daher nur bedingte Vergleichbarkeit mit den Vorjahren;

7 Soziallotterien, Lotterie-Sparen (PS- oder S-Sparen), Gewinnsparen o. ä.;

8 inkl. Spielen um Spielgeld oder Punkte;

9 nicht weiter ausdifferenzierte Restkategorie von Sportwetten (ohne Oddset-Spielangebote, Toto und Pferdewetten, 2011 auch ohne Live-Wetten).

### 3.1.3 Erstes Glücksspiel im Leben

In der Erhebung 2011 wird erstmals nach dem ersten Glücksspiel im Leben gefragt. Von den Befragten konnten alle Glücksspiele angegeben werden, die sie jemals im Leben gespielt hatten (außer Zusatzspiele).

Die relativen Häufigkeiten zum ersten Glücksspiel im Leben folgen im Wesentlichen der Reihenfolge der Lebenszeitprävalenzen der Glücksspiele (Tabelle 5).

Tabelle 5: *Erstes Glücksspiel im Leben (nur Survey 2011)*

	gesamt	männlich	weiblich
	%	%	%
Lotto „6 aus 49“	40,8	36,6	45,4
Sofortlotterien <sup>1</sup>	16,5	14,5	18,6
priv. Glücksspiel	11,4	16,6	5,7
Geldspielautomaten	6,2	8,0	4,3
großes Spiel in der Spielbank	2,7	2,5	3,0
Fernsehlottorien	1,7	1,0	2,5
Glücksspirale	1,4	0,8	2,0
Quizsendungen im Fernsehen	1,3	0,9	1,7
Oddset-Spielangebote	1,2	1,9	0,4
Klassenlotterien	1,0	0,9	1,1
kleines Spiel in der Spielbank	0,9	1,0	0,8
Casinospiele im Internet	0,8	1,2	0,4
Bingo	0,8	0,5	1,1
‘andere Lotterien’ <sup>2</sup>	0,7	0,4	1,1
Pferdewetten	0,5	0,5	0,6
riskante Börsenspekulationen	0,4	0,6	0,2
Toto	0,4	0,6	0,1
‘andere Sportwetten’ <sup>3</sup>	0,3	0,5	0,1
Live-Wetten	0,2	0,2	0,2
Keno	0,1	0,1	0,2
keines dieser Spiele	7,5	7,9	7,1
k. A./ weiß nicht	3,1	2,9	3,3
insgesamt	100,0	100,0	100,0

Absteigende Sortierung nach Häufigkeiten in der Spalte „gesamt“;

Basis: Personen mit Glücksspielerfahrung;

$n_{(abs.)}$ : gesamt  $n = 8.434$ ; männlich  $n = 4.028$ ; weiblich  $n = 4.406$ ;

- 1 Rubbel- und Aufreißlose, Lose auf Jahrmärkten, Instant-Games im Internet, Angebote von den Lottogesellschaften und anderen Anbietern;
- 2 Soziallotterien, Lotterie-Sparen (PS- oder S-Sparen), Gewinnsparen o. ä.;
- 3 nicht weiter ausdifferenzierte Restkategorie von Sportwetten (ohne Oddset-Spielangebote, Toto, Live- und Pferdewetten).

Zudem wurde auch nach dem Lebensalter zum Zeitpunkt des ersten gespielten Glücksspiels im Leben gefragt. Es beträgt bevölkerungsbezogen im Median 20 Jahre (irgendein Glücksspiel) und ist bei männlichen Personen etwas geringer als bei weiblichen (20 vs. 22 Jahre).

Die meisten Befragten mit Glücksspielerfahrung nennen als erstes Glücksspiel im Leben Lotto „6 aus 49“ (40,8 %), gefolgt von Sofortlotterien (16,5 %). An dritter Stelle liegt das privat organisierte Glücksspiel (11,4 %) und an vierter Stelle Geldspielautomaten (6,4 %). Die übrigen Glücksspiele werden deutlich seltener genannt.

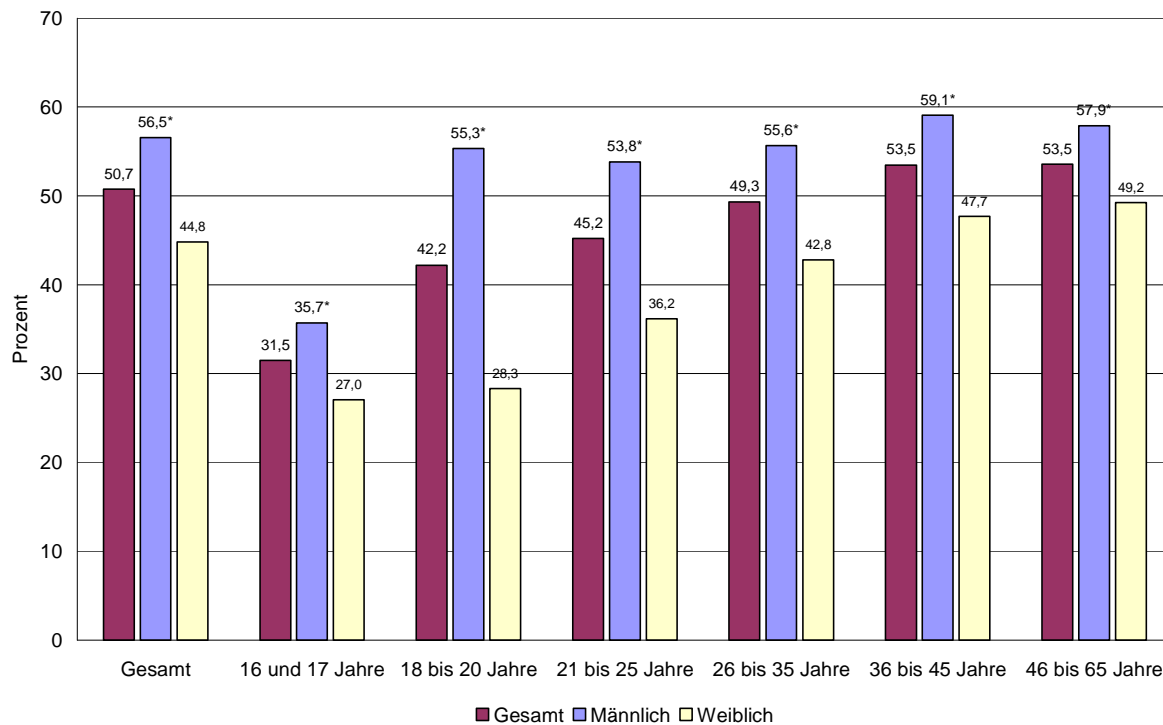
Im Vergleich dieser Angaben nach dem Geschlecht der Befragten mit Glücksspielerfahrung werden als erstes Glücksspiel im Leben das privat organisierte Glücksspiel knapp drei mal häufiger und Geldspielautomaten knapp doppelt so häufig von männlichen Befragten angegeben als von weiblichen (16,6 % vs. 5,7 % bzw. 8,0 % vs. 4,3 %).

### **3.2 Ergebnisse zur 12-Monats-Prävalenz**

#### ***Ergebnisse der Befragung 2011***

Etwas mehr als die Hälfte der Bevölkerung hat in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung mindestens eines der erhobenen Glücksspiele wenigstens einmal gespielt (50,7 %, Abbildung 3).

Abbildung 3: 12-Monats-Prävalenz der Teilnahme an irgendeinem Glücksspiel bei 16- bis 65-Jährigen nach Altersgruppen und Geschlecht in der Befragung 2011



\*) signifikante Geschlechtsunterschiede; Ungewichtete Anzahl gültiger Fälle:  $n = 9.921$ ;

Der Anteil der Glücksspieler (mindestens ein Spiel in den letzten 12 Monaten vor der Befragung gespielt) unter den Befragten nimmt mit steigendem Alter zunächst deutlich und dann nur noch geringfügig zu und erreicht ab einem Alter von über 35 Jahren mit 53,5 % sein Maximum. Männliche Befragte weisen signifikant höhere 12-Monats-Prävalenzen auf als weibliche (56,5 % vs. 44,8 %; OR 1,6; KI 1,5 – 1,7). Dies gilt für alle dargestellten Altersgruppen, anders als bei der Lebenszeitprävalenz also auch für Jugendliche. Der vergleichsweise größte Unterschied in den 12-Monats-Prävalenzen zwischen den Geschlechtern findet sich mit absolut 27 Prozentpunkten in der Altersgruppe der 18- bis 20-Jährigen. Bei Jugendlichen und Befragten über 45 Jahre fällt der absolute Unterschied zwischen den Geschlechtern mit absolut jeweils 8,7 % am geringsten aus.

Wie auch schon bei der Lebenszeitprävalenz unterscheiden sich die 12-Monats-Prävalenzen zwischen den einzelnen Glücksspielen deutlich (Tabelle 6). Bei Glücksspielen im engeren Sinn, also ohne Berücksichtigung von privat organisiertem Glücksspiel, Quizsendungen im Fernsehen und riskanten Börsenspekulationen, beträgt die 12-Monats-Prävalenz 46,5 %. 31,5 % haben in den letzten zwölf Monaten Lotto „6 aus 49“ und 21 % Spiel 77 und/oder Super 6 gespielt. An Lotterien insgesamt (ohne Lotto „6 aus 49“ und Sofortlotterien) haben 16 % teilgenommen. Dabei ist die Teilnahme an Fernsehlotterien am häufigsten (7,3 %), gefolgt von ‚anderen Lotterien‘ (4,9 %), während Bingo und Klassenlotterien (jeweils 1,2 %) deutlich weniger verbreitet sind. 12,9 % haben an Sofortlotterien teilgenom-

men. Der Anteil derjenigen, die in den letzten 12 Monaten mindestens einmal privat um Geld gespielt haben, beträgt 9,2 %. Jeweils 4,5 % haben an der Glücksspirale teilgenommen oder um Geld gepokert. Bezogen auf verschiedene Spielorte erfolgte letzteres vor allem im privaten Rahmen (4,1 %), deutlich seltener im Internet (0,7 %) oder in der Spielbank (0,4 %). Sportwetten geben insgesamt 3,4 % aller Befragten an, darunter am häufigsten Oddset-Spielangebote (1,9 %). Von jenen entfallen 1,1 % auf die ODDSET-Wette des DLTB. Deutlich seltener gespielt werden Live-Wetten (0,9 %), 'andere Sportwetten' (0,7 %), Toto (0,6 %) und Pferdewetten (0,4 %). 3,9 % geben an, in den letzten zwölf Monaten einmal bei Quizsendungen im Fernsehen angerufen zu haben, und 2,9 % spielen an Geldspielautomaten in Gaststätten, Spielhallen etc. In der Spielbank hat jeder fünfzigste der Befragten um Geld gespielt, wobei 1,6 % auf das große (Roulette, Black Jack oder Poker) und 1 % auf das kleine Spiel (Glücksspielautomaten) entfallen. Nur jeder hundertste hat riskante Spekulationen an der Börse unternommen. 0,8 % nennen Casinospiele im Internet mit Geldeinsatz. Vergleichsweise am geringsten ist die Teilnahme an Keno (0,4 %) und dem Zusatzspiel Plus 5 (0,2 %).



Tabelle 6: 12-Monats-Prävalenzen einzelner Glücksspiele nach Geschlecht bei 16- bis 65-Jährigen der Befragung 2011

	gesamt	männlich	weiblich	Quotenverhältnisse
	%	%	%	OR (95 %-KI) <sup>1</sup>
Glücksspiele i. e. S. <sup>2</sup>	46,5	51,6*	41,3	1,5 (1,4 – 1,7)
Lotto „6 aus 49“	31,5	36,5*	26,3	1,7 (1,5 – 1,8)
Spiel 77 oder Super 6	21,0	24,7	17,2	1,6 (1,5 – 1,8)
Lotterien insges. <sup>3</sup>	16,0	16,4	15,7	1,1 (1,0 – 1,2)
Sofortlotterien <sup>4</sup>	12,9	13,0	12,8	1,0 (0,9 – 1,1)
priv. Glücksspiel	9,2	13,7*	4,6	3,3 (2,8 – 3,8)
Fernsehlottorien	7,3	7,4	7,2	1,0 (0,9 – 1,2)
‘andere Lotterien’ <sup>5</sup>	4,9	4,5	5,4	0,9 (0,7 – 1,0)
Glücksspirale	4,5	5,5*	3,6	1,6 (1,3 – 1,9)
Poker (spielortübergreifend)	4,5	7,6*	1,3	6,4 (4,9 – 8,4)
Quizsendungen im Fernsehen	3,9	3,4*	4,4	0,8 (0,6 – 0,9)
Sportwetten insges.	3,4	5,7*	1,1	5,6 (4,2 – 7,5)
Geldspielautomaten	2,9	4,6*	1,2	3,9 (2,9 – 5,2)
Spielbank insges.	2,0	2,7*	1,3	2,0 (1,5 – 2,7)
Oddset-Spielangebote	1,9	3,3	0,4	9,1 (5,6 – 14,7)
großes Spiel in der Spielbank	1,6	2,2*	0,9	2,5 (1,8 – 3,5)
Klassenlotterien	1,2	1,2	1,2	1,1 (0,7 – 1,5)
Bingo	1,2	0,8*	1,5	0,5 (0,4 – 0,8)
kleines Spiel in der Spielbank	1,0	1,2*	0,7	1,8 (1,2 – 2,7)
riskante Börsenspekulationen	1,0	1,6*	0,4	4,5 (2,7 – 7,5)
Live-Wetten	0,9	1,6*	0,3	6,1 (3,4 – 11,1)
Casinospiele im Internet	0,8	1,4*	0,2	7,4 (3,7 – 14,6)
‘andere Sportwetten’ <sup>6</sup>	0,7	1,2*	0,1	11,6 (4,7 – 28,8)
Toto	0,6	1,0	0,2	4,6 (2,4 – 9,0)
Keno	0,4	0,4	0,4	0,9 (0,5 – 1,6)
Pferdewetten	0,4	0,5*	0,2	2,3 (1,1 – 4,5)
Plus 5	0,2	0,2	0,2	0,7 (0,3 – 1,8)

absteigende Sortierung nach Spalte „gesamt“;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz;

$n$  (abs.): gesamt  $n = 9.922$  bis  $n = 10.001$ ; männlich  $n = 4.515$  bis  $n = 4.551$ ; weiblich  $n = 5.407$  bis  $n = 5.450$ ;

\* Signifikanter Unterschied zwischen männlichen und weiblichen Befragten (Test mit binär-logistischen Regressionen; Referenzkategorie: weiblich; Kovariate: Alter);

1 OR = Odds Ratios, 95 % KI = Konfidenzintervall;

2 Glücksspiele im engeren Sinn: ohne Quizsendungen, riskante Börsenspekulation und privates Glücksspiel;

3 Fernsehlottorien, Klassenlotterien, ‘andere Lotterien’, Glücksspirale, Bingo (ohne Lotto „6 aus 49“ und Sofortlotterien);

4 Rubbel- und Aufreiblose, Lose auf Jahrmärkten, Instant-Games im Internet, Angebote von den Lottogesellschaften und anderen Anbietern;

5 Soziallotterien, Lotterie-Sparen (PS- oder S-Sparen), Gewinnsparen o. ä.;

6 nicht weiter ausdifferenzierte Restkategorie von Sportwetten (ohne Oddset-Spielangebote, Toto, Live- und Pferdewetten).

Auch bezogen auf die letzten zwölf Monate vor der Befragung werden die meisten Glücksspiele von mehr männlichen als weiblichen Befragten gespielt. Mit 36,5 % ist die 12-Monats-Prävalenz für Lotto „6 aus 49“ bei männlichen Befragten 1,7 mal höher als bei weiblichen. Ähnliche Quotenverhältnisse der Geschlechter finden sich des Weiteren – allerdings bei jeweils deutlich niedrigerer Prävalenz - bei

den Zusatzspielen Spiel 77/ Super 6 und der Glücksspirale (jeweils 1,6) und dem kleinen Spiel in der Spielbank (1,8). Dagegen verschieben sie sich bei den Sportwetten, bei Casinospiele im Internet und beim Pokerspiel drastisch zugunsten der männlichen Befragten. Werden die Sportwetten insgesamt 5,6 mal häufiger von männlichen als von weiblichen Befragten gespielt, Oddset-Spielangebote und 'andere Sportwetten' sogar 9,1 mal bzw. 11,6 mal häufiger, so findet sich bei männlichen Befragten bezüglich Casinospiele im Internet eine um das 7,4-fach und bezüglich Poker eine um das 6,4-fach höhere Quote. Andererseits finden sich zwischen den Geschlechtern vergleichbare 12-Monats-Prävalenzen bzw. nur leichte, nicht signifikante Unterschiede bei den Lotterien insgesamt (Ausnahme Glücksspirale mit einem Quotenverhältnis von 1,6) und den Sofortlotterien.

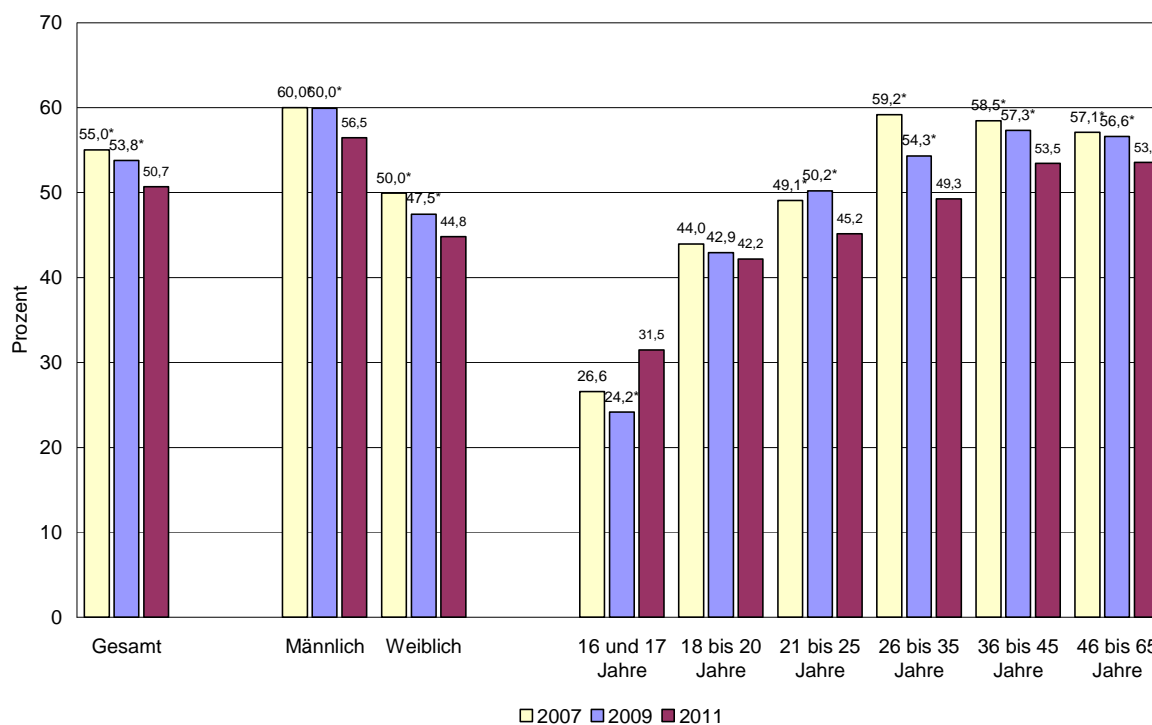
In Bezug auf Unterschiede der 12-Monats-Prävalenzen bei Lotterien, Sportwetten und dem Glücksspiel in der Spielbank (jeweils insgesamt) nach Alter gilt, auf allerdings niedrigerem Niveau, das gleiche wie bei der Darstellung der Lebenszeitprävalenz bereits ausgeführt (vgl. S. 39). Eine nach Geschlecht und Alter differenzierte Darstellung der 12-Monats-Prävalenzen ausgewählter Glücksspiele ist Kapitel 3.3, die aller Glücksspiele Tabelle 36 im Anhang zu entnehmen.

Über die dargestellten Glücksspiele hinaus lässt sich für 2011 auch die 12-Monats-Prävalenz von Casinospieleangeboten im Internet bestimmen, für die kein Geldeinsatz erforderlich ist, bei denen es also nur um Spielgeld oder Punkte geht. Diese ergibt sich zu 2,4 % (männliche Befragte: 3,7 % weibliche Befragte: 1,1 %).

### ***Vergleich der Ergebnisse 2007, 2009 und 2011***

Wie schon bei der Lebenszeitprävalenz ist auch der Anteil der Personen, die in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung irgendein Glücksspiel gespielt haben, seit 2007 kontinuierlich und signifikant zurückgegangen (Abbildung 4).

Abbildung 4: 12-Monats-Prävalenz der Teilnahme an irgendeinem Glücksspiel bei 16- bis 65-Jährigen nach Geschlecht und Altersgruppen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011



\*) Statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzjahr: 2011, Kovariaten: Alter und ggf. Geschlecht); Ungewichtete Anzahl gültiger Fälle:  $n = 9.989$  (2007);  $n = 9.987$  (2009);  $n = 9.921$  (2011).

Betrug die Glücksspielgesamtprävalenz (letzte 12 Monate) in den Jahren 2007 und 2009 55,0% bzw. 53,8 %, liegt sie im Jahr 2011 nur noch bei 50,7 %. Während dieser abnehmende Trend bei den weiblichen Befragten und in den Altersgruppen ab 26 Jahren vergleichbar ist, verhält es sich etwas anders bei den männlichen sowie den 21- bis 25-jährigen Befragten. Bei diesen ist erst im Jahr 2011 ein Rückgang um 3,5 bzw. 3 Prozentpunkte festzustellen, während zwischen 2007 und 2009 keine bzw. nur geringe Veränderungen auftreten. Gegen den Trend haben sich die 12-Monats-Prävalenzen der Jugendlichen entwickelt: Nach einem Rückgang im Jahr 2009 ist im Jahr 2011 ein signifikanter Anstieg um 7,3 Prozentpunkte zu vermerken.

Bezogen auf die einzelnen Glücksspiele haben sich die 12-Monats-Prävalenzen über die drei Erhebungszeitpunkte betrachtet heterogen entwickelt, auch wenn die Top 5 in der Häufigkeitsrangfolge nahezu unverändert geblieben sind (Tabelle 7). Auffällige Ausnahme hiervon sind Quizsendungen im Fernsehen und Klassenlotterien, deren 12-Monats-Prävalenzen jeweils deutlich abgenommen haben. Bei ersteren findet sich ein Rückgang von 11,7 % im Jahr 2007 auf 6,8 % im Jahr 2009 und schließ-

lich auf 3,9 % im Jahr 2011<sup>15</sup>, bei letzteren von 3,9 % im Jahr 2007 auf 1,8 % im Jahr 2009 und auf 1,2 % im Jahr 2011. Der Rückgang bei den Klassenlotterien ist dabei in erster Linie durch einen gegenüber 2009 geringeren Anteil unter männlichen Befragten, die dieses Glücksspiel angeben, bedingt. Darüber hinaus haben sich innerhalb der Top 5 lediglich die Fernsehlotterien im Rangplatz verändert und sind im Jahr 2011 hinter das private Glücksspiel zurückgefallen.

Bei Lotto „6 aus 49“ und damit korrespondierend auch bei den Zusatzspielen Spiel 77/Super 6 sowie bei den Sportwetten insgesamt sind die Prävalenzen im Jahr 2009 im Vergleich zu 2007 angestiegen, aber dann im Jahr 2011 noch unter das Ausgangsniveau abgesunken. Außer bei den Sportwetten sind die jeweiligen Veränderungen signifikant. Bspw. gaben im Jahr 2007 35,5 % aller Befragten an, in den zurückliegenden zwölf Monaten Lotto „6 aus 49“ gespielt zu haben. In der Erhebung 2009, mit der nur wenige Wochen nach Ausspielung eines sehr hohen Jackpots begonnen wurde, waren es 40,0 % und im Jahr 2011 nur noch 31,5 %. Bei den Lotterien insgesamt, den Sofortlotterien, dem privaten Glücksspiel und dem Pokerspiel findet sich dagegen ein umgekehrter Verlauf, d. h., 2009 gingen die Prävalenzen zunächst zurück, um dann im Jahr 2011 über das Ausgangsniveau anzusteigen. Die Veränderungen zwischen den Erhebungsjahren sind dabei signifikant. Kontinuierliche Zuwächse, wenn auch auf vergleichsweise niedrigem Niveau, verzeichnen die ‚anderen Lotterien‘ und Geldspielautomaten: Während die 12-Monats-Prävalenzen ersterer sich von 3,7 % im Jahr 2007 über 3,9 % im Jahr 2009 auf 4,9 % im Jahr 2011 entwickelt haben, sind die entsprechenden Prävalenzen bei letzteren von 2,2 % auf 2,7 % und auf 2,9 % angestiegen.

Bei allen anderen Glücksspielen zeigen sich zwischen den drei Bevölkerungsstichproben keine statistisch signifikanten Unterschiede. (Zu der nach Geschlecht und Altersgruppen differenzierten Darstellung der 12-Monats-Prävalenzen über alle drei Erhebungszeitpunkte siehe Tabelle 36.)

<sup>15</sup> Im Glücksspielbericht der BZgA (2010) wurde der Rückgang der 12-Monats-Prävalenzen von Quizsendungen im Fernsehen und auch der von riskanten Börsenspekulationen als zumindest zum Teil durch die präziseren Fragestellungen in der Untersuchung 2009 erklärt. Auch den Daten aus 2011 zufolge mit gegenüber dem Jahr 2009 unveränderter Fragestellung setzt sich dieser Rückgang jedoch jeweils fort.

Tabelle 7: 12-Monats-Prävalenz einzelner Glücksspiele bei 16- bis 65-Jährigen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011

	2007		2009		2011	
	% (Rang)	OR (95 %-KI) <sup>1</sup> relational zu 2011	% (Rang)	OR (95 %-KI) <sup>1</sup> relational zu 2011	%	
Glücksspiele i. e. S. <sup>2</sup>	48,4* (--)	1,1 (1,0 – 1,2)	49,6* (--)	1,2 (1,1 – 1,2)	46,5	
Lotto „6 aus 49“	35,5* (1)	1,2 (1,2, – 1,3)	40,0* (1)	1,5 (1,4, – 1,6)	31,5	
Spiel 77 oder Super 6	28,2* (2)	1,5 (1,4 – 1,6)	30,2* (2)	1,7 (1,6 – 1,8)	21,0	
Lotterien insges. <sup>3</sup>	13,9* (3)	0,9 (0,8 – 1,0)	11,9* (3)	0,7 (0,7 – 0,8)	16,0	
Sofortlotterien <sup>4</sup>	11,7* (4)	0,9 (0,8 – 1,0)	10,2* (4)	0,8 (0,7 – 0,8)	12,9	
privates Glücksspiel	8,6* (6)	0,9 (0,8 – 1,0)	7,9* (6)	0,8 (0,8, – 0,9)	9,2	
Fernsehlotterien	8,4* (7)	1,2 (1,1 – 1,4)	8,1* (5)	1,2 (1,1 – 1,3)	7,3	
‘andere Lotterien’ <sup>5</sup>	3,7* (10)	0,8 (0,7 – 0,9)	3,9* (8)	0,8 (0,7 – 0,9)	4,9	
Poker (spielortübergreifend)	4,2 (8)	0,9 (0,6 – 1,2)	3,9 (8)	1,0 (0,8 – 1,4)	4,5	
Quizsendungen im Fernsehen	11,7* (4)	3,3 (2,9 – 3,7)	6,8 (7)	1,8 (1,6 – 2,0)	3,9	
Sportwetten insges. <sup>6</sup>	3,7 (10)	1,1 (0,9 – 1,2)	3,9 (8)	1,1 (0,9 – 1,3)	3,4	
Geldspielautomaten	2,2* (14)	0,7 (0,6 – 0,9)	2,7 (11)	0,9 (0,8 – 1,1)	2,9	
Spielbank insges.	2,6* (12)	1,3 (1,0 – 1,5)	2,5 (12)	1,2 (1,0 – 1,5)	2,0	
Oddset-Spielangebote	2,3 (13)	1,2 (1,0 – 1,5)	2,3 (13)	1,2 (1,0 – 1,4)	1,9	
großes Spiel in der Spielbank	1,9 (15)	1,2 (1,0 – 1,5)	1,9 (14)	1,2 (0,9 – 1,5)	1,6	
Klassenlotterien	3,9* (9)	3,3 (2,7 – 4,1)	1,8* (15)	1,6 (1,2 – 2,0)	1,2	
kleines Spiel in der Spielbank	1,1 (18)	1,1 (0,9 – 1,5)	1,2 (16)	1,2 (0,9 – 1,6)	1,0	
riskante Börsenspekulationen	1,9* (15)	2,0 (1,5 – 2,5)	1,2 (16)	1,2 (0,9 – 1,6)	1,0	
Casinospiele im Internet	0,7 (20)	0,9 (0,6 – 1,2)	0,9 (18)	1,0 (0,8 – 1,4)	0,8	
‘andere Sportwetten’ <sup>7</sup>	0,8 (19)	1,1 (0,8 – 1,6)	0,9 (18)	1,3 (0,9 – 1,8)	0,7	
Toto	0,7 (20)	1,2 (0,9 – 1,7)	0,7 (21)	1,1 (0,8 – 1,6)	0,6	
Keno	1,3* (17)	3,4 (2,4 – 4,9)	0,9* (18)	2,4 (1,7 – 3,5)	0,4	
Pferdewetten	0,7* (20)	1,8 (1,2 – 2,7)	0,6* (22)	1,6 (1,0 – 2,4)	0,4	

Absteigende Sortierung nach Spalte „2011“; Da zu Bingo, Live-Wetten, Glücksspirale und Plus 5 keine Vergleichsdaten aus den Jahren 2007 und 2009 vorliegen, werden diese Glücksspiele hier nicht noch einmal aufgeführt (zu den Prävalenzen dieser Glücksspiele 2011 siehe Tabelle 6);

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz;

$n_{(abs.)}$ : 2007  $n = 9.939$  bis  $n = 10.001$ ; 2009  $n = 9.928$  bis  $n = 9.998$ ; 2011  $n = 9.922$  bis  $n = 10.001$ ;

\*) Signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzkategorie: 2011, Kovariaten: Geschlecht und Alter);

OR = Odds Ratios, 95 % KI = Konfidenzintervall;

2 Glücksspiele im engeren Sinn: ohne Quizsendungen, riskante Börsenspekulation und privates Glücksspiel;

3 Fernsehlotterien, Klassenlotterien, ‘andere Lotterien’, Glücksspirale, Bingo (ohne Lotto „6 aus 49“ und Sofortlotterien);

4 Rubbel- und Aufreiblose, Lose auf Jahrmärkten, Instant-Games im Internet, Angebote von den Lottogesellschaften und anderen Anbietern;

5 Soziallotterien, Lotterie-Sparen (PS- oder S-Sparen), Gewinnsparen o. ä. in 2007/2009 inkl. Glücksspirale

6 Oddset-Spielangebote, Toto, Pferdewetten, ‘andere Sportwetten’, 2011 zudem Live-Wetten, daher nur bedingte Vergleichbarkeit mit den Vorjahren;

7 nicht weiter ausdifferenzierte Restkategorie von Sportwetten (ohne Oddset-Spielangebote, Toto und Pferdewetten, 2011 auch ohne Live-Wetten).

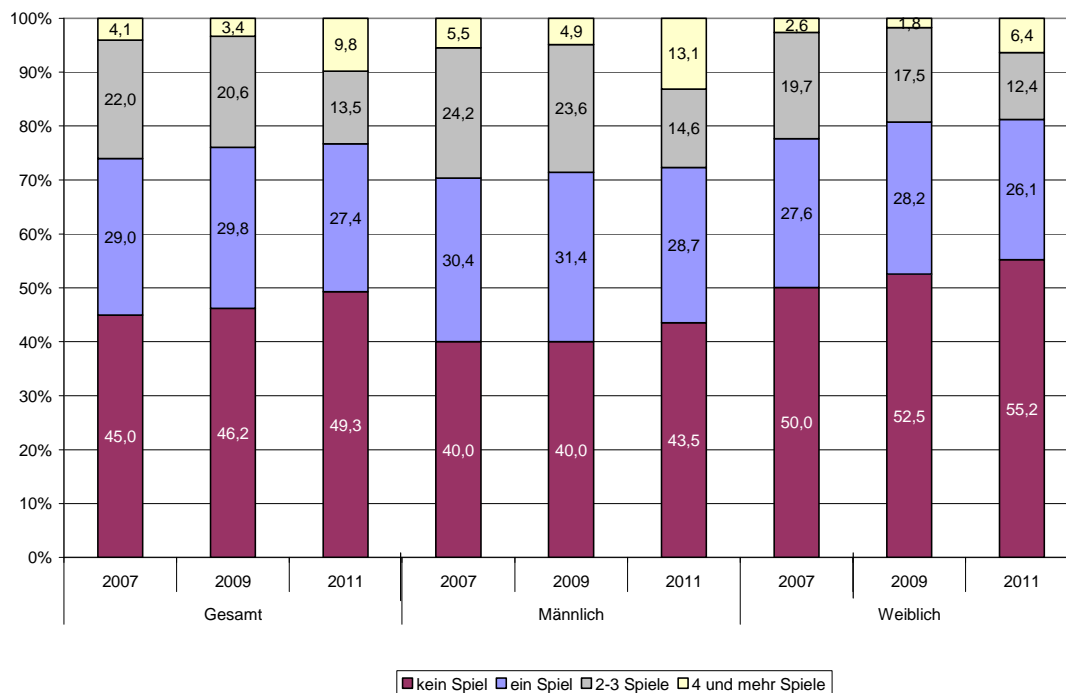
Da einige der vom DLTB angebotenen Glücksspiele, zum Teil unter gleichem Namen, auch bei anderen Anbietern gespielt werden können, ist es mitunter nicht eindeutig, auf welche Produktvariante die dargestellten 12-Monats-Prävalenzen entfallen. Für die Glücksspiele Lotto „6 aus 49“, Oddset-

Spielangebote, Sofortlotterien und Bingo sind Hinweise hierzu dem jeweiligen Abschnitt „Spielorte/Bezugswege“ in Kapitel 3.3 zu entnehmen.

### 3.2.1 Glücksspielaktivitäten insgesamt

Unter Glücksspielaktivitäten insgesamt wird hier die Anzahl der von den Befragten im der jeweiligen Befragung vorausgegangenen Jahreszeitraum gespielten Glücksspiele verstanden (ohne Zusatzspiele, siehe hierzu auch Kapitel 2.5). Bei den folgenden Vergleichen nach Erhebungsjahr ist zu beachten, dass diese Anzahl im Jahr 2011 um absolut zwei Glücksspiele gestiegen ist: Hinzugekommen sind Bingo, die Glücksspirale<sup>16</sup> und Live-Wetten, entfallen ist dagegen Quicky.

Abbildung 5: Anzahl gespielter Glücksspiele von 16- bis 65-Jährigen nach Erhebungsjahr und Geschlecht



Ungewichtete Anzahl gültiger Fälle:  $n = 9.894$  (2007);  $n = 9.915$  (2009);  $n = 9.921$  (2011).

Im Jahr 2011 haben 27,4 % der 16 bis 65-Jährigen nur ein Glücksspiel angegeben (nach 29 % im Jahr 2007 und 29,8 % im Jahr 2009, siehe Abbildung 5). Bei gut der Hälfte davon handelt es sich um Befragte, die ausschließlich Lotto „6 aus 49“ gespielt haben (14,2 %). Der Anteil der Befragten, die zwei oder drei Spiele angegeben haben, ist seit 2007 von 22 % auf 20,6 % im Jahr 2009 und auf 13,5 % im Jahr 2011 gesunken. Dagegen ist der Anteil der Befragten mit drei und mehr genannten Glücksspielen

nach einem zwischenzeitlichen Rückgang (von 4,1 % im Jahr 2007 auf 3,4 % im Jahr 2009) deutlich angestiegen auf 9,8 % im Jahr 2011. Wird die absolute Anzahl der insgesamt angegebenen Glücksspiele nach den drei Zeitpunkten verglichen, so ergibt sich ein signifikanter Rückgang (Kruskal-Wallis-H-Test,  $p < 0,001$ ). Dieser ist hauptsächlich auf einen Effekt bei den weiblichen Befragten zurückzuführen ( $p < 0,001$ ), während sich die Anzahl der insgesamt angegebenen Glücksspiele bei den männlichen Befragten zwischen den drei Zeitpunkten nicht signifikant unterscheidet. Seit dem Jahr 2007 ist ein sukzessiver leichter Rückgang der Mehrfachspieler (= zwei oder mehr Glücksspiele angegeben) festzustellen.

Der Anteil der Mehrfachspieler nimmt nur unwesentlich mit dem Alter zu und erreicht sein Maximum in der Altersgruppe 36 bis 45 Jahre mit 26,7 %. Bei den männlichen Befragten wird das Maximum mit 33,1 % ebenfalls in dieser Altersgruppe erreicht, während der Anteil der Mehrfachspielerinnen im Vergleich zu den anderen Altersgruppen am höchsten bei den über 45-Jährigen ist (31,9 %).

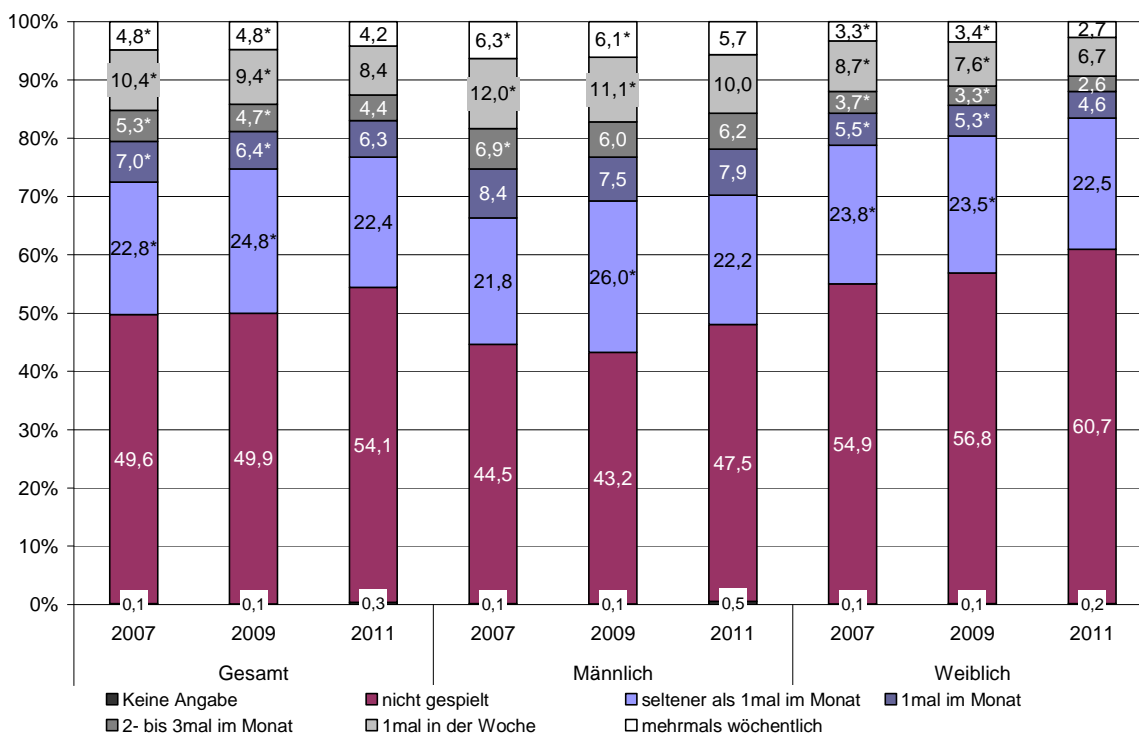
Nur bezogen auf Glücksspieler ist der Anteil der Mehrfachspieler zu allen drei Erhebungszeitpunkten unter den männlichen Befragten höher als unter den weiblichen (2011: 49,1 % vs. 41,9 %).

### **3.2.2 Spielhäufigkeiten (zurückliegender 12-Monatszeitraum)**

Während die Prävalenz des Glücksspiels ausschließlich Rückschlüsse auf die Anteile der Personen zulässt, die in einem bestimmten Zeitraum an einem Glücksspiel teilgenommen oder nicht teilgenommen haben, erlauben die Angaben zur Häufigkeit des Glücksspiels, das Glücksspielverhalten genauer hinsichtlich der Intensität zu charakterisieren. Abgesehen von Fernseh- und Klassenlotterien, ‚anderen Lotterien‘, der Glücksspirale sowie riskanten Börsenspekulationen geben Personen, die in den letzten zwölf Monaten eines der übrigen Glücksspiele gespielt haben, jeweils an, wie häufig sie das in diesem Zeitraum getan haben. Mit Bezug auf diese Glücksspiele ergibt sich die 12-Monats-Spielhäufigkeit des Glücksspiels insgesamt.

<sup>16</sup> Auch die Glücksspirale geht mit einem Zähler in diesen Indikator ein, da dieses Glücksspiel 2011 erstmals explizit und nicht mehr, wie in den Erhebungen zuvor, als Teil der ‚anderen Lotterien‘ erfragt wird.

Abbildung 6: Häufigkeit der Teilnahme an irgendeinem Glücksspiel in den letzten 12 Monaten bei 16- bis 65-Jährigen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011



Ungewichtete Anzahl gültiger Fälle:  $n = 9.894$  (2007);  $n = 9.915$  (2009),  $n = 9.921$  (2011); ohne Fernseh-, Klassen- und 'andere Lotterien', Glücksspirale sowie riskante Börsenspekulationen (daher abweichender Anteil von Befragten, die nicht gespielt haben, gegenüber dem in Abbildung 5 angegebenen);

\*) Statistisch signifikante Unterschiede der betreffenden Kategorie gegenüber der Referenzkategorie (nicht gespielt) im Vergleich der drei Erhebungszeitpunkte, multinomiale Regression, Referenzkategorie: nicht gespielt. Irgendein Glücksspiel = Maximum der Spielhäufigkeiten aller Glücksspiele, für die Spielhäufigkeiten erfragt wurden;

Die Antwortkategorie 'keine Angabe' beträgt jeweils  $\leq 0,5\%$  und ist daher in der Graphik am jeweiligen unteren Säulenrand hervorgehoben.

Im Vergleich zur Referenzgruppe (nicht gespielt) unterscheiden sich die Spielhäufigkeitskategorien signifikant zwischen den Erhebungszeitpunkten. Der Anteil der Personen, die seltener als monatlich spielen, hat sich von 22,8 % im Jahr 2007 auf 24,8 % im Jahr 2009 erhöht und ist im Jahr 2011 mit 22,4 % wieder etwas unter das Ausgangsniveau gefallen. Diese Veränderungen finden sich etwas ausgeprägter auch bei den männlichen Befragten, während die entsprechenden Anteile der weiblichen Befragten kontinuierlich leicht zurückgehen.

Bei den beiden nächsthöheren Spielhäufigkeitskategorien verhält es sich diesbezüglich umgekehrt: Dem im Vergleich der Erhebungszeitpunkte zu beobachtenden jeweils kontinuierlichen leichten Rückgang bei einmal und 2 bis 3 mal im Monat Spielenden in der Gesamtstichprobe entspricht in etwa die Entwicklung bei den weiblichen Befragten, während bei den männlichen im Jahr 2009 zunächst ein Rückgang und dann, im Jahr 2011, wieder ein Anstieg festzustellen ist. In den beiden höchsten Kategorien (einmal in der Woche und mehrmals wöchentlich) treten die im Zeitvergleich



festzustellenden leichten Rückgänge der Spielhäufigkeit bei beiden Geschlechtern in ähnlichem Ausmaß auf.

Bei männlichen Befragten ergibt sich in allen drei Surveys eine höhere Spielhäufigkeit als bei Frauen. Im Jahr 2011 spielt etwas mehr als jeder dritte Mann gegenüber nur jeder knapp fünften Frau mehrmals monatlich.

### 3.2.3 Spielorte/Bezugswege verschiedener Glücksspielformen

Da bei den meisten in den zurückliegenden 12 Monaten vor der Befragung gespielten Glücksspielen einheitlich nach den jeweiligen Spielorten bzw. Bezugswegen gefragt wurde, ist es möglich, jene auch unabhängig von einzelnen Glücksspielen auszuwerten. Basis sind wiederum alle Befragten, so dass sich die Angaben auf die Gesamtbevölkerung (inkl. Nichtspieler) beziehen.

Aufgrund der großen Verbreitung des Lottospiels „6 aus 49“ liegt der Bezugsweg „Lotto-Annahmestelle“ mit Abstand an der Spitze (2011: 34,8 %), gefolgt von Bank oder Post (8,2 %) und, etwa gleichauf, vom Internet und den übrigen, d. h. über private Anbieter wie Faber, über Telefon oder ‚andere Wege‘ (4,4 % bzw. 4,5 %). Der Anteil der Spielorte/Bezugswege über ein Wettbüro oder Rennbahn (nur Pferderennen) ist mit zusammen 1,3 % dagegen marginal.

Entsprechend dem Trend bei den 12-Monats-Prävalenzen von Lotto „6 aus 49“ hat auch der Bezugsweg über Lotto-Annahmestellen im Jahr 2009 zugelegt (2007: 37,1 %, 2009: 40,9 %), ist dann aber im Jahr 2011 noch unter das Ausgangsniveau zurückgefallen (34,8 %). Der Anteil des Internets hat dagegen als Spielort bzw. Bezugsweg seit 2007 sukzessive auf 3,7 % abgenommen (2007: 4,4 % / 2009: 4,2 % / 2011: 3,7 %). Ein drittes Entwicklungsmuster, welches durch einen Rückgang im Jahr 2009 gegenüber 2007 und dann eine Wiederrückkehr im Jahr 2011 charakterisiert ist, lässt sich bei den weiteren Bezugswegen feststellen. Die Anteile des Zugangs über Bank/Post betragen 2007 und 2011 jeweils 8,2 % (2009: 7,4 %). Die Anteile für die drei Erhebungszeitpunkte betragen in zeitlicher Reihenfolge bei Wettbüro oder Rennbahn 0,8 %, 0,6 % und 1,3 % und für die übrigen Bezugswegen (Telefon, ‚andere Wege‘ sowie, nur bei Lotto „6 aus 49“, über Faber) 4,5 %, 4,0 % und 6,6 %.

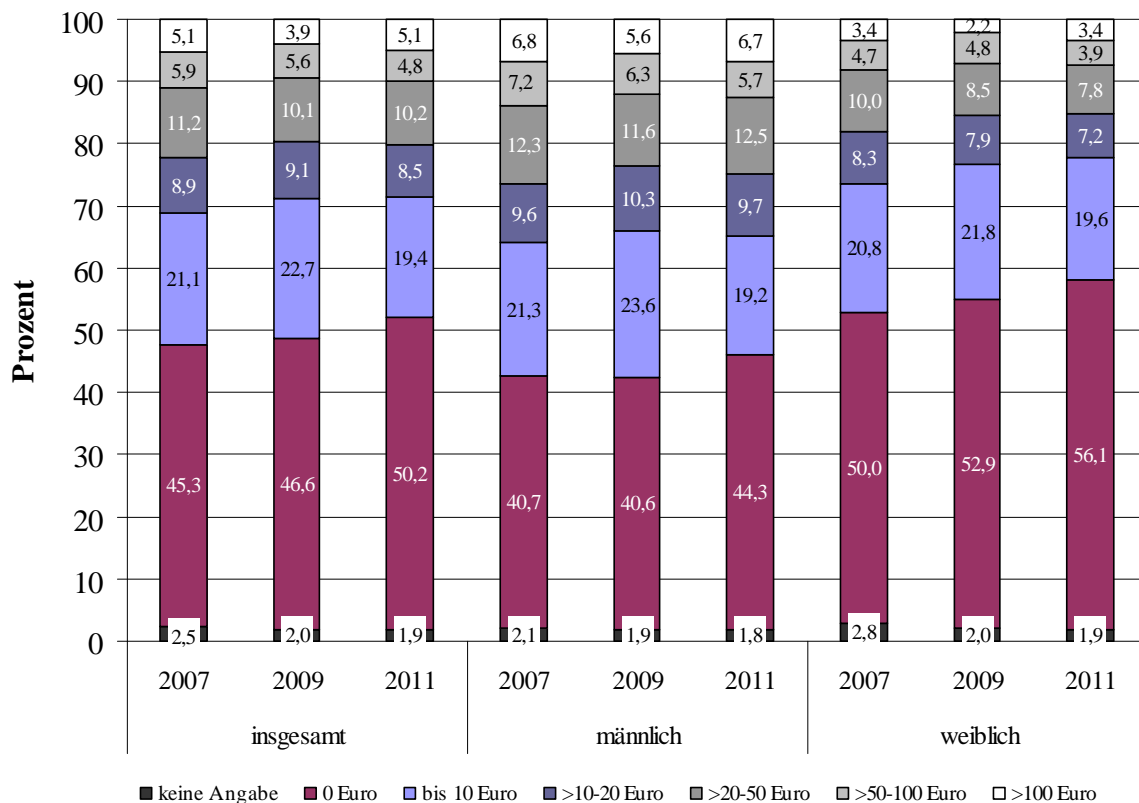
Tabelle 37 im Anhang sind die Anteile der Bezugswegen differenziert nach Geschlecht und Altersgruppen zu entnehmen. Zu erkennen sind deutliche Präferenzen für Internet und Wettbüro /Rennbahn seitens der männlichen Befragten. Weibliche Befragte sind dagegen etwas häufiger als männliche beim Glücksspiel über Bank oder Post vertreten.

Je älter die Befragten, desto häufiger nehmen sie an Glücksspielen über Lotto-Annahmestellen oder über Bank oder Post teil. Auch die Häufigkeiten des Glücksspiels über Internet steigen mit zunehmendem Alter zunächst an, gehen dann aber ab einem Alter von über 35 Jahren wieder zurück.

### 3.2.4 Geldeinsätze (insgesamt)

Bezogen auf die 16 bis 65-jährige Bevölkerung in Deutschland geben im Jahr 2011 19,4 % bis zu 10 Euro monatlich für Glücksspiele aus. Während dieser Prozentsatz für männliche und weibliche Befragte annähernd gleich ist, sind erstere stärker in den höheren Ausgabenkategorien vertreten. 8,5 % aller Befragten investieren monatlich zwischen mehr als 10 und 20 Euro (männlich: 9,7 %, weiblich: 7,2 %), weitere 10,2 % zwischen mehr als 20 und 50 Euro (12,5 % vs. 7,8 %) und 4,8 % zwischen mehr als 50 und 100 Euro (5,7 % vs. 3,9 %). Der Anteil der Personen in der Bevölkerung, die mehr als 100 Euro für Glücksspiele aufwenden, beträgt 5,1 % (6,7 % vs. 3,4 %).

Abbildung 7: Geldeinsätze für Glücksspiele von 16- bis 65-Jährigen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011



Alle Befragten;  $n$  2007 = 10.001;  $n$  2009: 10.000;  $n$  2011: 10.002;

Alle Glücksspiele ohne riskante Börsenspekulation;

Kategoriengrenzen gerundet; ab = x.01, bis = x.99; die Kategorie ‚0 Euro‘ schließt Nichtspieler mit ein, daher gegenüber Abbildung 5 und Abbildung 6 abweichender Anteil Nichtspieler.

Werden die Geldeinsätze auf Basis der absoluten Zahlen nach den drei Erhebungszeitpunkten verglichen, so ergibt sich eine signifikante Abnahme (Kruskal-Wallis-H-Test,  $p < 0,01$ ). Diese ist auf einen

Effekt bei den weiblichen Befragten ( $p < 0,01$ ), nicht aber bei den männlichen Befragten zurückzuführen.

Die Höhe der Spieleinsätze unterscheidet sich deutlich nach Geschlecht: Männliche Befragte investieren im Jahr 2011 wie auch in den vorangegangenen beiden Erhebungen ungefähr doppelt so häufig Beträge über 50 Euro im Monat als weibliche. Die Ausgaben nehmen zudem bei beiden Geschlechtern mit steigendem Alter zu. Die nach Geschlecht und Altersgruppen differenzierten Häufigkeitsverteilungen für die monatlichen Glücksspielausgaben sind Tabelle 38 im Anhang zu entnehmen.

Eine Reihe von Glücksspielern hat auf die Frage nach Geldeinsätzen bei einzelnen Glücksspielen ‚0 Euro‘ angegeben. Möglicherweise haben einige Befragte unter Glücksspielen entgegen der genauen Textvorgabe im Interview nicht nur Spiele mit Geldeinsatz verstanden, sondern auch weitere Spiele, bei denen kein Geldeinsatz erforderlich ist. Gleichwohl werden diese in die entsprechenden Analysen bei ausgewählten Glücksspielen (Kapitel 3.3) mit einbezogen.

#### *Eingesetzte Zahlungsmittel*

Von den Personen, die in ihrem Leben schon einmal an einem Glücksspiel teilgenommen haben, verfügen ca. 91 % sowohl der männlichen als auch der weiblichen Befragten über eine eigene Kredit- oder EC-Karte. 5 % geben an, Zugang zu einer Kredit- oder EC-Karte des Partners bzw. der Partnerin zu haben (männliche Befragte: 3,2 %, weibliche: 6,6 %) und weitere 2,2 % zu einer Kredit- oder EC-Karte einer anderen Person (1,9 % vs. 2,6 %). Die Verfügbarkeit überhaupt einer EC- oder Kreditkarte beträgt für beide Geschlechter ca. 93 %. 34,9 % besitzen ein Konto für bargeldlosen Zahlungsverkehr wie bspw. Paypal oder eine Prepaid-Karte wie bspw. Paysafe (41,7 % vs. 28,7 %).

Die Frage, ob eine dieser Karten bzw. die Konten für bargeldlosen Zahlungsverkehr auch schon einmal zur Bezahlung von Glücksspieleinsätzen benutzt worden sind, bejahen von den EC- oder Kreditkartenbesitzern 4,2 % (5,9 % vs. 2,6 %), von den Besitzern eines Kontos bzw. einer Prepaid-Karte 6,4 % (8,1 % vs. 4,2 %).

Betrachtet man ausschließlich Glücksspieler, also Personen, die in den 12 Monaten vor der Befragung an mindestens einem Glücksspiel teilgenommen haben, so unterscheidet sich die Verfügbarkeit von EC- oder Kreditkarte, eines Kontos für bargeldlosen Zahlungsverkehr oder einer Prepaid-Karte nur marginal von den dargestellten Zahlen. Allerdings ist die Bereitschaft, das Konto für bargeldlosen Zahlungsverkehr oder die Prepaid-Karte auch für Geldspieleinsätze zu nutzen, mit 9,4 % (11,4 % vs. 6,2 %) unter den Glücksspielern deutlich höher.

### 3.3 Ergebnisse zu ausgewählten Glücksspielen

Im Folgenden werden Ergebnisse zu den Glücksspielformen Lotto „6 aus 49“, den Lotterien (Fernseh- und Klassenlotterien, Glücksspirale, Bingo, ‚andere Lotterien‘), Sofortlotterien, Sportwetten (nur Oddset-Spielangebote und Live-Wetten), Casinospiele im Internet und Geldspielautomaten dargestellt. Unabhängig vom jeweiligen Spielort werden zudem Ergebnisse zum Pokerspiel wiedergegeben.

Zu jeder Spielform werden die 12-Monats-Prävalenz, die Spielorte bzw. Bezugswege, die Spielhäufigkeiten und die Spieleinsätze (Ausgaben) dargestellt, jeweils differenziert nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr<sup>17</sup>. Bei ausgewählten Glücksspielen, für die entsprechende Angaben vorliegen, werden Spielhäufigkeiten und Ausgaben zudem differenziert nach Spielorten bzw. Bezugswegen wiedergegeben.

Ergebnisse zur Lebenszeit- und 12-Monats-Prävalenz von Glücksspielen, die in diesem Kapitel nicht dargestellt sind, können Tabelle 35 und Tabelle 36 im Anhang entnommen werden.

#### *Lotto „6 aus 49“*

*12-Monats-Prävalenz.* Die 12-Monats-Prävalenz von Lotto „6 aus 49“ folgt in allen drei Befragungen in Bezug auf Alter und Geschlecht dem gleichen Muster (Tabelle 8). In den letzten zwölf Monaten haben jeweils mehr männliche als weibliche Befragte Lotto „6 aus 49“ gespielt. Die Teilnahme der erwachsenen Bevölkerung steigt mit zunehmendem Alter zunächst an und erreicht etwa mit dem 26. Lebensjahr ein ab dann etwa konstant bleibendes Niveau. Die 12-Monats-Prävalenz ist in der Erhebung 2009 mit 40,0 % insgesamt größer als in 2007 (35,5 %). Bei männlichen Befragten steigt sie von 39,7 % auf 45,2 %, bei weiblichen von 32,2 % auf 34,7 %. Etwas anders verhält es im Jahr 2011. Hier ist ein deutlicher Rückgang der Lotto-Prävalenzen auf insgesamt 31,5 % zu beobachten (männliche Befragte: 36,5 %, weibliche Befragte: 26,3 %), und zwar bei beiden Geschlechtern und in allen Altersgruppen. Darüber hinaus steigt hier, anders als in den Vorjahren, die 12-Monats-Prävalenz auch in den Altersgruppen über 25 Jahre weiter deutlich an, ist aber immer niedriger als in den entsprechenden Altersgruppen der Vorjahre. Mit 13,8 Prozentpunkten ist der zu beobachtende Rückgang im Jahr 2011 bei 21- bis 25-Jährigen am größten.

Bei den Jugendlichen findet sich ein kontinuierlicher Rückgang der Lotto-Prävalenzen, mit bei Jungen und Mädchen allerdings unterschiedlichen Verläufen: So ist bei ersteren im Jahr 2009 eine deutliche Zunahme der 12-Monats-Prävalenz gegenüber 2007 festzustellen (von 2,7 % auf 3,6 %), der dann im Jahr 2011 ein noch deutlicherer Rückgang noch unter das Ausgangsniveau folgt (1,4 %). Bei letz-

<sup>17</sup> Da Live-Wetten, Bingo und die Glücksspirale 2011 erstmalig (explizit) erhoben werden, ist ein Vergleich dieser Glücksspielformen mit entsprechenden Daten aus den Surveys 2007 und 2009 nicht möglich.

teren dagegen hat sich die 12-Monats-Prävalenz bereits 2009 gegenüber 2007 nahezu halbiert, um dann im Jahr 2011 etwa auf diesem Niveau zu bleiben.

*Tabelle 8*      *Lotto „6 aus 49“: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr*

	gesamt			männlich			weiblich		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
insgesamt	35,5*	40,0*	31,5	39,7*	45,2*	36,5	31,2*	34,7*	26,3
16 und 17 Jahre	3,1	2,7	1,7	2,7	3,6	1,4	3,6	1,9	2,0
18 bis 20 Jahre	10,3	21,8*	10,9	12,6	26,8*	14,4	7,4	15,5*	7,2
21 bis 25 Jahre	22,7*	31,6*	17,8	23,9	33,7*	20,4	21,7*	29,6*	15,1
26 bis 35 Jahre	39,3*	43,0*	30,7	43,7*	47,8*	34,7	34,8*	37,9*	26,6
36 bis 45 Jahre	40,2*	44,6*	36,5	45,5	52,5*	43,3	34,8*	36,4*	29,5
46 bis 65 Jahre	40,6*	44,0*	36,9	45,9	48,9*	42,9	35,4*	39,1*	30,9

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz;

$n$  (abs.): gesamt 2007  $n = 9.972$ ; gesamt 2009  $n = 9.977$ ; gesamt 2011  $n = 9.977$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzkategorie: 2011, Kovariaten: Geschlecht und Alter).

Die 12-Monats-Prävalenz der Befragten, die ausschließlich Lotto „6 aus 49“ (mit oder ohne Zusatzspiele) gespielt haben, beläuft sich im Jahr 2011 auf 14,2 % (2007: 15,3 %, 2009: 20,0 %). Bezogen auf die Lotto-Spieler bedeutet dies, dass im Jahr 2011 etwas weniger als die Hälfte (45,1 %) ausschließlich Lotto gespielt haben.

*Bezugswege.* Analog dem Rückgang der 12-Monats-Prävalenz des Lottospiels „6 aus 49“ nehmen auch die auf die jeweiligen Bezugswege entfallenden Quoten ab. In den zwölf Monaten vor dem Interview 2011 haben die meisten Befragten (29,6 %, bei einer 12-Monats-Prävalenz von insgesamt 31,5 %) Lotto „6 aus 49“ über Lotto-Annahmestellen gespielt und damit signifikant weniger als 2009 (36,9 %). Der Anteil liegt damit noch unter dem Ausgangsniveau im Jahr 2007 (31,4 %). Der Anteil der über das Internet Spielenden ist seit der ersten Erhebung kontinuierlich zurückgegangen: Von 2,7 % im Jahr 2007 auf 2,3 % im Jahr 2009 und auf 1,5 % im Jahr 2011. Damit hat sich die Quote gegenüber dem Jahr 2007 nahezu halbiert. Der Anteil von Personen, die Lotto „6 aus 49“ über gewerbliche Anbieter wie zum Beispiel Faber spielen, hat ebenfalls weiter abgenommen. Während aber im Jahr 2009 gegenüber dem Jahr 2007 ein verhältnismäßig starker Rückgang (von 1,3 % auf 0,6 %) zu verzeichnen ist, nimmt die Quote im Jahr 2011 nur noch geringfügig weiter ab auf 0,5 %. In den beiden ersten Untersuchungen haben nahezu unverändert 0,8 % bzw. 9 % angegeben, Lotto „6 aus 49“ über ‚andere Wege‘ zu spielen. Im Jahr 2011 halbiert sich die Quote nahezu auf 0,5 %.

Auch wenn im Jahr 2011 die 12-Monats-Prävalenzen für das Lotto „6 aus 49“-Spiel bei männlichen Befragten wie gezeigt höher liegen als bei den weiblichen, ergeben sich beim Lottospiel über Internet und über private Anbieter für männliche Befragte über dem Erwartungswert liegende Quoten. So nennen 2,2 % der männlichen gegenüber nur 0,7 % der weiblichen Bevölkerung das Internet und 0,7 % der männlichen vs. 0,3 % der weiblichen Bevölkerung gewerbliche Anbieter (Faber) als Bezugsweg.

Bezogen auf Befragte, die in den letzten 12 Monaten Lotto „6 aus 49“ gespielt haben, ergibt sich, dass lediglich knapp 6 % die Spielscheine nicht über Lotto-Annahmestellen bezogen haben. 1,7 % der Lottospieler und –spielerinnen haben im Jahr 2011 Lotto „6 aus 49“ über mehr als einen Bezugsweg gespielt (2007: 0,6 %, 2009: 0,7 %).

*Spielhäufigkeit.* Während bei Lotto „6 aus 49“ die Kategorie ‚seltener als einmal im Monat gespielt‘ (zurückliegender Jahreszeitraum vor der Befragung) im Jahr 2009 deutlich stärker besetzt ist als in 2007 (20,1 % vs. 14,2 %), ist im Jahr 2011 in dieser Häufigkeitskategorie mit nur noch 13,8 % eine signifikante Abnahme noch unter das Ausgangsniveau im Jahr 2007 zu vermerken (Tabelle 9). Diese Entwicklung trifft auf männliche und weibliche Befragte etwa in gleichem Maß zu, wobei diese Kategorie zugleich mit Abstand in jedem Erhebungsjahr die relativ häufigste ist. Die Kategorien mit höherer Spielhäufigkeit weisen dagegen im Vergleich der Erhebungszeitpunkte bei beiden Geschlechtern eine annähernd kontinuierlich abnehmende Tendenz auf (Ausnahmen: 2 bis 3-maliges Lottospiel pro Monat bei männlichen Befragten, welches von 3,9 % im Jahr 2007 zwischenzeitlich auf 4,0 % im Jahr 2009 angestiegen ist und monatliches Lottospiel weiblicher Befragter, welches entsprechend von 3,7 % auf 4 % zugelegt hat). Hatte im Jahr 2007 noch etwa jede/r fünfte Befragte monatlich oder häufiger Lotto „6 aus 49“ getippt, so ist es im Jahr 2011 nur noch etwa jeder sechste. Unter männlichen Befragten sind diese Anteile jeweils höher als unter weiblichen.

Im Vergleich der drei Erhebungszeitpunkte finden sich in allen Spielhäufigkeitskategorien signifikante Verschiebungen. Der deutliche Rückgang der 12-Monats-Prävalenz von Lotto „6 aus 49“ erklärt sich dabei in erster Linie aus der Abnahme bei den Lotto „6 aus 49“-Spielern, die seltener als einmal im Monat spielen.

Die Spielhäufigkeiten von Lotto „6 aus 49“ sind (nur für das Jahr 2011) zusätzlich ausgewiesen für das Spielen in der Lotto-Annahmestelle und über übrige Bezugswege. Letztere umfassen das Lottospiel im Internet, den Vertrieb über Faber und die explizit erfragte Kategorie ‚andere Wege‘. Die hohe Übereinstimmung der Prozentanteile insgesamt und über Lotto-Annahmestellen weist auf die nahezu ausschließliche Spielweise über Lotto-Annahmestellen hin.

Tabelle 9: Lotto „6 aus 49“: 12-Monats- Spielhäufigkeit nach Geschlecht und Erhebungsjahr

	gesamt			männlich			weiblich		
	2007 <sup>1</sup>	2009 <sup>1</sup>	2011	2007 <sup>1</sup>	2009 <sup>1</sup>	2011	2007 <sup>1</sup>	2009 <sup>1</sup>	2011
<b>insgesamt</b>									
≥ wöchentlich	13,2*	12,0*	10,6	15,4*	14,0*	13,0	11,0*	9,9*	8,2
2-3mal im Monat	3,2*	3,2*	3,0	3,9	4,0*	4,0	2,5*	2,3*	1,9
1mal im Monat	4,8*	4,7*	4,1	5,9*	5,4*	5,2	3,7*	4,0*	3,0
< 1mal im Monat	14,2*	20,1*	13,8	14,4	21,7*	14,4	14,0*	18,3*	13,2
nicht gespielt	64,5	60,0	68,5	60,3	54,8	63,4	68,8	65,3	73,8
weiß nicht/ k. A.	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
<b>über Lotto-Annahmest.</b>									
≥ wöchentlich	--	--	9,9	--	--	12,0	--	--	7,8
2-3mal im Monat	--	--	2,8	--	--	3,8	--	--	1,8
1mal im Monat	--	--	4,0	--	--	5,0	--	--	2,9
< 1mal im Monat	--	--	13,5	--	--	14,0	--	--	13,0
nicht gespielt	--	--	69,8	--	--	65,1	--	--	74,5
weiß nicht/ k. A.	--	--	0,0	--	--	0,0	--	--	0,0
<b>übrige Bezugswege<sup>2</sup></b>									
≥ wöchentlich	--	--	1,4	--	--	2,2	--	--	0,7
2-3mal im Monat	--	--	0,3	--	--	0,5	--	--	0,1
1mal im Monat	--	--	0,4	--	--	0,7	--	--	0,1
< 1mal im Monat	--	--	1,2	--	--	1,7	--	--	0,9
nicht gespielt	--	--	96,7	--	--	95,0	--	--	98,1
weiß nicht/ k. A.	--	--	0,0	--	--	0,0	--	--	0,1

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz des Lottospiels „6 aus 49“;

 $n_{(abs.)}$ : gesamt 2007  $n = 9.972$ ; gesamt 2009  $n = 9.977$ ; gesamt 2011  $n = 9.977$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit multinomialen logistischen Regressionen mit dem Befragungsjahr 2011 als Referenzkategorie, Kovariaten: Alter und ggf. Geschlecht, redundanter Parameter: nicht gespielt/weiß nicht/keine Angabe);

1 2007 und 2009 wurde die Spielhäufigkeit nur insgesamt, also nicht differenziert nach Spielorten/Bezugswegen, erhoben;

2 über Internet, gewerbliche Anbieter (Faber) oder ‚andere Wege‘ gespielt; jeweils maximale Häufigkeit;

Personen können über mehrere Wege gespielt haben.

*Spieleinsätze.* Für Lotto „6 aus 49“-Spieler und Spielerinnen ergibt sich nach einem Rückgang der monatlichen Beträge, die für dieses Glücksspiel ausgegeben werden, im Jahr 2009 gegenüber 2007 von im Median 10,75 Euro auf 7 Euro im Jahr 2011 wieder ein Anstieg etwa auf das Ausgangsniveau (10 Euro). Damit verschiebt sich auch der Interquartilbereich (IQB, siehe ->Glossar), nach oben: von monatlich 3,75 Euro bis 25 Euro (2009) auf 4,50 Euro bis 30,10 Euro (2011).

Differenziert man für das Jahr 2011 die monatlichen Spieleinsätze pro Person nach solchen, die in der Lotto-Annahmestelle getätigt wurden vs. alle übrigen, so ergeben sich für erstere erwartungsgemäß annähernd die gleichen Kennzahlen wie insgesamt. Lediglich der IQB variiert etwas (4 Euro bis 30

Euro), während der Median gleich bleibt. Dagegen betragen die monatlichen Spieleinsätze pro Person bei den übrigen Bezugswegen im Median 12,90 Euro (5,20 Euro bis 40 Euro).

### ***Weitere Lotterien***

In den Glücksspiel-Surveys werden zudem verschiedene Arten von Lotterien erhoben. Hierbei handelt es sich um Fernseh- und Klassenlotterien, die Glücksspirale, Bingo und 'andere Lotterien' (Soziallotterien, Lotterie-Sparen wie PS- oder S-Sparen, Gewinnsparen o. ä.). Anders als in den Vorjahren werden Daten zur Glücksspirale im Jahr 2011 separat und zu Bingo erstmalig erhoben.

### ***Fernsehlotterien***

*12-Monats-Prävalenz.* Unter den erhobenen Lotteriearten sind Fernsehlotterien (die ARD-Fernsehlotterie oder die Aktion Mensch) am meisten verbreitet, unter weiblichen Befragten etwas mehr als unter männlichen. Allerdings ist deren Anteil seit der ersten Erhebung im Jahr 2007 kontinuierlich leicht aber signifikant zurückgegangen (2007: 8,4 %, 2009: 8,1 %; 2011: 7,3 %), was insbesondere für die weiblichen Befragten zutrifft. Dabei ist der Trend in den einzelnen Altersgruppen uneinheitlich (Tabelle 10).

Wie bei Lotto „6 aus 49“ steigt auch die Teilnahme an Fernsehlotterien mit wachsendem Lebensalter in allen drei Befragungen relativ gut übereinstimmend an. Bei jüngeren Erwachsenen im Alter von bis zu 25 Jahren bleibt die 12-Monats-Prävalenz bei allen drei Erhebungszeitpunkten zwischen 0,3 % und 1,3 %. Bei den über 45-Jährigen findet sich mit zwischen 11,3 % (2011) und 13,8 % (2009) jeweils die relativ häufigste Teilnahme. Statistisch bedeutsame Rückgänge der 12-Monats-Prävalenz im Jahresvergleich finden sich altersgruppenbezogen lediglich bei den 26- bis 35-Jährigen und bei den über 45-Jährigen (jeweils insgesamt und bei den weiblichen Befragten).



**Tabelle 10:** Fernsehlotterien: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr

	gesamt			männlich			weiblich		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
insgesamt	8,4*	8,1*	7,3	7,7	7,7	7,4	9,1*	8,4*	7,2
16 und 17 Jahre	0,0	0,5	0,4	0,0	0,7	0,0	0,0	0,3	0,7
18 bis 20 Jahre	0,9	1,3	0,3	0,7	1,9	0,4	1,2	0,6	0,1
21 bis 25 Jahre	1,0	0,7	1,3	0,9	0,5	1,9	1,2	0,8	0,6
26 bis 35 Jahre	6,0*	4,1	3,6	5,3	3,4	3,8	6,7*	4,9	3,5
36 bis 45 Jahre	8,7	7,5	7,9	8,6	7,2	7,6	8,9	7,8	8,2
46 bis 65 Jahre	12,8*	13,8*	11,3	11,5	13,4	11,6	14,2*	14,1*	11,1

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz von Fernsehlotterien;

$n_{(abs.)}$ : gesamt 2007  $n = 9.965$ ; gesamt 2009  $n = 9.966$ ; gesamt 2011  $n = 9.986$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzkategorie: 2011, Kovariaten: Geschlecht und Alter).

**Bezugswege.** Der Hauptbezugsweg von Losen der Fernsehlotterien ist über die Bank oder die Post, auch wenn dieser Anteil im Vergleich der Erhebungszeitpunkte zurückgeht: Von 5,9 % (2007) auf 5,2 % (2009) und weiter auf 4,5 % im Jahr 2011 (männliche Befragte: 4,1 %, weibliche: 4,8 %).

In den zwölf Monaten vor den Befragungen 2007 und 2009 werden Lose der Fernsehlotterien jeweils von 0,5 % der Bevölkerung über das Internet bezogen. In 2011 steigt dieser Anteil auf 0,8 % (männliche Befragte: 0,9 %, weibliche: 0,6 %). Annähernd konstant bleiben der Bezug über ‚andere Wege‘ (jeweils 1,8 % in den Jahren 2007 und 2011 bzw. 1,9 % im Jahr 2009) und, auf niedrigem Niveau, auch über Telefon (jeweils 0,1 % in den Jahren 2007 und 2011 bzw. 0,2 % im Jahr 2009). Nahezu alle Befragten spielen Fernsehlotterien über nur einen Bezugsweg.

**Spieleinsätze.** Bei Fernsehlotterien bleiben die monatlichen Ausgaben über alle drei Erhebungszeitpunkte konstant, im Median sind es 10 Euro. Bei den Interquartilbereichen variieren lediglich die unteren Grenzen (2007: 6 Euro, 2009: 7 Euro, 2011: 7 Euro), während die obere Grenze mit 20 Euro ebenfalls unverändert bleibt.

### **Klassenlotterien**

**12-Monats-Prävalenz.** Die Teilnahme an Klassenlotterien (Nordwest- oder Süddeutsche Klassenlotterie) ist von 3,9 % im Jahr 2007 auf 1,8 % (2009) und schließlich auf 1,3 % (2011) signifikant zurück-

gegangen und damit auf weniger als ein Drittel des initialen Wertes gesunken (Tabelle 11). Die deutlichsten Rückgänge sind bei den über 25-Jährigen zu beobachten, also den Altersgruppen, die an Klassenlotterien im Jahr 2007 deutlich häufiger teilgenommen haben als Jüngere. Die Unterschiede der 12-Monats-Prävalenzen in den einzelnen Altersgruppen zwischen männlichen und weiblichen Befragten sind dabei nur gering.

Tabelle 11: Klassenlotterien: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr

	gesamt			männlich			weiblich		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
insgesamt	3,9*	1,8*	1,2	4,1*	2,1*	1,2	3,6*	1,5	1,2
16 und 17 Jahre	0,5	0,4	0,0	0,3	0,7	0,0	0,6	0,0	0,0
18 bis 20 Jahre	0,6	0,7	0,1	0,8	0,0	0,0	0,3	1,6*	0,2
21 bis 25 Jahre	2,0*	0,9*	0,2	3,2*	0,9	0,2	1,0*	0,9	0,1
26 bis 35 Jahre	3,3*	1,4	0,8	3,3*	1,8	1,0	3,2*	1,1	0,7
36 bis 45 Jahre	4,0*	2,0	1,3	3,9*	2,1	1,2	4,0*	1,9	1,4
46 bis 65 Jahre	5,3*	2,4	1,8	5,8*	3,0*	1,9	4,8*	1,8	1,8

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz von Klassenlotterien;

$n_{(abs.)}$ : gesamt 2007  $n = 9.939$ ; gesamt 2009  $n = 9.949$ ; gesamt  $n = 9.950$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren mit  $p < 0,05$  (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzkategorie: 2011, Kovariaten: Geschlecht und Alter).

*Bezugswege.* Entsprechend dem deutlichen Rückgang der 12-Monats-Prävalenz von Klassenlotterien haben sich auch die Anteile der einzelnen Bezugswege gegenüber den Vorjahren vermindert. Gegenüber den Jahren 2007 und 2009 ist der Bezug von Losen der Klassenlotterien über Lotto-Annahmestellen von jeweils 0,4 % im Jahr 2011 auf 0,2 % zurückgegangen. Dagegen hat sich der Anteil von Losen, die über das Internet bezogen werden, bereits im Jahr 2009 auf 0,1 % halbiert und bleibt auch im Jahr 2011 auf diesem geringen Niveau. Auch die Anteile der Bezugswege Bank/Post, Telefon und ‚andere Wege‘ reduzieren sich entsprechend: Der Zugang über Bank oder Post ist von 0,7 % bzw. 0,4 % in den Jahren 2007 und 2009 auf 0,1 % im Jahr 2011 gefallen. Die entsprechenden Anteile für den Zugang über Telefon lauten im Jahresvergleich 1,7 %, 0,5 % und 0,3 %, die für den Zugang über ‚andere Wege‘ 0,9 %, 0,5 % und 0,1 %. Für den 2011 erstmals erfragten Bezug von Klassenlotterielosen über private Anbieter wie z. B. Faber ergibt sich ein Anteil von 0,5 %. Auch Klassenlotterien spielen nahezu alle Befragten nur über einen Bezugsweg.

*Spieleinsätze.* Auch bei Klassenlotterien bleiben die monatlichen Ausgaben über alle drei Erhebungszeitpunkte konstant, im Median 30 Euro. Und auch bei den Interquartilbereichen variieren lediglich die unteren Grenzen (2007: 15 Euro, 2009: 14 Euro, 2011: 12 Euro), während die obere Grenze mit 50 Euro konstant bleibt.

### **Glücksspirale**

*12-Monats-Prävalenz.* An der Glücksspirale nehmen in den der Befragung im Jahr 2011 vorausgegangen 12 Monaten insgesamt 4,5 % der 16- bis 65-Jährigen teil. Mit 5,5 % (vs. 3,6 %) geben dabei signifikant mehr männliche als weibliche Befragte eine Teilnahme an. Dieser Unterschied ist insbesondere auf die signifikant höheren 12-Monats-Prävalenzen von männlichen Befragten in den Altersgruppen 26 bis 35 Jahre und 36 bis 45 Jahre zurückzuführen (Tabelle 12). Die 12-Monats-Prävalenz der Glücksspirale steigt, wie auch bei den übrigen Lotterien, mit zunehmendem Lebensalter an.

*Tabelle 12: Glücksspirale: 12-Monats-Prävalenz im Jahr 2011 nach Geschlecht und Altersgruppen*

	gesamt		männlich		weiblich	
	n	%	n	%	n	%
insgesamt	319	4,5	181	5,5*	138	3,6
16 und 17 Jahre	1	0,1	1	0,3	0	0,0
18 bis 20 Jahre	12	0,8	7	1,0	5	0,6
21 bis 25 Jahre	25	1,3	17	1,8	8	0,8
26 bis 35 Jahre	37	2,4	24	3,4*	13	1,4
36 bis 45 Jahre	113	4,8	70	7,0*	44	2,7
46 bis 65 Jahre	281	6,8	61	7,4	68	6,3

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz der Glücksspirale;

$n_{(abs.)}$ : gesamt 2011  $n = 9.986$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Geschlechtern mit binär-logistischen Regressionen; Referenzkategorie: weiblich).

*Bezugswege:* Die 4,5 % der 16 bis 65-jährigen Befragten, die im Jahr 2011 an der Glücksspirale teilgenommen haben, verteilen sich wie folgt auf verschiedene Bezugswege: 3,2 % über Lotto-Annahmestellen (männliche Befragte: 4,1 %, weibliche Befragte: 2,3 %), 1,1 % über ‚andere Wege‘ (1,1 % vs. 1,2 %). Mit 0,2 % spielt der Bezugsweg über das Internet praktisch keine Rolle. Bezogen auf Befragte, die in den letzten 12 Monaten an der Glücksspirale teilgenommen haben, spielen mithin ca. 30 % nicht über Lotto-Annahmestellen. Alle Teilnehmer und Teilnehmerinnen haben jeweils nur einen Bezugsweg genannt.

*Spieleinsätze.* Die monatlichen Ausgaben für die Glücksspirale belaufen sich im Jahr 2011 im Median auf 10 Euro (IQB: 5 Euro bis 20 Euro).

### **Bingo**

*12-Monats-Prävalenz.* Insgesamt spielen im Jahr 2011 1,2 % der 16- bis 65-Jährigen in Deutschland Bingo. Dabei ist die Teilnahmequote unter den männlichen Befragten signifikant niedriger als bei den weiblichen. Signifikante Geschlechtsunterunterschiede bei den 12-Monats-Prävalenzen finden sich lediglich in der Altersgruppe der über 45 Jährigen, in der 0,7 % der männlichen, aber 1,9 % der weiblichen Befragten spielen (Tabelle 13). Anders als bei den übrigen Lotterieförmern lässt sich beim Bingospiel kein klarer Alterstrend erkennen.

*Tabelle 13: Bingo: 12-Monats-Prävalenz im Jahr 2011 nach Geschlecht und Altersgruppen*

	gesamt		männlich		weiblich	
	n	%	n	%	n	%
insgesamt	107	1,2	40	0,8*	67	1,5
16 und 17 Jahre	10	1,9	7	2,1	3	1,6
18 bis 20 Jahre	12	1,0	4	0,6	8	1,4
21 bis 25 Jahre	15	0,8	6	0,7	9	0,8
26 bis 35 Jahre	12	0,7	5	0,5	7	1,0
36 bis 45 Jahre	34	1,4	13	1,2	21	1,7
46 bis 65 Jahre	24	1,3	5	0,7*	19	1,9

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz von Bingo;

$n$  (abs.): gesamt 2011  $n = 10.000$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Geschlechtern mit binär-logistischen Regressionen; Referenzkategorie: weiblich).

*Bezugswege:* Befragte, die im Jahr 2011 Bingo gespielt haben, verteilen sich wie folgt auf verschiedene Bezugswege: 0,9 % spielen über Lotto-Annahmestellen (männliche Befragte: 0,7 %, weibliche: 1,1 %) und 0,3 % über ‚andere Wege‘ (0,2 % vs. 0,5 %). Das Internet als Bezugsweg spielt dagegen keine Rolle. Von den Befragten, die in den letzten 12 Monaten Bingo gespielt haben, taten dies 27 % nicht über Lotto-Annahmestellen. Alle Bingospieler und -spielerinnen geben im Jahr 2011 nur einen Bezugsweg an.

*12-Monats-Spielhäufigkeit.* 0,8 % aller Befragten spielen seltener als einmal im Monat. Diese Spielergruppe stellt damit unter den Bingospielern die größte Gruppe dar. Dabei nennen männliche Befragte diese Kategorie signifikant seltener als weibliche (0,5 % vs. 1,1 %). Jeweils 0,2 % spielen einmal im Monat oder wöchentlich und mehr.

Für das Jahr 2011 ist die Bingo-Spielhäufigkeit zudem differenziert nach Lotto-Annahmestellen und übrigen Bezugswegen (Internet, ‚andere Wege‘) ausgewiesen. Wie in der Gesamtbetrachtung sind in beiden Bereichen die seltener als einmal im Monat Spielenden die relativ größte Gruppe, und auch hier bestehen jeweils die gleichen geschlechtsspezifischen Unterschiede.

*Tabelle 14: Bingo: 12-Monats- Spielhäufigkeit 2011 nach Geschlecht (insges. und differenziert nach Bezugswegen)*

	gesamt		männlich		weiblich	
	n	%	n	%	n	%
<i>insges.</i>						
≥ wöchentlich	10	0,2	5	0,2	5	0,2
2-3mal im Monat	5	0,0	2	0,0	3	0,0
1mal im Monat	9	0,2	3	0,2	6	0,2
< 1mal im Monat	82	0,8	30	0,5*	52	1,1
nicht gespielt	9.881	98,8	4.502	99,2	5.379	98,5
weiß nicht/ k. A.	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<i>über Lotto-Annahmest.</i>						
≥ wöchentlich	8	0,2	4	0,2	4	0,2
2-3mal im Monat	3	0,0	0	0,0	3	0,0
1mal im Monat	8	0,2	3	0,2	5	0,2
< 1mal im Monat	44	0,5	15	0,3*	29	0,7
nicht gespielt	9.881	99,1	4.502	99,3	5.379	98,9
weiß nicht/ k. A.	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<i>übrige Bezugswege<sup>a</sup></i>						
≥ wöchentlich	2	0,0	1	0,0	1	0,1
2-3mal im Monat	2	0,0	2	0,0	0	0,0
1mal im Monat	1	0,0	0	0,0	1	0,0
< 1mal im Monat	38	0,3	15	0,1*	23	0,4
nicht gespielt	9.881	99,7	4.502	99,8	5.379	99,5
weiß nicht/ k. A.	0	0,0	0	0,0	0	0,0

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz von Bingo;

$n_{(abs.)}$ : gesamt 2011  $n = 9.987$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Geschlechtern; Referenzkategorie: weiblich; redundanter Parameter: nicht gespielt;

a) über Internet oder ‚andere Wege‘ gespielt; jeweils maximale Häufigkeit; Personen können über mehrere Wege gespielt haben.

*Spieleinsätze.* Für Bingospieler und –spielerinnen belaufen sich die monatlichen Ausgaben für dieses Glücksspiel im Jahr 2011 im Median auf 4,50 Euro (IQB: 2,50 Euro bis 10 Euro). Die Kennzahlen der monatlichen Spieleinsätze pro Person sind für Bingo in der Lotto-Annahmestelle identisch mit denen von Bingo insgesamt. Betrachtet man Bingo über andere Anbieter, so ergibt sich ein Medianwert von 3,75 Euro (1 Euro bis 7,50 Euro).

### **„Andere Lotterien“**

*12-Monats-Prävalenz.* Obwohl im Survey 2011 die Glücksspirale aus den ‚anderen Lotterien‘ ausgliedert und gesondert erhoben wurde, lässt sich bei den verbleibenden (Soziallotterien, Lotteriesparen (PS- oder S-Sparen), Gewinnsparen o. ä.) im Gegensatz zu den übrigen Lotterieförmern eine deutliche Zunahme der 12-Monats-Prävalenzen im Vergleich der drei Erhebungszeitpunkte feststellen. So haben im Jahr 2007 3,7 % und im Jahr 2009 3,9 % aller Befragten in den zwölf Monaten vor Studiendurchführung an ‚anderen Lotterien‘ teilgenommen. Im Jahr 2011 ist diese Quote auf 4,9 % angestiegen. Die Zuwächse sind im Wesentlichen auf signifikante Unterschiede der Teilnahmequoten bei den über 45-Jährigen zurückzuführen, der im Jahr 2011 hinsichtlich der 12-Monats-Prävalenz vergleichsweise am stärksten besetzten Altersgruppe (Tabelle 15). Die 12-Monats-Prävalenzen steigen tendenziell mit zunehmendem Alter, wobei sie bei männlichen Befragten in fast allen Altersgruppen (Ausnahme: 21 bis 25 Jahre) etwas geringer ausfallen als bei weiblichen.

*Tabelle 15: „Andere Lotterien“: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr*

	gesamt			männlich			weiblich		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
insgesamt	3,7*	3,9*	4,9	3,5*	4,3	4,5	3,9*	3,6*	5,4
16 und 17 Jahre	0,3	0,0	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1
18 bis 20 Jahre	0,1	0,9	1,1	0,1	1,6	0,0	0,0	0,0	2,3
21 bis 25 Jahre	0,7	1,0	1,4	0,4	1,5	1,4	1,1	0,5	1,3
26 bis 35 Jahre	3,4	2,5	2,9	3,1	2,9	2,1	3,7	2,2	3,7
36 bis 45 Jahre	5,4	4,7	5,9	5,6	5,5	5,7	5,1	3,9*	6,1
46 bis 65 Jahre	4,3*	5,7*	6,9	3,8*	5,7	6,6	4,8*	5,7	7,2

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz von ‚andere Lotterien‘;

$n_{(abs.)}$ : gesamt 2007  $n = 9.972$ ; gesamt 2009  $n = 9.970$ ; gesamt 2011  $n = 9.990$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzkategorie: 2011, Kovariaten: Geschlecht und Alter).

*Bezugswege.* Bevölkerungswert sinkt der Anteil der über Lotto-Annahmestellen gespielten ‚anderen Lotterien‘ nach annähernd konstanten 1,1 % (2007) bzw. 1,2 % (2009) auf nur noch 0,1 % (2011) ab. Dagegen bleibt der Bezug über das Internet nahezu konstant (2007: 0,2 %, 2009: 0,1 %, 2011: 0,1 %). Das Gleiche gilt für Bezugswege über Telefon und ‚andere Wege‘ (jeweils konstant 0,1 %). Der Anteil der Befragten, die ‚andere Lotterien‘ über Bank oder Post spielen, hat sich gegenüber den Vorjahren auf 4,7 % im Jahr 2011 annähernd verdoppelt. Im Jahr 2011 spielen, wie auch in den vorangegangenen Erhebungen, nahezu alle Befragten ‚andere Lotterien‘ nur über einen Bezugsweg.

*Spieleinsätze.* Ähnlich wie bei den Klassenlotterien bleiben die monatlichen Ausgaben bei den Glücksspielern und -spielerinnen, die an ‚anderen Lotterien‘ teilgenommen haben, über alle drei Erhebungszeitpunkte konstant, im Median 10 Euro. Bei den Interquartilbereichen ergibt sich in allen drei Jahren ein konstanter unterer Wert von 5 Euro, während die oberen Werte geringfügig variieren (2007: 30 Euro, 2009: 25 Euro, 2011: 48 Euro). Im Vergleich der Erhebungszeitpunkte ist zu berücksichtigen, dass Ausgaben für die Glücksspirale im Jahr 2011 bei den übrigen Lotterien nicht mehr berücksichtigt werden.

### ***Sofortlotterien***

*12-Monats-Prävalenz.* Die Teilnahme an Sofortlotterien (Rubbel- und Aufreißlose, Lose auf Jahrmärkten, Instant-Games im Internet, Angebote von den Lottogesellschaften und anderen Anbietern) in den letzten 12 Monaten vor der Befragung ist nach einem Rückgang um 1,5 Prozentpunkte im Jahr 2009 gegenüber dem Jahr 2007 im Jahr 2011 wieder angestiegen auf 12,9 %. Dies stellt gegenüber den beiden vorangegangenen Erhebungen einen signifikanten Zuwachs dar, der, mit Ausnahme der 18- bis 25-Jährigen, in allen Altersgruppen auftritt und bei männlichen Befragten ausgeprägter ist als bei weiblichen (Tabelle 16). Am stärksten fällt der Anstieg bei den Jugendlichen aus: gegenüber 2009 (8,1 %) hat er sich im Jahr 2011 auf 15,6 % nahezu verdoppelt (siehe hierzu auch Kapitel 3.6, Glücksspielverhalten Jugendlicher). Abweichend vom Gesamttrend findet sich bei 21-35-jährigen Männern und bei 18- bis 20-jährigen Frauen ein kontinuierlicher Anstieg der 12-Monats-Prävalenzen. Abgesehen von den deutlich niedrigeren Prävalenzen bei Befragten über 45 Jahren lassen sich keine altersbezogenen Regelmäßigkeiten erkennen.

*Tabelle 16: Sofortlotterien: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr*

	gesamt			männlich			weiblich		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
insgesamt	11,7*	10,2*	12,9	10,8*	9,7*	13,0	12,6	10,8*	12,8
16 und 17 Jahre	10,8*	8,1*	15,6	13,2	6,9*	14,7	8,3*	9,3*	16,6
18 bis 20 Jahre	11,4*	16,2	14,5	12,1	20,1	16,4	10,5	11,2	12,5
21 bis 25 Jahre	12,7	11,6	13,0	9,5	10,0	12,4	15,6	13,0	13,7
26 bis 35 Jahre	13,9	11,0*	14,4	11,4	10,6*	14,3	16,5	11,4	14,5
36 bis 45 Jahre	13,8	10,5*	15,7	13,5*	10,5*	16,5	14,1	10,5*	14,8
46 bis 65 Jahre	9,3	8,6*	10,2	8,4	7,0*	10,0	10,1	10,3	10,5

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz von Sofortlotterien;

$n_{(abs.)}$ : gesamt 2007  $n = 9.982$ ; gesamt 2009  $n = 9.985$ ; gesamt 2011  $n = 9.976$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzkategorie: 2011, Kovariaten: Geschlecht und Alter).

*Bezugswege.* Etwa jeder zehnte Befragte nimmt bevölkerungsweit an Sofortlotterien über Lotto-Annahmestellen teil. Dieser Anteil ist im Vergleich der Erhebungszeitpunkt annähernd konstant (2007: 10,8 %, 2009: 9,6 % und 2011: 10,2 %). Über das Internet spielen in allen drei Befragungen jeweils 0,1 % aller Studienteilnehmer, wobei dieser Anteil bei den männlichen im Jahr 2011 doppelt so hoch ausfällt wie bei den weiblichen (0,2 % vs. 0,1 %), obwohl die 12-Monats-Prävalenzen für Sofortlotterien insgesamt für beide Geschlechter annähernd gleich sind. Dagegen ist der Anteil der Befragten, die über ‚andere Wege‘ an Sofortlotterien teilnehmen, nach einem zwischenzeitlichen Rückgang (von 0,9 % im Jahr 2007 auf 0,5 % im Jahr 2009) im Jahr 2011 signifikant auf 2,6 % angestiegen. Auch diesen Bezugsweg wählen im Jahr 2011 mehr männliche als weibliche Befragte (2,9 % vs. 2,4 %). Bezieht man diese Ergebnisse nur auf Befragte, die im Jahr 2011 in den zurückliegenden 12 Monaten Lose für Sofortlotterien gekauft haben, ergibt sich zum einen, dass etwa jede/r fünfte die Lose nicht über Lotto-Annahmestellen bezogen hat. Zum anderen haben 1,4 % die Lose über mehr als einen Bezugsweg bezogen.

*Spielhäufigkeit.* Bei der Teilnahme an Sofortlotterien zeigen sich im Vergleich der drei Erhebungen nur geringe Unterschiede in den verschiedenen Spielhäufigkeitskategorien (wieder bezogen auf die letzten zwölf Monate, Tabelle 17). Nach einem Absinken des Anteils in der Gruppe der weniger als einmal im Monat Spielenden von 8,9 % im Jahr 2007 auf 7,5 % im Jahr 2009 ergibt sich im Jahr 2010 ein erneuter, signifikanter Anstieg, der mit 10,2 % noch über dem initialen Wert liegt. Die anderen



Häufigkeitskategorien bleiben dagegen – allerdings auf deutlich niedrigerem Niveau und stärker bei männlichen als bei weiblichen Befragten - weitgehend konstant. Im Jahr 2011 spielen 1,3 % der Befragten einmal im Monat und 1,2 % häufiger. Für das Jahr 2011 können auch bei den Sofortlotterien die Spielhäufigkeiten wieder differenziert für über Lotto-Annahmestellen und über übrige Bezugswege gespielte Sofortlotterien ausgewiesen werden.

Tabelle 17: Sofortlotterien: 12-Monats-Spielhäufigkeit nach Geschlecht und Erhebungsjahr (insges. und differenziert nach Bezugswegen)

	gesamt			männlich			weiblich		
	2007 <sup>1</sup>	2009 <sup>1</sup>	2011	2007 <sup>1</sup>	2009 <sup>1</sup>	2011	2007 <sup>1</sup>	2009 <sup>1</sup>	2011
<b>insgesamt</b>									
≥ wöchentlich	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6
2-3mal im Monat	0,9	0,7	0,7	1,0	0,7	0,7	0,7	0,8	0,6
1mal im Monat	1,5	1,4	1,3	1,6	1,5	1,5	1,3	1,4	1,0
< 1mal im Monat	8,8*	7,5*	10,2	7,7*	6,9*	10,0	10,0	8,1*	10,5
nicht gespielt	88,3	89,8	87,1	89,2	90,3	87,0	87,4	89,2	87,2
weiß nicht/ k. A	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0
<b>über Lotto-Annahmest.</b>									
≥ wöchentlich	--	--	0,5	--	--	0,5	--	--	0,6
2-3mal im Monat	--	--	0,6	--	--	0,7	--	--	0,6
1mal im Monat	--	--	1,2	--	--	1,4	--	--	1,0
< 1mal im Monat	--	--	8,2	--	--	7,8	--	--	8,5
nicht gespielt	--	--	89,5	--	--	89,6	--	--	89,3
weiß nicht/ k. A	--	--	0,0	--	--	0,0	--	--	0,0
<b>übrige Bezugswege<sup>2</sup></b>									
≥ wöchentlich	--	--	0,0	--	--	0,0	--	--	0,1
2-3mal im Monat	--	--	0,1	--	--	0,1	--	--	0,1
1mal im Monat	--	--	0,1	--	--	0,2	--	--	0,0
< 1mal im Monat	--	--	2,7	--	--	2,8	--	--	2,5
nicht gespielt	--	--	96,7	--	--	96,3	--	--	97,1
weiß nicht/ k. A	--	--	0,4	--	--	0,6	--	--	0,3

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz von Sofortlotterien;

$n_{(abs.)}$ : gesamt 2007  $n = 9.982$ ; gesamt 2009  $n = 9.985$ ; gesamt 2011  $n = 9.958$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit multinomialen logistischen Regressionen, Referenzjahr: 2011, Kovariaten: Alter und ggf. Geschlecht, redundanter Parameter: nicht gespielt/weiß nicht/ keine Angabe);

1 2007 und 2009 wurde die Spielhäufigkeit nicht differenziert nach Spielort bzw. Bezugsweg erhoben.

2 über Internet oder ‚andere Wege‘ gespielt;

Personen können über mehrere Wege gespielt haben.

*Spieleinsätze.* Auch bei den Sofortlotterien bleiben die monatlichen Spielausgaben der an diesem Glücksspiel teilnehmenden Befragten über alle drei Erhebungszeitpunkte konstant, im Median 3 Euro. Es ergeben sich folgende IQB: Für 2007 1,50 Euro bis 10 Euro, für 2009 1 Euro bis 8 Euro und für 2011 1 Euro bis 10 Euro. Anders als bei den Oddset-Spielangeboten übertreffen bei den Sofortlotterien die monatlichen Ausgaben der Befragten, die Lose über Lotto-Annahmestellen beziehen, die derjenigen, die Lose über übrige Bezugswege beziehen. Bei ersteren ergibt sich ein Median (IQB) von 4 Euro (1,20 Euro bis 10 Euro), bei letzteren von 3 Euro (1 Euro bis 5 Euro).

### ***Oddset-Spielangebote***

*12-Monats-Prävalenz.* Oddset-Spielangebote umfassen hier sowohl ODDSET, die Festquotenwette des DLTB, als auch diverse von anderen Wettbewerbern angebotene illegale Wettformen. Erst durch den angegebenen Spielort/Bezugsweg wird unterscheidbar, ob es sich um das DLTB-Produkt oder das eines anderen Anbieters handelt (siehe Abschnitt ‚Bezugswege‘).

Bei den Oddset-Spielangeboten insgesamt zeigt sich ein deutlicher Rückgang der 12-Monats-Prävalenzen von 2,3 % in den beiden früheren Erhebungen auf 1,9 % im Jahr 2011. Dieser findet sich bei männlichen und weiblichen Befragten gleichermaßen und am deutlichsten in der Altersgruppe 18 bis 20 Jahre, in der ein signifikanter Rückgang von 6,7 % im Jahr 2009 auf 2,8 % im Jahr 2011 zu beobachten ist. Gegen den Trend zeigt sich ein leichter Zuwachs der 12-Monats-Prävalenz bei den 26- bis 45-Jährigen, der durch einen Anstieg unter den Männern verursacht ist. Während in den beiden vorangegangenen Erhebungen der BZgA bei den Erwachsenen die 12-Monats-Prävalenz des Oddset-Spielens mit steigendem Lebensalter abgenommen hat, ist im Jahr 2011 kein eindeutiger Zusammenhang mit dem Lebensalter festzustellen. Zudem hat sich der Verteilungsgipfel gegenüber den Vorjahren zu den älteren Spielern hin verschoben: im Jahr 2011 beträgt er 3,7 % in der Altersgruppe 26 bis 35 Jahre, was vorwiegend durch männliche Spieler von Oddset-Angeboten bedingt ist: in dieser Altersgruppe sind es 6,3 %. In allen Altersgruppen spielen männliche Befragte deutlich häufiger Oddset-Angebote als weibliche.

Tabelle 18: *Oddset-Spielangebote: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr*

	gesamt			männlich			weiblich		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
insgesamt	2,3	2,3	1,9	4,0	3,9	3,3	0,6	0,6	0,4
16 und 17 Jahre	2,2	2,3	1,7	4,3	4,6	3,3	0,0	0,0	0,0
18 bis 20 Jahre	5,8*	6,7*	2,8	9,6*	11,0*	5,1	0,9	1,2	0,4
21 bis 25 Jahre	4,8*	4,2	3,0	9,5*	6,9	5,0	0,7	1,7	1,0
26 bis 35 Jahre	3,2	3,1	3,7	5,1	5,1	6,3	1,3	1,0	1,0
36 bis 45 Jahre	2,2	1,4	1,8	3,8	2,2	3,1	0,5	0,5	0,4
46 bis 65 Jahre	0,9	1,3*	0,7	1,6	2,4*	1,5	0,3	0,2	0,0

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz von Oddset-Spielangeboten;

$n$  (abs.): gesamt 2007  $n = 9.989$ ; gesamt 2009  $n = 9.988$ ; gesamt 2011  $n = 9.994$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzkategorie: 2011, Kovariaten: Geschlecht und Alter).

*Bezugswege.* Nach Anteilen von 1,9 % und 2 % der Befragten, die in den Jahren 2007 und 2009 ODDSET über Lotto-Annahmestellen gespielt haben, findet sich im Jahr 2011 ein signifikanter Rückgang dieses Bezugsweges auf 1,1 %. Der Rückgang betrifft beide Geschlechter gleichermaßen. Über Wettbüros (im Jahr 2011 erstmals erfragt) haben in den letzten 12 Monaten vor der Erhebung 0,5 % der Befragten Oddset-Angebote gespielt (männliche: 0,9 %, weibliche: 0,1 %) und über Internet im Jahr 2011 0,2 % (nach 0,3 % und 0,2 % in den Jahren 2007 und 2009). ‚Andere Wege‘ spielen als Bezugsweg praktisch keine Rolle (2011 und 2009: 0,1 %, 2007: 0,2 %). Im Jahr 2011 spielen über Internet und über ‚andere Wege‘ ausschließlich männliche Befragte.

Stellt man der ODDSET-Wette des DLTB die illegalen Oddset-Spielangebote gegenüber, also alle Spielangebote, die nicht über Lotto-Annahmestellen gespielt werden, so ergibt sich die 12-Monats-Prävalenz letzterer im Jahr 2011 zu 0,75 %. Diese ist damit gegenüber den beiden vorangegangenen Erhebungen der BZgA angestiegen (2007: 0,51 %, 2009: 0,34 %). Bezogen auf Befragte, die in den letzten 12 Monaten vor der Erhebung Oddset-Spielangebote genutzt haben, bedeutet dies, dass im Jahr 2011 knapp 39 % illegal gespielt haben. 1,3 % der Oddset-Spieler und -Spielerinnen geben mehrere Bezugswege an.

*Spielhäufigkeit.* Für die Spielhäufigkeiten bei Oddset-Spielangeboten (letzte 12 Monate vor der Befragung) sind die Werte gegenüber 2009 im Jahr 2011 in nahezu allen Kategorien leicht rückläufig. Nur bei mindestens wöchentlichen Spielern von Oddset-Angeboten ist dieser Rückgang jedoch signifikant (Tabelle 19). Dies ist auf einen Effekt bei den männlichen Befragten zurückzuführen (2009:

1 %, 2011: 0,6 %). Gegenüber dem Jahr 2009 ist im Jahr 2011 lediglich bei den zwei- bis dreimal im Monat Oddset-Angebote spielenden männlichen Befragten eine leichte Zunahme zu beobachten (0,7 %, 2009: 0,5 %).

Für das Jahr 2011 sind die Spielhäufigkeiten bei den Oddset-Spielangeboten zudem differenziert nach Lotto-Annahmestellen und übrigen Bezugswegen ausgewiesen. Für beide Bereiche ergeben sich dabei bei beiden Geschlechtern ähnliche Verhältnisse in den Verteilungen wie in der Gesamtbetrachtung.

Tabelle 19: Oddset-Spielangebote: 12-Monats-Spielhäufigkeit nach Geschlecht, Bezugsweg (nur 2011) und Erhebungsjahr

	gesamt			männlich			weiblich		
	2007 <sup>1</sup>	2009 <sup>1</sup>	2011	2007 <sup>1</sup>	2009 <sup>1</sup>	2011	2007 <sup>1</sup>	2009 <sup>1</sup>	2011
insgesamt	%	%	%	%	%	%	%	%	%
≥ wöchentlich	0,4	0,5*	0,3	0,8	1,0*	0,6	0,1	0,1	0,0
2-3mal im Monat	0,5	0,3	0,3	1,0	0,5	0,7	0,1	0,1	0,0
1mal im Monat	0,4	0,3	0,3	0,7	0,6	0,4	0,0	0,0	0,1
< 1mal im Monat	0,9	1,2	0,9	1,4	1,9	1,6	0,4	0,4	0,3
nicht gespielt	97,7	97,7	98,1	96,0	96,1	96,7	99,4	99,4	99,6
weiß nicht/ k. A.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>über Lotto-Annahmest.</b>									
≥ wöchentlich	--	--	0,1	--	--	0,2	--	--	0,0
2-3mal im Monat	--	--	0,3	--	--	0,5	--	--	0,0
1mal im Monat	--	--	0,2	--	--	0,3	--	--	0,1
< 1mal im Monat	--	--	0,6	--	--	1,0	--	--	0,1
nicht gespielt	--	--	98,9	--	--	98,0	--	--	99,8
weiß nicht/ k. A.	--	--	0,0	--	--	0,0	--	--	0,0
<b>übrige Bezugswege<sup>2</sup></b>									
≥ wöchentlich	--	--	0,2	--	--	0,4	--	--	0,0
2-3mal im Monat	--	--	0,1	--	--	0,2	--	--	0,0
1mal im Monat	--	--	0,1	--	--	0,1	--	--	0,0
< 1mal im Monat	--	--	0,4	--	--	0,7	--	--	0,1
nicht gespielt	--	--	99,3	--	--	98,6	--	--	99,9
weiß nicht/ k. A.	--	--	0,0	--	--	0,0	--	--	0,0

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz bei Oddset-Spielangeboten;

$n_{(abs.)}$ : gesamt 2007  $n = 9.989$ ; gesamt 2009  $n = 9.988$ ; gesamt 2011  $n = 9.982$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit multinomialen logistischen Regressionen, Referenzjahr: 2011, Kovariaten: Alter und ggf. Geschlecht, redundanter Parameter: nicht gespielt/weiß nicht/ keine Angabe);

1 2007 und 2009 wurde die Spielhäufigkeit nicht differenziert nach Spielort bzw. Bezugsweg erhoben.

2 über Wettbüros, Internet oder ‚andere Wege‘ gespielt;

Personen können über mehrere Wege gespielt haben.

*Spieleinsätze.* Die monatlichen Ausgaben für Oddset-Spielangebote sind im Jahr 2011 etwas angestiegen, im Median von 5 Euro pro Person (2007 und 2009) auf 7,50 Euro im Jahr 2011. Entsprechend verschieben sich auch die Interquartilbereiche: von 2,50 Euro (2007 und 2009) auf 3 Euro im Jahr 2011 als Unter- und von 12,90 Euro (2007 und 2009) auf 15 Euro im Jahr 2011 als Obergrenze. Die über Lotto-Annahmestelle getätigten ODDSET-Einsätze belaufen sich im Jahr 2011 pro Person und Monat im Median (IQB) auf 6,25 Euro (3 Euro bis 12,50 Euro). Die Spieleinsätze bei allen illegal getätigten Oddset-Wetten sind mit 10 Euro im Median (3 Euro bis 25 Euro) pro Person im Vergleich deutlich höher.

### ***Live-Wetten***

*12-Monats-Prävalenz.* An Live-Wetten, die erstmals 2011 erfragt werden, haben in den der Befragung vorausgegangenen 12 Monaten insgesamt 0,9 % der 16- bis 65-Jährigen teilgenommen, im Vergleich mit den Teilnahmequoten an anderen Glücksspielen damit nur sehr wenige. Die Teilnahme ist signifikant höher bei den männlichen gegenüber den weiblichen Befragten (1,6 % vs. 0,3 %), ein Effekt, der durch die im Geschlechtervergleich signifikant höhere Spielteilnahme der Männer ab 21 bedingt ist (Tabelle 20). Live-Wetten werden vergleichsweise am häufigsten von Jugendlichen (2 %) und jungen Erwachsenen zwischen 21 und 25 Jahren gespielt (2,1 %). Bei den Jugendlichen fällt die gegenüber den Jungen etwas höhere Teilnahmequote der Mädchen auf (2,2 %, Jungen: 1,9 %).

Tabelle 20: Live-Wetten: 12-Monats-Prävalenz im Jahr 2011 nach Geschlecht und Altersgruppen

	gesamt		männlich		weiblich	
	n	%	n	%	n	%
insgesamt	122	0,9	98	1,6*	24	0,3
16 und 17 Jahre	10	2,0	5	1,9	5	2,2
18 bis 20 Jahre	20	1,2	17	2,0*	3	0,3
21 bis 25 Jahre	46	2,1	38	3,5*	8	0,6
26 bis 35 Jahre	23	1,7	20	3,2*	3	0,2
36 bis 45 Jahre	18	0,8	14	1,3*	4	0,2
46 bis 65 Jahre	5	0,3	4	0,5*	1	0,1

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz von Live-Wetten;

$n$  (abs.): gesamt 2011  $n = 10.001$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Geschlechtern mit binär-logistischen Regressionen; Referenzkategorie: weiblich).

*Bezugswege:* Insgesamt haben im Jahr 2011 in den letzten 12 Monaten vor der Befragung 0,4 % Live-Wetten über Internet gespielt (männliche Befragte: 0,8 %, weibliche: 0,1 %), 0,3 % über Wettbüros (0,6 % vs. 0,1 %) und 0,2 % über ‚andere Wege‘ (0,3 % vs. 0,1 %). Nahezu alle Befragten nehmen an Live-Wetten über nur einen Bezugsweg teil.

*Spielhäufigkeit.* Ein Großteil der Befragten, die angeben, in den letzten 12 Monaten an Live-Wetten teilgenommen zu haben, spielen seltener als monatlich. Von allen Befragten sind dies 0,8 % und damit anteilig jeweils vier Mal so viele wie diejenigen, die entweder wöchentlich und häufiger oder einmal im Monat gespielt haben. Männliche Befragte unterscheiden sich von weiblichen hinsichtlich der Spielhäufigkeit lediglich in der Kategorie ‚seltener als einmal im Monat gespielt‘, die von ihnen deutlich seltener angegeben wird (0,5 % vs. 1,1 %).

Tabelle 21: *Live-Wetten: 12-Monats-Spielhäufigkeit 2011 nach Geschlecht*

	gesamt		männlich		weiblich	
	n	%	n	%	n	%
<b>insgesamt</b>						
≥ wöchentlich	10	0,2	5	0,2	5	0,2
2-3mal im Monat	5	0,0	2	0,0	3	0,0
1mal im Monat	9	0,2	3	0,2	6	0,2
< 1mal im Monat	82	0,8	30	0,5	52	1,1
nicht gespielt	9.881	98,8	4.502	99,2	5.379	98,5

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz von Live-Wetten;  
*n* (abs.): gesamt 2011 *n* = 9.982.

*Spieleinsätze.* Für Personen, die an Live-Wetten teilnehmen, belaufen sich die monatlichen Ausgaben für dieses Glücksspiel im Jahr 2011 im Median auf 5 Euro (IQB: 3 Euro bis 25 Euro).

### **Casinospiele im Internet**

*12-Monats-Prävalenz.* Seit Inkrafttreten des GlüStV im Jahr 2008 sind Casinospiele im Internet illegal. Trotzdem bleibt deren 12-Monats-Prävalenz insgesamt über die drei Erhebungszeitpunkte nahezu unverändert. Bezogen auf einzelne Altersgruppen gibt es indes zwei Entwicklungen (Tabelle 22): zum einen bei den Jugendlichen, deren 12-Monats-Prävalenz kontinuierlich zurückgegangen ist, was durch einen entsprechenden Effekt bei den Jungen bedingt ist. Insgesamt betrachtet spielen Jugendliche den Daten zufolge damit im Jahr 2011 kaum noch Casinospiele im Internet. Zum anderen zeigt sich in der Altersgruppe der über 45-Jährigen seit 2007 ein kontinuierlicher, signifikanter Zuwachs, der fast ausschließlich durch männliche Befragte in dieser Altersgruppe bedingt ist. Zudem fällt auf, dass sich in der Altersgruppe 21 bis 25 Jahre die 12-Monats-Prävalenz der männlichen Befragten im Jahr 2011 nahezu halbiert hat (2009: 5,3 %, 2011: 2,8 %). Im Jahr 2011 findet sich die vergleichsweise höchste Spielteilnahme mit absolut 2,9 % bei den männlichen Befragten zwischen 26 und 35 Jahren.

Tabelle 22: Casinospiele im Internet: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr

	gesamt			männlich			weiblich		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
insgesamt	0,7	0,9	0,8	1,3	1,6	1,4	0,1	0,1	0,2
16 und 17 Jahre	0,5	0,2	0,1	0,9	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1
18 bis 20 Jahre	1,5	1,4	0,8	2,6	2,1	1,5	0,0	0,4	0,0
21 bis 25 Jahre	1,7	2,6	1,6	3,6	5,3*	2,8	0,0	0,2	0,4
26 bis 35 Jahre	1,6	1,6	1,7	2,7	2,7	2,9	0,5	0,4	0,5
36 bis 45 Jahre	0,7	0,8	0,6	1,4	1,6	1,0	0,0	0,0	0,1
46 bis 65 Jahre	0,0*	0,2*	0,4	0,1*	0,3	0,8	0,0	0,0	0,1

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz von Casinospiele im Internet;

$n_{(abs.)}$ : gesamt 2007  $n = 10.001$ ; gesamt 2009  $n = 9.994$ ; gesamt 2011  $n = 9.994$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzkategorie: 2011, Kovariaten: Geschlecht und Alter).

*12-Monats-Spielhäufigkeit.* Hinsichtlich der Häufigkeit der Teilnahme an Casinospiele über das Internet sind die Befunde an allen drei Erhebungszeitpunkten in hoher Übereinstimmung (Tabelle 23). Einzig bei männlichen Befragten ist in der Kategorie ‚seltener als einmal im Monat gespielt‘ ein signifikanter Rückgang festzustellen: gegenüber dem Jahr 2009 hat sich die Nennungshäufigkeit hier auf 0,4 % halbiert.

Tabelle 23: Casinospiele im Internet: 12-Monats-Spielhäufigkeit nach Geschlecht und Erhebungsjahr

	gesamt			männlich			weiblich		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
≥ wöchentlich	0,2	0,3	0,2	0,4	0,5	0,4	0,0	0,1	0,1
2-3mal im Monat	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0
1mal im Monat	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
< 1mal im Monat	0,3	0,4	0,3	0,5	0,8*	0,4	0,1	0,0	0,1
nicht gespielt	99,2	99,0	99,2	98,5	98,2	98,6	99,9	99,9	99,8
weiß nicht/ k.A.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz von Casinospiele im Internet;

$n_{(abs.)}$ : gesamt 2007  $n = 10.001$ ; gesamt 2009  $n = 9.994$ ; gesamt 2011  $n = 9.994$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied mit  $p < 0,05$  (Test mit multinomialen logistischen Regressionen mit dem Befragungsjahr 2011 als Referenzkategorie, Kovariaten: Alter und ggf. Geschlecht, redundanter Parameter: nicht gespielt/weiß nicht/ keine Angabe).



*Spieleinsätze.* Die monatlichen Ausgaben für Casinospiele im Internet sind nach einem Anstieg im Jahr 2009 gegenüber 2007 (jeweils Median und IQB) von 12,50 Euro (4,30 Euro bis 50 Euro) auf 15 Euro (4 Euro bis 37,50 Euro) im Jahr 2011 auf 10,75 Euro (5 Euro bis 62,50 Euro) und damit wieder etwas unter das Ausgangsniveau zurückgefallen.

*Spieldauer pro Spieltag.* Mehr als ein Drittel (34,9 %) der Befragten, die im Jahr 2011 in den letzten 12 Monaten vor der Befragung Casinospiele im Internet gespielt haben, verwenden hierauf länger als drei Stunden pro Spieltag. Weitere 19,6 % spielen bis zu einer Stunde, 28,2 % eine bis zwei Stunden und 17,4 % zwei bis drei Stunden.

Im Mittel werden im Jahr 2011 pro Spieltag für diese Glücksspielform knapp 3 Stunden täglich aufgewendet (176,3 Minuten), männliche Spieler verbringen dabei durchschnittlich mehr Zeit online als weibliche (177,9 Minuten vs. 155,7 Minuten). Im Vergleich zu den Surveys 2007 und 2009 ist das mittlere Zeitvolumen damit angestiegen (2007: 95,8 Minuten, 2009: 124,5 Minuten). Auffällig ist hierbei die Entwicklung bei den weiblichen Befragten: Hier hat sich der durchschnittliche Zeitaufwand pro Tag von 41,6 Minuten im Jahr 2007 auf 142,4 Minuten mehr als verdreifacht und hat dann 2011 vergleichsweise nur geringfügig weiter zugenommen.

### ***Geldspielautomaten***

*12-Monats-Prävalenz.* Die 12-Monats-Prävalenz des Glücksspiels an Geldspielautomaten nimmt nach einem deutlichen Anstieg von 2,3 % im Jahr 2007 auf 2,7 % im Jahr 2009 auch im Jahr 2011 noch einmal zu auf 2,9 %, wobei dieser Anstieg bei beiden Geschlechtern nur gegenüber 2007 statistisch signifikant ist (Tabelle 24). Altersgruppenbezogen findet sich dieser Trend bei den 18- bis 25-Jährigen wieder, wobei er nur bei den männlichen jungen Erwachsenen signifikant ist. Ein signifikanter Rückgang der 12-Monats-Prävalenz dagegen findet sich bei den über 45-Jährigen (von jeweils 1,2 % in den Jahren 2007 und 2009 auf 0,7 % im Jahr 2011), der ebenfalls auf einen entsprechenden Rückgang bei den männlichen Befragten dieser Altersgruppe zurückgeführt werden kann. Im Altersgruppenvergleich am höchsten ist im Jahr 2011 die 12-Monats-Prävalenz des Spielens an Geldspielautomaten unter 18- bis 20-jährigen jungen Männern (19,5 %). Wie auch in den Vorjahren ist die 12-Monats-Prävalenz bei den männlichen Befragten je nach Altersgruppe um bis zum Vierfachen höher als bei den weiblichen. Bei beiden Geschlechtern geht sie zudem mit zunehmendem Alter zurück.

Tabelle 24: Geldspielautomaten: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr

	gesamt			männlich			weiblich		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
insgesamt	2,2*	2,7	2,9	3,7*	4,3	4,6	0,7*	1,2	1,2
16 und 17 Jahre	2,3	2,3	4,5	4,3	3,8	6,8	0,3	0,8	2,2
18 bis 20 Jahre	4,3*	9,8*	12,8	5,8*	15,3	19,5	2,4*	3,0	5,8
21 bis 25 Jahre	3,9*	5,9	7,2	5,1*	9,0	11,5	2,9	3,0	2,6
26 bis 35 Jahre	3,3	3,0	3,9	5,8	4,0*	6,3	0,7	1,9	1,5
36 bis 45 Jahre	2,2	2,0	1,9	4,0	3,5	2,9	0,3	0,5	0,9
46 bis 65 Jahre	1,2	1,2*	0,7	2,0*	1,9*	1,1	0,4	0,6	0,4

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz von Geldspielautomaten;

 $n_{(abs.)}$ : gesamt 2007  $n = 9.998$ ; gesamt 2009  $n = 9.991$ ; gesamt 2011  $n = 9.995$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzkategorie: 2011, Kovariaten: Geschlecht und Alter).

*Spielhäufigkeit.* Im Vergleich der drei Erhebungszeitpunkte gibt es in den Kategorien ‚seltener als einmal im Monat‘ und ‚wöchentlich und häufiger‘ signifikante Veränderungen: Während in der erstgenannten Kategorie bei allen Befragten ein entsprechender Zuwachs festzustellen ist (2009: 1,7 %, 2011: 2,2 %), findet sich in der letztgenannten ein entsprechender Rückgang (2009: 0,6 %, 2011: 0,3 %). Beide Effekte sind auf Veränderungen bei männlichen Befragten zurückzuführen. Diese Tendenzen sind vor dem Hintergrund einer über die drei Erhebungszeitpunkte kontinuierlich zunehmenden 12-Monats-Prävalenz des Spielens an Geldspielautomaten von männlichen Befragten zu sehen.

Tabelle 25: Geldspielautomaten: 12-Monats-Spielhäufigkeit nach Geschlecht und Erhebungsjahr

	gesamt			männlich			weiblich		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
≥ wöchentlich	0,1	0,4*	0,2	0,2	0,6*	0,3	0,0	0,1	0,1
2-3mal im Monat	0,2	0,3	0,2	0,4	0,5	0,3	0,1	0,1	0,0
1mal im Monat	0,3	0,4	0,4	0,6	0,8	0,6	0,0	0,0	0,1
< 1mal im Monat	1,6*	1,7*	2,2	2,5*	2,4*	3,3	0,6*	0,9	1,0
nicht gespielt	97,7	97,3	97,1	96,2	95,7	95,4	99,3	98,8	98,8
weiß nicht/ k. A.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz von Geldspielautomaten;

 $n_{(abs.)}$ : gesamt 2007  $n = 9.998$ ; gesamt 2009  $n = 9.991$ ; gesamt 2011  $n = 9.982$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit multinomialen logistischen Regressionen, Referenzjahr: 2011, Kovariaten: Alter und ggf. Geschlecht, redundanter Parameter: nicht gespielt/weiß nicht/ keine Angabe).

*Spieleinsätze:* Die monatlichen Ausgaben für Geldspielautomaten sind nach einem Anstieg im Jahr 2009 gegenüber 2007 (jeweils Median und IQB) von 3 Euro (1 Euro bis 10 Euro) auf 5 Euro (1,50 Euro bis 20 Euro) im Jahr 2011 konstant geblieben. Lediglich der Interquartilbereich ist kleiner geworden und reicht von 2 bis 15 Euro.

*Spieldauer pro Spieltag.* Anders als bei Casinospielen im Internet spielt der Großteil der Befragten, die in den letzten 12 Monaten vor der Befragung an Geldspielautomaten in Gaststätten, Spielhallen etc. gespielt haben, nur bis zu eine Stunde pro Spieltag (77,3 %). Weitere 14,6 % spielen ein bis zwei Stunden, 3,2 % zwei bis drei Stunden und 4,9 % länger als 3 Stunden pro Spieltag. Im Mittel wird im Jahr 2011 für das Automatenpiel pro Spieltag eine knappe Stunde aufgewendet (58,4 Minuten). Männliche Automatenspieler verbringen durchschnittlich etwas weniger Zeit am Gerät als weibliche (56,1 Minuten vs. 67,0 Minuten). Entsprechend beträgt bei den männlichen Befragten der Anteil der über drei Stunden pro Spieltag an Geldspielautomaten Spielenden 4,5 %, bei den weiblichen 6,5 %.

Im Vergleich zu den Surveys 2007 und 2009 ist das mittlere tägliche Zeitvolumen für das Spielen an Geldspielautomaten bei den Automatenspielern insgesamt nahezu unverändert geblieben (57,6 Minuten in den Surveys 2007 und 2009, 58,4 Minuten 2011). Bei den weiblichen Automatenspielern ergibt sich im Jahr 2011 jedoch nahezu eine Verdoppelung gegenüber dem Jahr 2009 (29,3 Minuten), was durch wenige weibliche Befragte mit sehr hohen Spieldauern in der Untersuchung 2011 verursacht ist. Aber auch wenn Median und Interquartilbereiche betrachtet werden, zeigt sich die Verdoppelung der Spieldauer bei den weiblichen Befragten (2009: 15 Minuten (5-30), 2011: 30 Minuten (10-90)). Letztlich liegt dieses Niveau allerdings wieder auf dem des Jahres 2007.

### ***Poker***

*12-Monats-Prävalenz.* Den Befragten, die im Jahreszeitraum vor dem Interview gepokert haben, war dies in der Spielbank, im Internet oder im Rahmen des privaten Glücksspiels möglich. Zunächst steigt unabhängig davon, wo gepokert wird, die 12-Monats-Prävalenz des Pokerspielens nach einem Rückgang von 4,2 % im Jahr 2007 auf 3,9 % im Jahr 2009 wieder an auf 4,5 % im Jahr 2011, womit sie noch über dem Ausgangswert liegt. Die Zunahme gegenüber 2009 ist bei beiden Geschlechtern signifikant. Bezogen auf die verschiedenen Altersgruppen lassen sich dagegen bei den Jugendlichen und den 21-bis 25-Jährigen im Jahr 2011 leichte Rückgänge der 12-Monats-Prävalenz feststellen, was auf entsprechende Effekte bei den männlichen Befragten zurückführbar ist (Tabelle 26). Bei weiblichen Befragten dieser beiden Altersgruppen nehmen die Spielquoten dagegen zu (16 bis 17 Jahre: von 2,2 % im Jahr 2009 auf 4,6 % im Jahr 2011, 21 bis 25 Jahre: von 3,3 % im Jahr 2009 auf 4,3 % im

Jahr 2011). Die 12-Monats-Prävalenz ist bei den männlichen Befragten durchweg deutlich höher als bei den weiblichen (je nach Altersgruppe und Erhebungsjahr zwischen vier und acht Mal so hoch). Die höchsten Prävalenzen treten in allen drei Befragungen bei beiden Geschlechtern im Altersbereich von 18 bis 25 Jahren auf.

Tabelle 26: *Poker: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr*

	gesamt			männlich			weiblich		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
gesamt	4,2	3,9*	4,5	7,2	6,8*	7,6	1,2	0,9*	1,3
16 und 17 Jahre	9,3	9,4	9,2	13,3	16,4	13,5	5,2	2,2	4,6
18 bis 20 Jahre	17,6*	11,1	12,1	27,6*	17,5	21,0	4,6	3,1	2,7
21 bis 25 Jahre	13,1	14,8*	12,3	23,6	27,2*	20,1	3,8	3,3	4,3
26 bis 35 Jahre	5,9*	5,3*	7,3	10,5	9,3*	12,0	1,3*	1,3*	2,5
36 bis 45 Jahre	2,0*	1,8*	3,1	3,6*	3,3*	5,7	0,4	0,2	0,5
46 bis 65 Jahre	0,6*	0,4*	1,0	0,9*	0,8*	1,7	0,2	0,1	0,2

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz von Poker (alle berücksichtigten Spielorte: Spielbank, Internet oder privat organisiert)

$n_{(abs.)}$ : gesamt 2007  $n = 9.987$ ; gesamt 2009  $n = 9.973$ ; gesamt 2011  $n = 9.978$ ;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzkategorie: 2011, Kovariaten: Geschlecht und Alter).

*Spielorte.* Im Jahr 2011 spielen 4,1 % privat organisiert Poker (2007: 3,8 %, 2009: 3,5 %), 0,7 % im Internet (Online-Poker, 2007: 0,6 %, 2009: 0,8 %) und 0,4 % in der Spielbank (2007: 0,5 %, 2009: 0,6 %). Damit sind, entgegen der Zunahme der 12-Monats-Prävalenz des Pokerspiels insgesamt im Jahr 2011 gegenüber 2009, die Anteile der über Internet und in der Spielbank Spielenden im Jahr 2011 leicht zurückgegangen. Lediglich die Zunahme des privat organisierten Pokerspiels spiegelt damit den Trend der 12-Monats-Prävalenzen wider. Während die Geschlechterverhältnisse bei der 12-Monats-Prävalenz des Pokerspiels im privat organisierten Kontext annähernd repliziert werden, sind die angegebenen Prozentzahlen beim Online-Poker und in der Spielbank fast ausschließlich durch männliche Befragte bedingt. Poker an mehr als einem Spielort spielen im Jahr 2007 0,6 % und im Jahr 2009 0,8 %. Im Jahr 2011 sinkt dieser Anteil wieder auf den Ausgangswert.

### 3.4 Screening auf problematisches und pathologisches Glücksspiel

Die Klassifikation der Befragten in solche mit unproblematischem, auffälligem bzw. risikoreichem, problematischem oder pathologischem Glücksspiel erfolgt in dieser Studie durch den South Oaks

Gambling Screen (SOGS, vgl. Methodenteil). Bezugsgruppe sind dabei ausschließlich Glücksspieler (= Angabe mindestens eines Glücksspiels in den letzten 12 Monaten vor der Befragung).

In der Befragung des Jahres 2011 erreichen ungewichtet insgesamt 33 Personen im SOGS fünf oder mehr Punkte bzw. Symptome und lassen sich daher als (wahrscheinlich) pathologische Glücksspieler klassifizieren (Tabelle 27). Deren Prävalenz beträgt damit 0,49 %. 51 Befragte erreichen drei oder vier Punkte im SOGS und können daher als problematische Glücksspieler angesehen werden. Ihr Anteil an der Gesamtstichprobe beträgt 0,51 %. Der Anteil der in der Befragung 2011 mindestens problematischen Glücksspieler (= Problemspieler) beträgt damit zusammengenommen 1 %.

*Tabelle 27: Klassifizierung nach South Oaks Gambling Screen (SOGS) bei 16- bis 65-Jährigen nach Erhebungsjahr*

	gesamt		männlich		weiblich	
	n	%	n	%	n	%
<b>auffällig</b>						
2007	526	5,78 (10,64)	300	7,00 (11,79)	226	4,53 (9,21)
2009	545	5,82 (10,97)	296	6,88 (11,62)	249	4,75 (10,14)
2011	534	5,46 (10,85)	346	7,17 (12,75)	188	3,73 (8,40)
<b>problematisch</b>						
2007	36	0,41 (0,75)	23	0,58 (0,97)	13	0,24 (0,48)
2009	47	0,64 (1,21)	29	0,88 (1,48)	18	0,20 (0,86)
2011	51	0,51 (1,02)	37	0,73 (1,31)	14	0,28 (0,64)
<b>pathologisch</b>						
2007	17	0,19 (0,36)	10	0,27 (0,45)	7	0,12 (0,24)
2009	42	0,45 (0,84)	20	0,55 (0,93)	22	0,34 (0,72)
2011	33	0,49 (0,97)	21	0,58 (1,04)	12	0,39 (0,88)

alle Befragten (in Klammern: nur Glücksspieler);  
n = ungewichtete Fallzahlen, % = gewichtet.

Weitere 5,46 % der Befragten erreichen ein oder zwei Punkte im SOGS und lassen sich damit als auffällige bzw. risikoreiche Glücksspieler klassifizieren. Die restlichen als unproblematisch einzustufenden Befragten weisen entweder keine Symptome nach der SOGS-Klassifikation auf oder das Erhebungsinstrument wurde bei ihnen nicht eingesetzt, da sie in den letzten zwölf Monaten vor der jeweiligen Befragung kein Glücksspiel gespielt haben. Hochgerechnet auf die 16 bis 65-jährige Bevölkerung in Deutschland kann damit den Daten von 2011 zufolge von 200 Tsd. bis 351 Tsd. problemati-

sehen und 191 Tsd. bis 338 Tsd. pathologischen Glücksspielern ausgegangen werden. Die entsprechende Menge der risikoreichen bzw. auffälligen Glücksspieler lässt sich auf 2,7 Mill. bis 3,2 Mill. schätzen (jeweils 95 %-Konfidenzintervalle).

Der Anteil der männlichen Befragten, die sich als pathologische oder problematische Glücksspieler klassifizieren lassen, beträgt in der Befragung 2011 zusammen 1,31 %, der entsprechende Anteil bei den weiblichen 0,67 %. Damit ist diese Quote im Jahr 2011 bei männlichen Personen knapp doppelt so hoch wie bei den weiblichen (OR = 1,96; KI = 1,29 – 2,99,  $p < 0,05$ )<sup>18</sup>. Nur bezogen auf die problematischen Glücksspieler ist sie bei den männlichen Befragten noch einmal deutlich höher als bei den weiblichen (OR = 2,71; KI = 1,45 – 5,03,  $p < 0,05$ ), bezogen auf die pathologischen Glücksspieler hingegen etwas niedriger (nicht signifikant, OR = 1,56; KI = 0,88 – 2,78).

Im Vergleich der Prävalenzen des pathologischen und problematischen Glücksspiels der Jahre 2009 und 2011 zeigt sich, dass diese nahezu gleichauf liegen. So ist insgesamt lediglich ein Rückgang von absolut 0,10 Prozentpunkten festzustellen (männliche Befragte: -0,12 Prozentpunkte, weibliche Befragte: +0,13 Prozentpunkte). Weder für männliche noch für weibliche Befragte ergeben sich hinsichtlich der Anteile auffälliger, problematischer, pathologischer oder der zusammengefassten Kategorie ‚problematisch/pathologisch‘ zwischen den Jahren 2009 und 2011 signifikante Unterschiede<sup>19</sup>.

In Tabelle 27 ist zudem die Verteilung der Ausprägungen nach SOGS bezogen auf Glücksspieler ausgewiesen. Für diese Teilpopulation hat sich der Anteil mindestens problematischer Glücksspieler von 1,1 % im Jahr 2007 auf 2,0 % im Jahr 2009 erhöht und bleibt dann im Jahr 2011 unverändert. Bei beiden Geschlechtern erfolgt dabei ein leichter Rückgang des Anteils der problematischen zugunsten einer geringen Zunahme der pathologischen Glücksspieler. Während aber bei den männlichen Befragten sowohl die bevölkerungs- als auch die glücksspielerbezogenen Quoten gleichermaßen geringfügig zunehmen, trifft dies bei den weiblichen Befragten nur bevölkerungsbezogen zu; der Anteil mit problematischem Spielverhalten unter den Glücksspielerinnen geht dagegen etwas zurück.

Die Prävalenz problematischen oder pathologischen Glücksspiels geht, wie auch in den Vorjahren, im Survey 2011 mit steigendem Alter zurück (Tabelle 28). Dies gilt bis zu einem Alter von 45 Jahren, darüber nimmt die Quote geringfügig wieder zu. Die höchste Belastung besteht mit 1,61 % in der Altersgruppe 18 bis 20 Jahre (Männer: 2,2 %, Frauen: 1 %), gefolgt von der Altersgruppe 21 bis 25 Jahre mit 1,42 % (2,41 % vs. 0,40 %). Bezogen auf beide Gruppierungsvariablen sind damit 21- bis 25-jährige Männer am stärksten belastet. Werden nur erwachsene Befragte betrachtet, ergibt sich in etwa die gleiche Quote wie in der Gesamtstichprobe.

<sup>18</sup> OR = Odds Ratio; Test von Geschlechtsunterschieden mit binär-logistischen Regressionen, kontrolliert für Alter.

<sup>19</sup> Ein Vergleich der Kategorien im SOGS nach allen drei Erhebungszeitpunkten ist aufgrund der im Survey 2009 gegenüber 2007 vorgenommenen und dann auch 2011 beibehaltenen Präzisierung der Filterführung nur mit einer reduzierten Variante des Instruments sinnvoll (vgl. hierzu BZgA, 2010, S. 18). Entsprechende Analysen ergeben keine signifikanten Unterschiede.

Auf interferenzstatistische Angaben zu Unterschieden zwischen den Altersgruppen wird aufgrund der geringen Fallzahlen verzichtet.

*Tabelle 28: 12-Monats-Prävalenz des problematischen bzw. pathologischen Glücksspiels nach Geschlecht und Altersgruppen (Survey 2011)*

Altersgruppe	gesamt		männlich		weiblich	
	n	%	n	%	n	%
16 bis 17	9	1,31	7	1,25	2	1,36
18 bis 20	16	1,61	11	2,20	5	1,00
21 bis 25	24	1,42	21	2,41	3	0,40
26 bis 35	15	1,05	9	1,44	6	0,66
36 bis 45	9	0,78	4	0,77	5	0,80
46 bis 65	11	0,89	6	1,22	5	0,57
18 bis 65	75	0,98	51	1,32	24	0,65

*n* = absolute, ungewichtete Fallzahlen, % = gewichtet.

### 3.4.1 Zusammenhang zwischen ausgewählten soziodemographischen und Glücksspielverhaltensmerkmalen und Klassifizierung nach SOGS

In diesem Abschnitt werden die nach SOGS klassifizierten Ausprägungen des Glücksspielverhaltens mit einigen soziodemographischen Merkmalen in Beziehung gesetzt (nur 2011). Betrachtet werden ausschließlich Glücksspieler, also Personen, die im Jahr 2011 in den 12 Monaten vor der Befragung mindestens an einem Glücksspiel teilgenommen haben.

Für männliche und bis 25-jährige Glücksspieler zeigen sich deutlich erhöhte Problemspieleranteile. Unter männlichen Glücksspielern beträgt der Anteil 2,35 % (vs. 1,52 % unter den weiblichen), unter den Befragten bis 25 Jahre 3,5 % (vs. 1,7 % bei den über 45-jährigen). Zudem finden sich unter Glücksspielern mit niedrigem Bildungsabschluss, mit einem Migrationshintergrund und unter arbeitslosen Glücksspielern deutlich erhöhte Problemspieleranteile. So steht einem Anteil von 3,3 % Problemspielern unter Personen mit niedrigem Bildungsabschluss (max. Hauptschule) ein entsprechender Anteil von 1,3 % unter den Personen mit Fach(Abitur) gegenüber. Unter den Arbeitslosen beträgt der entsprechende Anteil 6,2 % (vs. 1,8 % unter den Nicht-Arbeitslosen<sup>20</sup>) und bei Glücksspielern mit Migrationshintergrund 4,2 % (vs. 1,6 % ohne Migrationshintergrund).

Diese Merkmale können nun auch herangezogen werden, um die empirisch ermittelten Problemspieler zu beschreiben (vgl. bspw. Buth & Stöver, 2008). Dazu werden auch die jeweiligen Auftretenshäufigkeiten ausgewählter Glücksspielverhaltensmerkmale ausgewiesen. Zur Illustration der Verteilungs-

<sup>20</sup> Berücksichtigt wurde hier erwerbstätig, teilzeitbeschäftigt, in Rente, in Ausbildung/ Umschulung, Zivildienst /Bundeswehr, Beurlaubung bspw. wegen Elternzeit.

unterschiede sind auch auffällige Glücksspieler, Glücksspieler ohne Probleme (jeweils nach SOGS) sowie die Glücksspieler insgesamt dargestellt (Tabelle 29). Es ergeben sich folgende Zahlen:

Zwei Drittel der Problemspieler sind männlich. Damit besteht diesbezüglich zwar praktisch kein Unterschied zu den auffälligen Glücksspielern, wohl aber zu den unproblematischen Glücksspielern (54,8 %). Ca. ein Viertel der Problemspieler ist bis 25 Jahre alt (vs. 13,2 % bei den unproblematischen und 21,3 % bei den auffälligen Glücksspielern)<sup>21</sup>. 61 % der Problemspieler geben maximal einen Hauptschulabschluss an (vs. 36,7 % bzw. 41,0 %). Der Anteil Erwerbsloser beträgt 12,0 % (vs. 3,5 % bzw. 5,0 %) und der mit einem Migrationshintergrund 31,2 % (vs. 12,8 % bzw. 27,7 %). Eine differenzierte Betrachtung des Migrationshintergrundes nach Ethnizität/ Herkunftsland (o. Abb.) ergibt zudem (bei allerdings geringer Fallzahl) eine Tendenz, dass Personen türkischer oder arabisch /asiatischer Herkunft unter den problematischen Glücksspielern um ein Mehrfaches häufiger sind als in den beiden anderen mittels SOGS gebildeten Gruppen.

Auch bei den Glücksspielverhaltensmerkmalen finden sich deutliche positive Zusammenhänge mit dem Problemausmaß nach SOGS. Beträgt der Anteil der Mehrfachspieler (in den letzten Monaten zwei oder mehr Glücksspiele gespielt) bei den unproblematischen Spielern 44,6 %, so steigt er in der Gruppe der auffälligen Spieler bereits auf 54,9 % und legt in der Gruppe der Problemspieler noch einmal auf 63,9 % zu. Analog verhält es sich mit den Spielhäufigkeiten und den Spieleinsätzen. Regelmäßiges Spielen (mindestens wöchentlich) geben 24,3 % der unproblematischen, 26,6 % der auffälligen und 42,1 % der Problemspieler an. Bei den unproblematischen Glücksspielern beträgt der Anteil derjenigen, die monatlich 50 Euro und mehr für (irgendein) Glücksspiel ausgeben, 18,3 %. Bei den auffälligen sind es 28,6 % und bei den Problemspielern 36,2 %. Entsprechend ergeben sich in den drei betrachteten Gruppen auch bei den eingesetzten monatlichen Geldbeträgen extreme Unterschiede (o. Abb.): Im Mittel wird von den Problemspielern mehr als die 10-fache Summe eingesetzt als von den unproblematischen Spielern (640 Euro vs. 60,50 Euro), während es bei den auffälligen Glücksspielern mit 114,70 Euro noch etwa doppelt so viel ist.

<sup>21</sup> Dies bedeutet zwar im Umkehrschluss, dass  $\frac{3}{4}$  der Problemspieler über 25 Jahre alt sind. Andererseits ist nur jeder dritte Problemspieler über 45 Jahre alt, während es bei den unproblematischen Glücksspielern 45 % sind. Der Altersdurchschnitt der Problemspieler (knapp 39 Jahre) ist signifikant niedriger als der der unproblematischen Glücksspieler (42 Jahre).



Tabelle 29: Verteilung ausgewählter Merkmale nach Klassifizierung im SOGS (nur Survey 2011)

	Glücksspieler insges. (n = 4.649) <sup>2</sup>	unproblematische Glücksspieler (n = 4.037) <sup>2</sup>	auffällige Glücksspieler (n = 528) <sup>2</sup>	Problemspieler <sup>1</sup> (n = 84) <sup>2</sup>
	%	%	%	%
männlich	56,3	54,8	66,1*	66,6*
≤ 25 Jahre	14,4	13,2	21,3*	25,5*
max. Hauptschulabschluss	37,6	36,7	41,0*	61,0*
Migrationshintergrund	14,7	12,8	27,7*	31,2*
erwerbslos	3,9	3,5	5,0	12,0*
Mehrfachspieler <sup>3</sup>	46,1	44,6	54,9*	63,9*
Regelmäßiger Spieler <sup>4</sup>	24,9	24,3	26,6*	42,1*
mind. 50 Euro Geldeinsatz <sup>5</sup>	19,8	18,3	28,6*	36,2*

- 1 Problematisches oder pathologisches Glücksspielverhalten;
- 2 absolute, ungewichtete Fallzahlen;
- 3 mindestens zwei Glücksspiele in den letzten 12 Monaten gespielt;
- 4 mindestens wöchentliches Spielen;
- 5 pro Monat;

\*) Sign. Unterschiede zwischen den nach SOGS gebildeten Gruppen (binär-logistische Regressionen, Referenzkategorie: unproblematische Glücksspieler, kontrolliert für Geschlecht und Alter).

### 3.4.2 Beziehung zwischen individueller Glücksspielnutzung und Problemausmaß nach SOGS

Gegenstand dieses Kapitels ist der Zusammenhang zwischen dem individuellen Glücksspielverhalten und der nach der SOGS-Klassifizierung vorgenommenen Ausprägung der Glücksspielsuchtproblematik anhand der Daten des Surveys 2011. Bezugsgruppe in den folgenden Darstellungen sind Glücksspieler, also Personen, die in den letzten zwölf Monaten mindestens ein Glücksspiel gespielt haben. Zwei Perspektiven lassen sich einnehmen, um diesen Zusammenhang zu illustrieren: Zum einen die Betrachtung von Unterschieden in der Nutzung einzelner Glücksspiele in Abhängigkeit der Problembelastung nach dem SOGS. Zum anderen die Bestimmung des Risikos für mindestens problematisches Glücksspielverhalten in Abhängigkeit davon, ob ein bestimmtes Glücksspiel gespielt wird oder nicht. Beide Perspektiven ergeben Hinweise auf evtl. unterschiedliche Risikopotenziale der verschiedenen Spielformen.

Die erste Perspektive ermöglicht einen Vergleich der Gruppen mit unterschiedlich ausgeprägter Belastungssymptomatik hinsichtlich der jeweiligen Glücksspielpräferenz<sup>22</sup>. Aufgrund der jeweils geringen Fallzahlen werden hierzu problematische und pathologische Glücksspieler zusammengefasst, was in drei betrachteten Gruppen resultiert: Glücksspieler ohne Probleme, Personen mit auffälligem bzw. riskantem Spielverhalten und Personen mit mindestens problematischem Spielverhalten.

<sup>22</sup> Glücksspielpräferenz leitet sich hier aus der empirisch gefundenen Verteilung ab und nicht daraus, welches Glücksspiel von den Befragten *subjektiv* bevorzugt wird. Letzteres wurde im Survey 2011 nicht mehr erhoben („Lieblingsspiel“).

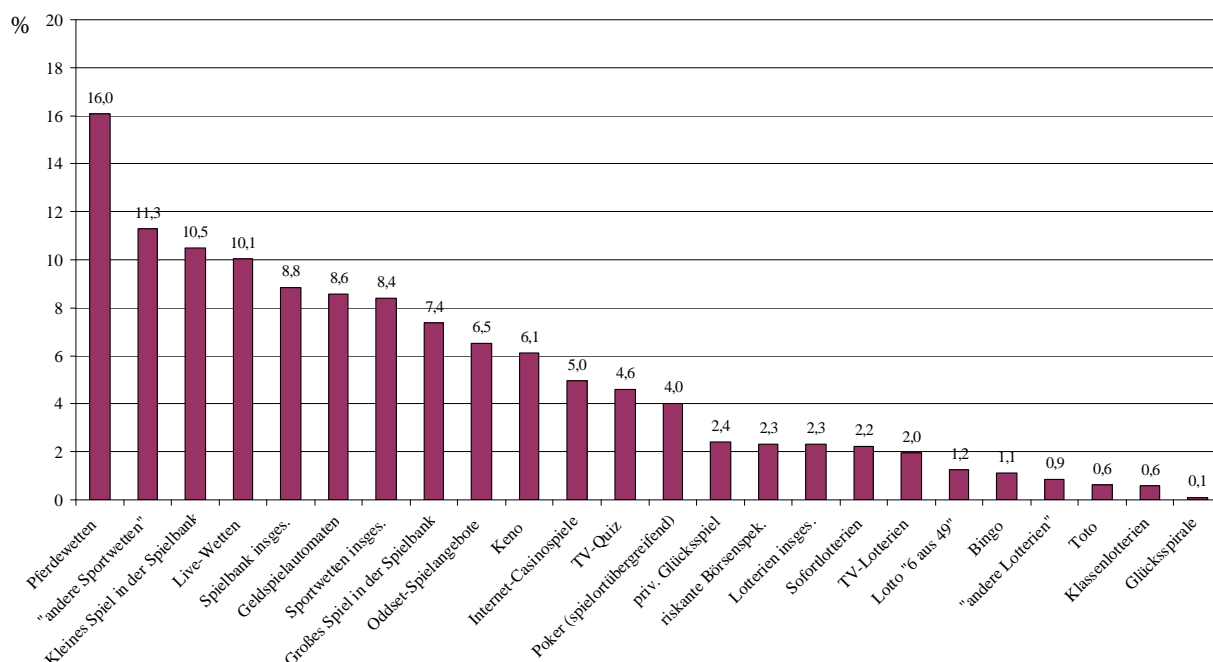
Bei einer Reihe von Glücksspielen treten deutliche Unterschiede zwischen den drei Gruppen hinsichtlich der jeweiligen Glücksspielpräferenz auf (siehe hierzu Tabelle 39 im Anhang). Dabei interessieren hier insbesondere die Glücksspiele, die von Personen mit mindestens problematischem Glücksspielverhalten deutlich häufiger angegeben werden als von Befragten mit unproblematischem Spielverhalten. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Sportwetten, Geldspielautomaten, Glücksspielangebote in der Spielbank, TV-Quizsendungen und Casinospiele im Internet. Die Stärke der Spielpräferenz lässt sich über die Verhältnisse der jeweiligen Quoten bestimmen: Danach beträgt bei Glücksspielautomaten in der Spielbank (kleines Spiel) die Quote derjenigen, die in den letzten zwölf Monaten das jeweilige Glücksspiel gespielt haben, in der Gruppe mit mindestens problematischem Spielverhalten das 8,5-fache und bei Sportwetten und Geldspielautomaten jeweils das knapp 6-fache (jeweils im Vergleich zu Personen mit unproblematischem Glücksspielverhalten). Dagegen werden das Lottospiel „6 aus 49“ sowie die (auch zusammengefasst dargestellten) weiteren Lotteriefornen Fernsehlotterien, Glücksspirale, Bingo, ‘andere Lotterien’ und Klassenlotterien von Personen mit mindestens problematischem Glücksspielverhalten deutlich weniger gespielt als von den anderen beiden nach dem SOGS klassifizierten Gruppen. Entsprechend liegen die Chancen für die Wahl dieser Glücksspiele in der Gruppe mit mindestens problematischem Glücksspielverhalten niedriger als in der Gruppe mit unproblematischem Spielverhalten, wobei lediglich bei Lotto „6 aus 49“ dieses Risiko signifikant geringer ist.

Bei einigen Glücksspielen finden sich zudem beträchtliche Unterschiede auch bei Personen mit auffälligem Glücksspielverhalten gegenüber problemfreien Personen. Dies trifft auf die Sportwetten, Geldspielautomaten, TV-Quizsendungen sowie auf riskante Börsenspekulationen zu. Nur geringe Häufigkeitsunterschiede zwischen den drei betrachteten Gruppen zeigen sich dagegen bei Sofortlotterien, den Fernsehlotterien und dem privaten Glücksspiel.

Bringt man in der zu Beginn dieses Kapitels erwähnten zweiten Perspektive die Glücksspiele in eine Reihenfolge nach dem jeweiligen Anteil mindestens problematischer Glücksspieler an den Personen, die das betreffende Glücksspiel gespielt haben (Abbildung 8), finden sich für das Jahr 2011 auf den ersten fünf Plätzen Pferdewetten (16 %), ‘andere Sportwetten’ (11,3 %), das kleine Spiel in der Spielbank (10,5 %), Live-Wetten (10,5 %) und Geldspielautomaten (8,6 %) <sup>23</sup>. Die Anteile mindestens problematischer Glücksspiele gehen dann kontinuierlich weiter leicht zurück bis zum Pokerspiel (4,0 %), um danach dann deutlich abzufallen. Auf der anderen Seite des dargestellten Spektrums finden sich die Lotterien, bei denen insgesamt ein Problemspieleranteil von 2,3 % zu vermerken ist.

<sup>23</sup> Bei differenzierter Betrachtung nach einzelnen Glücksspielen und insbesondere im Falle niedriger 12-Monats-Prävalenzen sind die z. T. sehr geringen Fallzahlen mindestens problematischer Glücksspieler (nach SOGS) zu berücksichtigen. So reicht bei den Pferdewetten bereits eine belastete Person für den ersten Platz in der Rangfolge. In Tabelle 40 sind, differenziert nach Geschlecht, die prozentualen Anteile und Fallzahlen mindestens problematischer Glücksspieler pro Glücksspiel(kategorie) für alle Spiele in der entsprechenden Rangfolge aufgelistet.

Abbildung 8: Ausmaß problematischen oder pathologischen Glücksspielverhaltens (nach SOGS) bei einzelnen Glücksspielen im Survey 2011



In absteigender Reihenfolge nach den Prozentanteilen mindestens problematischer Glücksspieler;

„Andere Sportwetten“: nicht weiter ausdifferenzierte Restkategorie (ohne Oddset-Spielangebote, Toto, Pferde- und Live-Wetten).

Lotterien insges.: Fernsehlotterien, Klassenlotterien, „andere Lotterien“, Glücksspirale, Bingo (ohne Lotto „6 aus 49“ und Sofortlotterien);

Sofortlotterien: Rubbel- und Aufreißlose, Lose auf Jahrmärkten, Instant-Games im Internet, Angebote von den Lottogesellschaften und anderen Anbietern;

„Andere Lotterien“: Soziallotterien, Lotterie-Sparen (PS- oder S-Sparen), Gewinnsparen o. ä.

Führt man entsprechende Analysen mit den Daten des BZgA-Surveys 2009 durch, so findet sich im Vergleich eine relativ stabile Übereinstimmung in der abgebildeten Reihenfolge hinsichtlich der Verortung von Sportwetten im oberen und der von Lotterien im unteren Risikobereich. Lediglich bei einzelnen Glücksspielen gibt es Abweichungen, deren auffälligste bei Casinospielen im Internet zu beobachten ist (Anteil Problemspieler 2009: 20,4 %).

Wie in der Einleitung ausgeführt, beeinflusst auch der Glücksspielkonsum insgesamt das Ausmaß der glücksspielassoziierten Belastungen. Tabelle 40 im Anhang ist zu entnehmen, dass die Nutzung einzelner Glücksspiele (letzte 12 Monate) mit einer unterschiedlich hohen Gesamtzahl der angegebenen Glücksspiele korrespondiert. Es ist zu erkennen, dass jene tendenziell mit dem Anteil problematischer Glücksspieler zunimmt. Am höchsten ist sie beim „kleinen Spiel“ in der Spielbank (mittlere Anzahl Glücksspiele: 4,06), gefolgt von den Sportwetten (3,34 bis 3,66) und Casinospielen im Internet (3,44). Am niedrigsten dagegen ist die Gesamtzahl der angegebenen Glücksspiele bei Lotto „6 aus 49“ (1,95), was anzeigt, dass von den Lottospielern ein relativ hoher Anteil (über ein Drittel) in den letzten 12 Monaten ausschließlich Lotto „6 aus 49“ gespielt hat. Abgesehen von zwei Ausnahmen (Keno

und Oddset-Spielangebote) ist die Glücksspielanzahl bei männlichen Befragten im Durchschnitt durchweg höher als bei weiblichen.

Zur Darstellung des „Glücksspielrisikos“ (Risiko für das Auftreten von Problemspielverhalten in Abhängigkeit der jeweils genutzten Glücksspiele, vgl. Bühringer et al., 2009) werden aufgrund der jeweils geringen Fallzahlen die beiden am stärksten belasteten Gruppen (problematische und pathologische Glücksspieler) wiederum zusammengefasst. Dieser Gruppe werden als Referenzgruppe alle Glücksspieler ohne bzw. mit geringem glücksspielassoziierten Problemausmaß (= max. 2 Punkte im SOGS) gegenübergestellt. Die Risiken (Odds Ratios) für Problemspielverhalten sind ebenfalls in Tabelle 40 im Tabellenanhang ausgewiesen (Spalte „jeweiliges Spiel“). Das Spielen von Sportwetten (irgendeine) ist diesen Analysen zufolge mit einem ca. 5 mal höheren Risiko für mindestens problematisches Glücksspielverhalten verbunden als wenn diese Wettformen nicht angegeben werden. Dabei variieren die Risiken von ca. 3,9-fach bei den Oddset-Spielangeboten über ca. 4,6-fach bei Live-Wetten bis hin zu 9-fach bei den Pferdewetten (im Verhältnis zu den jeweiligen Nichtspielern). Letzteren ließ sich allerdings lediglich eine Person mit mindestens problematischem Glücksspielverhalten zuordnen. Ebenfalls ein relativ hohes Risiko weisen mit ca. 4,9-fach die Befragten auf, die an Geldspielautomaten spielen, und auch beim Fernsehquiz ergibt sich ein verhältnismäßig hohes Risiko von ca. 2,7-fach. Dagegen zeigen sich bei Lotto „6 aus 49“ und den übrigen Lotterien sogar geringere Risiken ( $<1$ ) als in der Referenzgruppe, wobei allerdings lediglich das Risiko bei Lotto „6 aus 49“ signifikant ist. Zu erkennen ist ferner, dass eher risikoreiches Glücksspiel mit einer relativ hohen Anzahl insgesamt gespielter Glücksspiele assoziiert ist. Lediglich Internet-Casinospiele werden relativ häufig neben anderen Glücksspielen angegeben, ohne dass für sie selbst ein signifikanter Effekt auf mindestens problematisches Glücksspielverhalten nachgewiesen werden kann.

Da ein beträchtlicher Teil der Glücksspieler Mehrfachspieler sind, also an mindestens zwei Glücksspielen teilnehmen (46 %), sind in den drei letzten Spalten von Tabelle 40 zudem für jedes Glücksspiel die Risiken und Konfidenzintervalle für mindestens problematisches Spielverhalten ausgewiesen, wenn das gesamte Spektrum der gespielten Glücksspiele berücksichtigt wird<sup>24</sup>. Erwartungsgemäß fallen dabei die Risiken für die einzelnen Glücksspiele im Vergleich zur jeweils isolierten Betrachtungsweise überwiegend deutlich geringer aus. Gleichwohl bleiben auch bei statistischer Kontrolle jeweils aller anderen Glücksspiele signifikante Effekte auf das Auftreten mindestens problematischen Spielverhaltens bestehen für Pferdewetten, das kleine Spiel in der Spielbank, Geldspielautomaten, Oddset-Angebote, das Fernsehquiz und für Keno.

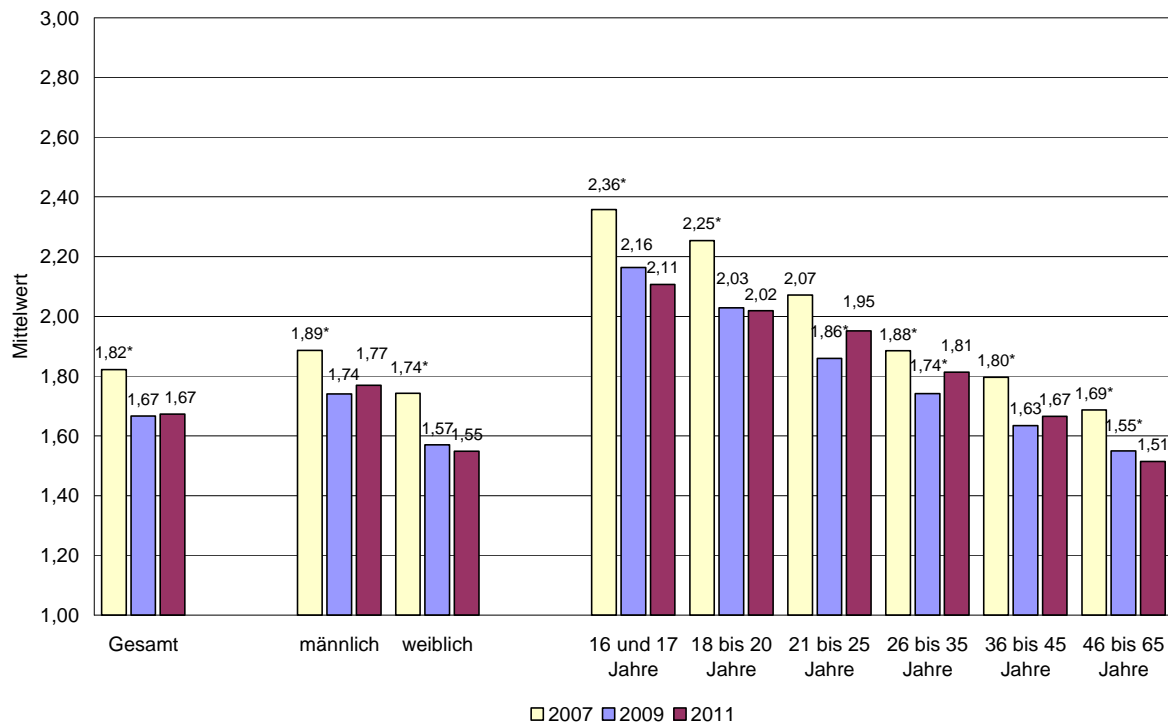
<sup>24</sup> Alternativ können auch für jedes Glücksspiel Regressionsmodelle gerechnet werden, in denen die Anzahl der insgesamt gespielten Glücksspiele statistisch kontrolliert wird. Hierzu vorgenommene Analysen zeigen, dass sich für die einzelnen Glücksspiele überwiegend ähnliche Risikoschätzer wie im multivariaten Modell ergeben. Dabei zeigt sich auch, dass die Glücksspielanzahl selbst ein signifikanter Risikoschätzer für mindestens problematisches Glücksspielverhalten ist (Odds Ratio: 1,3).

### 3.5 The Gambling Attitudes and Beliefs Scale (GABS)

Bei Personen, die in den letzten zwölf Monaten vor dem Interview mindestens ein Glücksspiel gespielt haben, werden mit der *Gambling Attitudes and Beliefs Scale* Einstellungen und Überzeugungen zum Glücksspiel erhoben, die Rückschlüsse auf kognitive Verzerrungen zulassen (vgl. Methodenteil, Kap. 2.2.5). Theoretisch möglich sind Skalenwerte im Bereich von 1,00 bis 4,00. Abbildung 9 zeigt die durchschnittlichen Skalenwerte des *GABS* insgesamt sowie differenziert nach Geschlecht und Altersgruppen für alle drei Erhebungsjahre.

Sowohl insgesamt als auch bei männlichen und weiblichen Befragten zeigen sich im Vergleich der Erhebungen 2007 und 2009 zunächst signifikante Rückgänge der mittleren kognitiven Verzerrung. Deren Ausmaß bleibt dann aber im Jahr 2011 entweder in unverändertem Maße bestehen (alle) oder nimmt geringfügig wieder zu- (männliche Befragte) oder weiter ab (weibliche). In allen drei Untersuchungen zeigen sich die gleichen Geschlechts- und Altersgruppenunterschiede. So stimmen männliche Befragte irrationalen Haltungen im Durchschnitt stärker zu als weibliche. Die kognitiven Verzerrungen sind erwartungsgemäß unter Jugendlichen am höchsten und nehmen dann mit steigendem Alter kontinuierlich ab. Bei altersdifferenzierter Betrachtung findet sich in den mittleren Altersgruppen (21 bis 45 Jahre) im Jahr 2011 jeweils ein Anstieg der durchschnittlichen *GABS*-Ausprägung gegenüber dem Jahr 2009, der bei den 21- bis 35-Jährigen signifikant ist. Ein sukzessiver, gegenüber beiden Vorerhebungen signifikanter Rückgang der mittleren *GABS*-Ausprägung zeigt sich dagegen bei den über 45-Jährigen.

Abbildung 9: Durchschnittliche Testwerte in der Gambling Attitudes and Beliefs Scale (GABS) bei 16- bis 65-Jährigen Glücksspieler/-innen nach Geschlecht und Altersgruppen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011



\*) Statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Erhebungsjahren;  
Ungewichtete Anzahl gültiger Fälle:  $n = 5.358$  (2007);  $n = 5.277$  (2009);  $n = 5.004$  (2011).

Personen, deren Glücksspielverhalten sich als problematisch oder wahrscheinlich pathologisch klassifizieren lässt, haben möglicherweise eine vorbehaltlosere Einstellung zum Glücksspiel und glauben verstärkt daran, das Spiel zu kontrollieren oder ihr Glück errahnen zu können. Und auch umgekehrt erscheint es bei Vorliegen einer solchen Einstellung plausibel, das problematische Glücksspiel gefördert bzw. aufrechtzuerhalten werden kann. Entsprechend finden sich bei männlichen und weiblichen Befragten mit auffälliger Belastungssymptomatik signifikant höhere GABS-Mittelwerte als bei unauffälliger (1,83 vs. 1,65) und bei problematischer Belastungssymptomatik wiederum signifikant höhere als bei auffälliger (2,20 vs. 1,83). Erst bei Glücksspielern mit pathologischem Glücksspielverhalten fallen die GABS-Werte wieder in etwa auf das Niveau der unauffälligen Glücksspieler.

### 3.6 Glücksspielverhalten Jugendlicher

Basis der im Folgenden dargestellten Ergebnisse sind 16- und 17-jährige Jugendliche ( $n = 720$ ). Berichtet werden zunächst die 12-Monats-Prävalenzen (auf eine Wiedergabe der Lebenszeitprävalenzen

wird verzichtet), und daran anschließend werden Spielhäufigkeiten, Spielorte bzw. Bezugswege und Ausgaben für Glücksspiele unter den befragten Jugendlichen dargestellt.

### **3.6.1 12-Monats-Prävalenzen Jugendlicher**

Während in der Repräsentativerhebung im Jahr 2009 der Anteil Jugendlicher (hier 16- und 17-Jährige), die angeben, in den zwölf Monaten vor der Befragung mindestens eines der erhobenen Glücksspiele gespielt zu haben, gegenüber der ersten Befragung im Jahr 2007 geringfügig zurückgegangen ist (von 26,6 % auf 24,2 %), steigt dieser im Jahr 2011 signifikant an auf 31,5 %. Damit hat im Jahr 2011 fast jeder dritte Jugendliche im zurückliegenden Jahreszeitraum vor der Befragung an irgendeinem Glücksspiel teilgenommen gegenüber nur jedem vierten im Jahr 2009 (Tabelle 30). Bei den männlichen Jugendlichen beläuft sich dieser Anteil auf 35,7 % (nach 32,3 % im Jahr 2009), während er bei den weiblichen mit 27 % (2009: 15,9 %) absolut zwar geringer ausfällt, im Vergleich zur Erhebung 2009 aber signifikant zugenommen hat.

Tabelle 30: 12-Monats-Prävalenz irgendeines und einzelner Glücksspiele nach Geschlecht und Erhebungsjahr bei 16- und 17-jährigen Jugendlichen

	gesamt			Jungen			Mädchen		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
irgendein Glücksspiel	26,6	24,2*	31,5	32,0	32,3	35,7	21,0	15,9*	27,0
Glücksspiele i.e.S. <sup>1</sup>	16,3*	14,8*	24,1	20,7*	17,5*	26,4	11,9*	12,1	21,7
Sofortlotterien <sup>2</sup>	10,8*	8,1*	15,6	13,2	6,9*	14,7	8,3*	9,3*	16,6
priv. Glücksspiel	11,3	12,1	12,1	15,4	21,1	18,1	7,1	2,9	5,9
Poker (spielortübergreifend)	9,3	9,4	9,2	13,3	16,4	13,5	5,2	2,2	4,6
Geldspielautomaten	2,3	2,3	4,5	4,3	3,8	6,8	0,3	0,8	2,2
Sportwetten insges.	4,1	3,5	4,3	8,1	6,0	5,2	0,0	1,0	3,3
TV-Quizsendungen	6,1*	1,8	2,9	5,7*	1,4	1,4	6,6	2,3	4,4
Lotterien insges. <sup>3</sup>	0,7*	0,9	2,3	0,8	1,4	2,4	0,6	0,3	2,3
Live-Wetten	--	--	2,0	--	--	1,9	--	--	2,2
‘andere Sportwetten’ <sup>4</sup>	1,2	0,3	1,9	2,4	0,6	2,7	0,0	0,0	1,1
Bingo	--	--	1,9	--	--	2,1	--	--	1,6
Lotto "6 aus 49"	3,1	2,7	1,7	2,7	3,6	1,4	3,6	1,9	2,0
Oddset-Spielangebote	2,2	2,3	1,7	4,3	4,6	3,3	0,0	0,0	0,0
risk. Börsenspekulation	0,1	0,2	0,6	0,2	0,0	0,5	0,0	0,3	0,6
‘andere Lotterien’ <sup>5</sup>	0,3	0,0	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1
Spielbank insges.	0,8	0,8	0,4	0,9	1,7	0,7	0,6	0,0	0,1
TV-Lotterien	0,0	0,5	0,4	0,0	0,7	0,0	0,0	0,3	0,7
kleines Spiel in der Spielbank	0,5	0,7	0,4	0,9	1,4	0,7	0,0	0,0	0,0
Pferdewetten	0,3	0,9	0,3	0,6	0,7	0,1	0,0	1,0	0,6
Spiel 77/Super 6	1,4	1,4	0,3	1,3	2,1	0,3	1,5	0,6	0,3
Glücksspirale	--	--	0,1	--	-	0,3	--	--	0,0
Internet-Casinospiele	0,5	0,2	0,1	0,9	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1
Online-Poker	0,5	0,2	0,1	0,9	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1
großes Spiel in der Spielbank	0,8	0,5	0,1	0,9	1,0	0,0	0,6	0,0	0,1
Toto	0,9	0,0	0,1	1,8	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Klassenlotterien	0,5	0,4	0,0	0,3	0,7	0,0	0,6	0,0	0,0
Keno	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0
Plus 5	--	--	0,0	--	--	0,0	--	--	0,0

Angaben in Prozent;

Absteigende Sortierung nach Spalte „gesamt 2011“;

Basis: Jugendliche mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz;

*n* (abs.): gesamt 2007 *n* = 352-355; gesamt 2009 *n* = 297-298; gesamt 2011 *n* = 714-720;

\*) Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzkategorie: 2011, Kovariaten: Geschlecht und Alter);

-- 2007 und 2009 nicht erhoben;

1 Glücksspiel im engeren Sinn: ohne Quizsendungen, riskante Börsenspekulation und privates Glücksspiel;

2 Rubbel- und Aufreißlose, Lose auf Jahrmärkten, Instant-Games im Internet, Angebote von den Lottogesellschaften und anderen Anbietern;

3 Fernseh-, Klassen- und ‘andere Lotterien’, Bingo, Glücksspirale (ohne Lotto „6 aus 49“ und Sofortlotterien);

4 nicht weiter ausdifferenzierte Restkategorie von Sportwetten (ohne Oddset-Spielangebote, Toto und Pferdewetten, 2011 auch ohne Live-Wetten);

5 Soziallotterien, Lotterie-Sparen (PS- oder S-Sparen), Gewinnsparen o. ä., 2007 und 2009 inkl. Glücksspirale.



Noch deutlicher fallen die Unterschiede bei den klassischen öffentlichen Glücksspielangeboten (d. h. ohne privates Glücksspielen, Quizsendungen im Fernsehen sowie riskante Börsenspekulationen) aus: Hier steigt die 12-Monats-Prävalenz nach einem leichten Rückgang im Jahr 2009 gegenüber 2007 (von 16,3 % auf 14,8 %) im Jahr 2011 signifikant an auf 24,1 %. Bei den Mädchen fällt hier, nach annähernd konstant gebliebenen Prävalenzen in den Surveys 2007 und 2009 (ca. 12 %), im Jahr 2011 ein drastischer Anstieg auf 21,7 % auf.

Im Kontrast zu den Erwachsenen sind bei den Jugendlichen im Jahr 2011 die Sofortlotterien (15,6 %) am meisten verbreitet, womit jene im Vergleich zur Erhebung 2009 mit dem privaten Glücksspiel (2011: 12,1 %) die Ränge getauscht haben. Gegenüber der Untersuchung 2009 hat sich der Anteil der Jugendlichen, die an Sofortlotterien teilnehmen, bei beiden Geschlechtern nahezu verdoppelt. Dieser Anstieg ist dabei aber nur zum geringen Teil bei den über Lotto-Annahmestellen vertriebenen Losen festzustellen (siehe Abschnitt 3.6.3).

Das private Glücksspiel ist dagegen über die drei Erhebungszeitpunkte annähernd konstant geblieben, wobei hier bei Jungen und Mädchen gegenläufige Entwicklungen zu beobachten sind: Bei ersteren hat die 12-Monats-Prävalenz um drei Prozentpunkte abgenommen (von 21,1 % auf 18,1 %), während sie sich bei letzteren gut verdoppelt hat (von 2,9 % im Jahr 2009 auf 5,9 % im Jahr 2011). Auch Pokern (spielortübergreifend) ist mit 9,2 % im Jahr 2011 im Vergleich der drei Erhebungszeitpunkte annähernd konstant verbreitet.

Mit deutlichem Abstand zu den genannten Glücksspielen folgt im Jahr 2011 die 12-Monats-Prävalenz von Geldspielautomaten mit 4,5 %. Diese Quote stellt allerdings gegenüber dem Jahr 2009 nahezu eine Verdoppelung dar (nicht signifikant). In abnehmender Reihenfolge der 12-Monats-Prävalenzen sind dann unter den einzelnen Glücksspielformen für das Jahr 2011 zu nennen: TV-Quizsendungen (2,9 %), Live-Wetten, 'andere Sportwetten' und Bingo (jeweils 1,9 %), Lotto „6 aus 49“ und Oddset-Spielangebote (jeweils 1,7 %). Während TV-Quizsendungen und die (illegal gespielten) 'anderen Sportwetten' gegenüber dem Jahr 2009 deutlich zugenommen haben ('andere Sportwetten' haben sich nach einem Anteil von 0,3 % im Jahr 2009 sogar versechsfacht), gibt es bei Lotto „6 aus 49“ und den Oddset-Spielangeboten wie auch bei der erwachsenen Bevölkerung Rückgänge. Zu Live-Wetten, Bingo und zur Glücksspirale liegen keine Vergleichswerte aus den früheren Erhebungen vor. Allerdings ist zu konstatieren, dass die 2011 erstmals erhobenen Live-Wetten unter den Sportwetten mit einer 12-Monats-Prävalenz von 2 % einen vergleichsweise hohen Stellenwert haben.

Die 12-Monats-Prävalenzen Jugendlicher bei allen übrigen Glücksspielen rangieren unter 1 %, so dass auf eine Kommentierung verzichtet wird. Die Glücksspielformen Toto, Klassenlotterien, Keno, Glücksspirale und Internet-Casinospiele werden im Jahr 2011 praktisch nicht (mehr) von Jugendlichen gespielt.

Bezogen auf die Daten von 2011 werden, abgesehen von Sofortlotterien, Fernsehquizsendungen, Lotto „6 aus 49“ und auch Live-Wetten, alle aufgeführten Glücksspiele (zum Teil deutlich) häufiger von Jungen als von Mädchen angegeben. Signifikante Geschlechtsunterschiede finden sich, neben der 12-Monats-Prävalenz irgendeines Glücksspiels, bei ‘anderen Sportwetten’ (Jungen: 2,7 %, Mädchen: 1,1 %), bei Oddset-Spielangeboten (3,3 % vs. 0,0 %), Geldspielautomaten (6,8 % vs. 2,2 %), dem privaten Glücksspiel (18,1 % vs. 5,9 %) und beim spielortübergreifenden Pokerspiel (13,5 % vs. 4,6 %).

Im Jahr 2011 beträgt der Anteil der Einfachspieler unter den 16-17-jährigen Jugendlichen 20,9 % und der der Mehrfachspieler (zwei oder mehr Glücksspiele angegeben) 10,2 %. Ersterer hat im Vergleich der drei Erhebungszeitpunkte sukzessive zugenommen (2007: 16,3 %, 2009: 17,7 %), während letzterer, nach einem zwischenzeitlichen Rückgang im Jahr 2009 auf 6,4 %, im Jahr 2011 nur knapp über dem initialen Anteil von 9 % im Jahr 2007 liegt. Im Jahr 2011 beträgt der Anteil der Einfachspieler unter den 16- und 17-jährigen Jungen 22,4 % und unter den 16- und 17-jährigen Mädchen 19,4 %. Die entsprechenden Anteile der Mehrfachspieler belaufen sich auf 12,7 % und 7,6 %.

Erweitert man den bei Casinospielen im Internet den Fokus auf Spiele, bei denen es statt um richtiges Geld um Spielgeld oder Punkte geht, so ergibt sich, dass diese im Survey 2011 von den 16-17-jährigen Jugendlichen signifikant häufiger angegeben werden als noch in den beiden vorangegangenen Erhebungen. Nannten im Jahr 2007 0,1 % der Jugendlichen solche Spiele, waren es 2009 bereits 0,5 %. Im Jahr 2011 spielen 7,1 % der Jugendlichen Casinospiele im Internet um Spielgeld oder Punkte. Spielten dabei im Jahr 2009 noch ungefähr halb so viele Jungen wie Mädchen solche Spiele (0,3 % vs. 0,7 %), so hat sich dieses Verhältnis nun auf deutlich höherem Niveau umgekehrt (10,3 % vs. 3,8 %).

### 3.6.2 Spielhäufigkeiten Jugendlicher

Die Häufigkeiten, mit denen Jugendliche an Glücksspielen teilnehmen, ist für ausgewählte Glücksspiele Tabelle 31 zu entnehmen.

Betrachtet man zunächst die Spielhäufigkeit irgendeines Glücksspiels (= Maximum aller Glücksspiele, für die die Häufigkeit der Spielteilnahme erfragt wurden, vgl. Methodenteil, S. 28), so erweist sich die Kategorie ‘seltener als einmal im Monat’ als die mit Abstand am stärksten besetzte Kategorie. Dagegen ist die Kategorie ‘2 bis 3 mal im Monat’ mit 1,5 % am schwächsten besetzt und liegt damit noch unter der Kategorie ‘mindestens wöchentlich’ (2,6 %). Im Vergleich der Erhebungszeitpunkte zeigt sich zum einen ein kontinuierlicher und signifikanter Anstieg in der Kategorie ‘seltener als ein-

mal im Monat' (von 15,7 % im Jahr 2007 über 16,5 % im Jahr 2009 auf 22,9 % im Jahr 2009). Zum anderen ist ein kontinuierlicher, ebenfalls (nur gegenüber 2007) signifikanter Rückgang in der Kategorie ‚2 bis 3 mal im Monat‘ festzustellen: Von 4,6 % im Jahr 2007 über 2,1 % im Jahr 2009 auf 1,5 % im Jahr 2011. Bei Mädchen hat sich gegenüber dem Jahr 2009 der Anteil mindestens monatlich Spielender zwar mehr als verdoppelt (von 1,3 % auf 2,8 % im Jahr 2011), er liegt aber immer noch signifikant unter dem entsprechenden Anteil im Jahr 2007 (7,2 %). In allen drei Befragungen nehmen deutlich mehr Jungen als Mädchen monatlich oder öfter an irgendeinem Glücksspiel teil.

Auch in den Häufigkeitsangaben zu den einzelnen Glücksspielen zeigt sich, dass die Kategorie „seltener als einmal im Monat gespielt“ tendenziell stärker besetzt ist als die Kategorien mit höherer Glücksspielfrequenz. Besonders deutlich wird das bei den Sofortlotterien und dem privaten Glücksspiel, da hier die Häufigkeitsangaben (wegen der höheren 12-Monats-Prävalenzen) auf größeren Fallzahlen beruhen als bei den anderen Glücksspielen.

Abgesehen von einer Ausnahme unterscheiden sich die Verteilungen der Spielhäufigkeit bei einzelnen Glücksspielen für Jugendliche zwischen den drei Erhebungszeitpunkten statistisch nur unbedeutend. Analog zum signifikanten Anstieg der 12-Monats-Prävalenz von Sofortlotterien findet sich bei männlichen und weiblichen Jugendlichen hier auch eine signifikante Veränderung der Spielhäufigkeit. So hat sich der Anteil der Jugendlichen, die seltener als einmal im Monat an Sofortlotterien teilnehmen, von 6,3 % (2009) auf 13,9 % (2011) mehr als verdoppelt. Dieser Effekt ist auch bei Jungen signifikant: Hier findet sich ein entsprechender Anstieg von 4,4 % auf 12,6 %.

Tabelle 31: Häufigkeit des Glücksspiels insgesamt und bei ausgewählten Glücksspielen nach Geschlecht und Erhebungsjahr bei 16- und 17-jährigen Jugendlichen

	gesamt			männlich			weiblich		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
irgendein Glücksspiel <sup>1</sup>									
≥ wöchentlich	2,0	2,8	2,6	3,2	5,5	4,8	0,7	0,1	0,3
2-3mal im Monat	4,6*	2,1	1,5	4,7	4,2	2,1	4,5	0,0	0,9
1mal im Monat	3,9	2,8	3,6	5,8	4,3	5,6	2,0	1,2	1,6
< 1mal im Monat	15,7*	16,5*	22,9	17,7	18,3	22,7	13,7	14,6	23,1
nicht gespielt	73,7	75,8	69,3	68,5	67,7	64,8	79,0	84,1	74,1
Sofortlotterien									
≥ wöchentlich	0,0	0,4	0,2	0,0	0,7	0,4	0,0	0,0	0,0
2-3mal im Monat	1,4	0,5	0,2	1,5	1,0	0,2	1,3	0,0	0,3
1mal im Monat	1,2	1,0	0,7	1,7	0,7	1,0	0,6	1,2	0,4
< 1mal im Monat	8,2*	6,3*	13,9	10,0	4,4*	12,6	6,4	8,1	15,2
nicht gespielt	89,2	91,9	85,0	86,8	93,1	85,8	91,7	90,7	84,1
privates Glücksspiel									
≥ wöchentlich	0,9	1,8	0,8	1,8	3,6	1,2	0,0	0,0	0,3
2-3mal im Monat	1,4	1,3	1,1	0,9	2,6	1,8	1,9	0,0	0,4
1mal im Monat	1,9	2,4	2,5	3,1	4,3	4,3	0,7	0,3	0,6
< 1mal im Monat	7,1	6,6	7,8	9,5	10,6	10,8	4,5	2,5	4,6
nicht gespielt	88,7	87,9	87,9	84,6	78,9	81,9	92,9	97,1	94,1
Lotto "6 aus 49"									
≥ wöchentlich	0,3	0,0	0,1	0,6	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
2-3mal im Monat	1,1	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0
1mal im Monat	0,0	0,4	0,7	0,0	0,7	0,5	0,0	0,0	1,0
< 1mal im Monat	1,7	2,3	0,9	0,7	2,9	0,8	2,8	1,8	1,0
nicht gespielt	96,9	97,3	98,3	97,3	96,4	98,6	96,4	98,1	98,0
Oddset-Spielangebote									
≥ wöchentlich	0,0	0,8	0,8	0,0	1,6	1,5	0,0	0,0	0,0
2-3mal im Monat	1,1	0,3	0,3	2,1	0,6	0,5	0,0	0,0	0,0
1mal im Monat	0,8	0,0	0,1	1,5	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
< 1mal im Monat	0,3	1,2	0,6	0,6	2,5	1,1	0,0	0,0	0,0
nicht gespielt	97,8	97,7	98,3	95,7	95,4	96,7	100,0	100,0	100,0
Live-Wetten									
≥ wöchentlich	--	--	0,2	--	--	0,3	--	--	0,0
2-3mal im Monat	--	--	0,0	--	--	0,0	--	--	0,0
1mal im Monat	--	--	0,6	--	--	1,2	--	--	0,0
< 1mal im Monat	--	--	1,3	--	--	0,4	--	--	2,2
nicht gespielt	--	--	98,0	--	--	98,1	--	--	97,8
Geldspielautomaten									
≥ wöchentlich	0,0	0,4	0,1	0,0	0,7	0,3	0,0	0,0	0,0
2-3mal im Monat	0,2	0,0	0,3	0,3	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0
1mal im Monat	0,3	0,0	0,5	0,6	0,0	0,8	0,0	0,0	0,1
< 1mal im Monat	1,8	1,9	3,7	3,3	3,0	5,2	0,3	0,8	2,1
nicht gespielt	97,7	97,7	95,5	95,7	96,2	93,2	99,7	99,2	97,8
Bingo									
≥ wöchentlich	--	--	0,5	--	--	1,0	--	--	0,0
2-3mal im Monat	--	--	0,0	--	--	0,0	--	--	0,0
1mal im Monat	--	--	0,1	--	--	0,0	--	--	0,3
< 1mal im Monat	--	--	1,2	--	--	1,1	--	--	1,3
nicht gespielt	--	--	98,1	--	--	97,9	--	--	98,4

Angaben in Prozent; Bezug: letzte 12 Monate vor Befragung; Aufgrund von Auf- oder Abrunden auf eine Nachkommastelle ergänzen sich die Kategorien nicht immer genau zu 100 %;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz des jeweiligen Glücksspiels;

$n$  (abs.): gesamt 2007  $n = 353-355$ ; gesamt 2009  $n = 297-298$ ; gesamt 2011  $n = 714-720$ ;

1 Maximum der Spielhäufigkeiten aller Glücksspiele, für die Angaben zu Spielhäufigkeiten erhoben wurden;

\* Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit multinomialen logistischen Regressionen mit dem Befragungsjahr 2011 als Referenzkategorie, Kovariaten: Alter und ggf. Geschlecht, redundanter Parameter: nicht gespielt/weiß nicht/k. A.);

+ Wegen geringen Zellenbesetzungen binär-logistische Regression; UV: mind. 1 x im Monat gespielt vs. übrige.

### 3.6.3 Spielorte/Bezugswege von Jugendlichen

Tabelle 37 im Anhang ist zu entnehmen, welche Spielorte/Bezugswege von 16- und 17-Jährigen gewählt werden. Danach geben 10 % dieser Jugendlichen im Jahr 2011 eine Teilnahme an Glücksspielen über die Lotto-Annahmestelle an. Dies ist etwa auf dem Niveau von 2009 aber weniger als im Jahr 2007 (13,1 %). Über das Internet nehmen 3,7 % an Glücksspielen teil (inkl. Internet-Casinospiele). Ein Blick auf die relativ geringe 12-Monats-Prävalenz von Internet-Casinospielen bei Jugendlichen (0,1 %) zeigt jedoch, dass von diesen offenbar noch andere Glücksspiele über das Internet gespielt werden. Gegenüber den vorangegangenen Erhebungen ist das Internet als Spielort allerdings leicht aber sukzessive zurückgegangen (2007: 4,4 %, 2009: 4,2 %). Dieser Trend gilt jedoch nicht für Mädchen, bei denen sich die Nennungshäufigkeit dieses Spielortes gegenüber den beiden vorangegangenen Erhebungen verdoppelt hat (2007/2009: jeweils 0,7 %, 2011: 1,4 %). Die Angabe von Wettbüros bzw. der Pferderennbahn spiegelt die Teilnahme an Sportwetten wider. Die Nennungshäufigkeit ist seit 2007 sukzessive und gegenüber dem Jahr 2009 noch einmal sprunghaft angestiegen. 2007 und 2009 wurden beide Spielorte zusammen lediglich von 0,3 % bzw. 0,6 % der Jugendlichen genannt. Im Jahr 2011 steigt dieser Anteil auf 2,6 %, was mehr als eine Vervielfachung gegenüber 2009 bedeutet. Dies dürfte in erster Linie auf die im Jahr 2011 erstmals erfolgte Erhebung von Live-Wetten, aber auch auf die deutliche Zunahme der 12-Monats-Prävalenz von 'anderen Sportwetten' zurückzuführen sein. Aber auch die übrigen Spielorte/Bezugswege (Telefon, gewerbliche Anbieter wie Faber und 'andere Wege') werden 2011 unter den Jugendlichen deutlich mehr genutzt als dies in den vorangegangenen beiden Glücksspiel-Surveys der Fall war: Entfielen hierauf in den Jahren 2007 und 2009 lediglich 2,2 % bzw. 1,2 %, so vervielfacht sich die Wahl dieses Zugangs im Jahr 2011 auf 9,6 %.

Nachfolgend wird die Nutzung von ausgewählten auch vom DLTB angebotenen Glücksspielen (Sofortlotterien, Bingo, Lotto „6 aus 49“ und Oddset-Spielangebote) differenziert nach dem Spielort bzw. Bezugsweg betrachtet (Tabelle 32). Unterschieden werden die Spielorte bzw. Bezugswege ‚Lotto-Annahmestelle‘, ‚Internet‘ und ‚andere‘. Letztere sind, wenn nicht anders ausgewiesen, identisch mit der im Fragebogen erhobenen Restkategorie ‚andere Wege‘.

Im Jahr 2011 werden von 8,7 % der 16 und 17-jährigen Jugendlichen Lose der Sofortlotterien über Lotto-Annahmestellen bezogen (zu möglichen Ursachen für diesen recht hoch erscheinenden Anteil siehe Abschnitt ‚Diskussion‘). In kaum geringerem Umfang erwerben die Jugendlichen aber auch Lose über ‚andere Wege‘ (7,7 %), was insbesondere für Mädchen zutrifft.

Lotto „6 aus 49“ wird dagegen nur von vergleichsweise wenigen Jugendlichen gespielt, dies etwa gleich häufig über Lotto-Annahmestellen und über andere Bezugswege (0,9 % und 0,8 %). Auch hier sind es insbesondere Mädchen, die über andere Bezugswege spielen. Bingo wird mit 0,6 % insgesamt nur etwa halb so häufig über Lotto-Annahmestellen (von Mädchen überhaupt nicht) wie über ‚andere

Wege' (1,3 %) gespielt. Ähnlich verhält es sich bei Oddset-Spielangeboten (0,5 % vs. 1,2 %), wobei es hier die Jungen sind, die ausschließlich über andere Bezugswege spielen. Das Internet spielt bei diesen Glücksspielen im Jahr 2011 praktisch keine Rolle.

Im Vergleich der drei Erhebungszeitpunkte ist festzustellen, dass unter den 16- und 17-Jugendlichen bei Lotto „6 aus 49“ und den Oddset-Spielangeboten der Bezugsweg über die Lotto-Annahmestelle jeweils rückläufig ist, zugunsten einer (nur gegenüber 2007) gestiegenen Bedeutung anderer Bezugswege. Die deutliche Zunahme letzterer bei den Oddset-Spielangeboten im Jahr 2011 ist bedingt durch die erstmalige Nennungsmöglichkeit von Wettbüros als Spielort bzw. Bezugsweg im Interview. Bei Losen der Sofortlotterien wird dagegen von den Jugendlichen auch im Jahr 2011 noch in ähnlich hohem Ausmaß wie in den vorangegangenen Erhebungen der BZgA angegeben, diese über Lotto-Annahmestellen bezogen zu haben. Der starke Anstieg der 12-Monats-Prävalenz dieses Glücksspiels im Jahr 2011 erfolgt damit in erster Linie durch einen Zuwachs der ‚anderen Wege‘ als Bezugsweg. Das Internet als Bezugsweg für die hier dargestellten Glücksspiele scheint den vorliegenden Daten zufolge bei 16- und 17-jährigen Jugendlichen dagegen weiter rückläufig zu sein.

Tabelle 32: Nutzung von ausgewählten, auch vom DLTB angebotenen Glücksspielen nach Spielort/ Bezugsweg durch 16 und 17-jährige Jugendliche

Glücksspiel Spielort/Bezugsweg	gesamt			Jungen			Mädchen		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
<b>Sofortlotterien</b>									
Lotto-Annahmestelle	9,7	6,7	8,7	11,8	5,7	9,9	7,7	7,6	7,4
Internet	0,1	0,9	0,1	0,2	1,2	0,1	0,0	0,7	0,0
,andere Wege'	1,4	0,5	7,7	1,4	0,0	5,6	1,3	1,1	10,0
insges.	10,8	8,1*	15,6	13,2	6,9*	14,7	8,3	9,3	16,6
<b>Bingo</b>									
Lotto-Annahmestelle	--	--	0,6	--	--	1,2	--	--	0,0
Internet	--	--	0,0	--	--	0,0	--	--	0,0
,andere Wege'	--	--	1,3	--	--	1,0	--	--	1,6
insges.	--	--	1,9	--	--	2,1	--	--	1,6
<b>Lotto „6 aus 49“</b>									
Lotto-Annahmestelle	2,7	2,7	0,9	2,7	3,6	1,2	2,8	1,9	0,7
Internet	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0
andere <sup>1</sup>	0,3	0,0	0,8	0,0	0,0	0,3	0,6	0,0	1,3
insges.	3,1	2,7	1,7	2,7	3,6	1,4	3,6	1,9	2,0
<b>Oddset-Spielangebote</b>									
Lotto-Annahmestelle	1,9	1,9	0,5	3,7	3,7	0,9	0,0	0,0	0,0
Internet	0,0	0,4	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
andere <sup>2</sup>	0,3	0,1	1,2	0,6	0,2	2,4	0,0	0,0	0,0
insges.	2,2	2,3	1,7	4,3	4,6	3,3	0,0	0,0	0,0

Angaben in Prozent; Mehrfachnennungen der Spielorte/Bezugswege möglich, daher u. U. abweichend von ‚insges.‘; Absteigende Sortierung nach Häufigkeit der 12-Monats-Prävalenzen insgesamt (vgl. Spalte ‚gesamt 2011‘ in Tabelle 30).

*n* (abs.): gesamt 2007 *n* = 352-355; gesamt 2009 *n* = 297-298; gesamt 2011 *n* = 714-720;

1 inkl. Post/Faber;

2 inkl. Wettbüro;

-- in 2007 und 2009 nicht explizit erhoben.

### 3.6.4 Spieleinsätze von Jugendlichen

Tabelle 38 im Anhang ist zu entnehmen, in welcher Höhe bezogen auf den zurückliegenden Jahreszeitraum Ausgaben durch 16- und 17-Jährige getätigt werden. Einbezogen sind dabei wiederum alle Jugendlichen (inkl. Nichtspieler). 71,1 % der Jugendlichen diesen Alters in Deutschland haben danach nicht gespielt bzw. geben als monatliche Ausgaben ‚0 Euro‘ an. 21 % geben bis zu 10 Euro im Monat als Spieleinsatz an, 3,1 % zwischen 10 und 20 Euro und weitere 3,3 % zwischen 20 und 50 Euro. 1,5 % der Jugendlichen wenden monatlich mehr als 50 Euro für Glücksspiele auf. Jungen geben drei mal so häufig Geldbeträge zwischen 10 und 50 Euro monatlich für Glücksspiele aus wie Mädchen (9,6 % vs. 3,1 %). Auf der Basis der absoluten monatlichen Eurobeträge im Jahr 2011 ist der Geschlechtsunterschied signifikant (Mann-Whitney-U-Test,  $p < 0,01$ ).

Im Vergleich der drei Erhebungszeitpunkte setzen die 16- und 17-jährigen Jugendlichen nur geringfügig zunehmende Summen pro Monat für Glücksspiele ein. Die Zunahme ist nur bei den Mädchen signifikant (Kruskal-Wallis-H-Test,  $p < 0,05$ ).

### **3.6.5 Erstes Glücksspiel von Jugendlichen und korrespondierendes Alter**

Wie auch die Reihenfolge der 12-Monats-Prävalenzen der Glücksspiele von 16- und 17-Jährigen nahelegt, werden am häufigsten Sofortlotterien mit 28 % und das privat organisierte Glücksspiel mit 11 % als erstes Glücksspiel im Leben genannt. Entsprechend werden erstere auch von beiden Geschlechtern mit annähernd gleicher Häufigkeit angegeben und das private Glücksspiel deutlich häufiger von Jungen als von Mädchen (14,9 % vs. 6,9 %).

Aufgrund der engen Altersspanne kann für die Jugendlichen, im Gegensatz zu den Erwachsenen, das mittlere Lebensalter beim erstgenannten Glücksspiel angegeben werden. Jungen geben mit  $13,5 \pm 2,6$  Jahren ein nur geringfügig niedrigeres Alter als Mädchen an ( $13,6 \pm 3,0$  Jahre).

### **3.6.6 Glücksspielassoziierte Probleme bei Jugendlichen**

Wie bereits Tabelle 28 zu entnehmen, sind auch unter 16 und 17-jährigen Jugendlichen glücksspielassoziierte Probleme bereits verbreitet. Im Vergleich zur erwachsenen bis 65-jährigen Bevölkerung findet sich bei den Jugendlichen ein höherer Anteil mindestens problematischer Glücksspieler (1,31 % vs. 0,98 %).

Betrachtet man die Klassifizierungen der Glücksspielsucht nach SOGS bei Jugendlichen differenziert, so ergeben sich im Einzelnen folgende Zahlen (Tabelle 33).



Tabelle 33: Verbreitung glücksspielassoziierter Probleme bei 16 und 17-jährigen Jugendlichen

Klassifizierung nach SOGS	gesamt		Jungen		Mädchen	
	n	%	n	%	n	%
auffällig						
2007	29	7,70	19	9,47	10	5,88
2009	17	5,63	14	9,48	3	1,71
2011	32	6,11	22	7,41	10	4,73
problematisch						
2007	1	0,31	1	0,60	0	0,00
2009	5	1,10	2	0,95	3	1,24
2011	6	0,99	5	0,75	1	1,23
pathologisch						
2007	0	0,00	0	0,00	0	0,00
2009	3	0,51	1	0,72	2	0,31
2011	3	0,32	2	0,50	1	0,13

*n*=absolute, ungewichtete Fallzahlen, % = gewichtet.

Erkennbar ist zudem, dass es unter den Jugendlichen auch bereits einen erheblichen Anteil auffälliger Glücksspieler gibt (6,11 %). Dieser liegt ebenfalls noch über dem entsprechenden Anteil der 18-65-Jährigen, der 5,5 % beträgt und ist bei den Jungen deutlich höher als unter den Mädchen (7,41 % vs. 4,73 %). Die Problemspieleranteile sind dagegen unter Jungen und Mädchen ähnlich hoch. Auf interferenzstatistische Analysen wird aufgrund der geringen Fallzahlen verzichtet.

### 3.7 Motive des Glücksspiels und subjektive Gewinn- und Verlustbilanz

In allen drei Surveys der BZgA werden verschiedene Motive erhoben, die für das Glücksspiel eine Rolle spielen können. Darüber hinaus wird nach der subjektiv resümierten Gewinn- und Verlustbilanz der letzten 12 Monate gefragt, also ob durch Wetten und Spielen mit Geldeinsatz alles in allem finanziell dazu gewonnen oder verloren wurde. Beides wird in diesem Kapitel dargestellt. Bezugsgruppe sind dabei Glücksspieler, also Personen, die in den letzten 12 Monaten vor der jeweiligen Befragung an mindestens einem Glücksspiel teilgenommen haben.

*Glücksspiel motive.* In allen drei Untersuchungen dominiert mit Abstand Geldgewinn als Motiv (2007: 71,9 %, 2009: 73,8 %, 2011: 69,0 %) und stellt sich somit als Hauptmotiv dar (Tabelle 34). Am zweithäufigsten genannt wird das Motiv ‚Aufregung‘, im Jahr 2011 von 31,5 % der Befragten (2007: 32,1 %, 2009: 30,4 %). Dieses Motiv wird deutlich häufiger von männlichen als von weiblichen Befragten angegeben. Noch stärker fällt der Geschlechtsunterschied bei den Motiven ‚Geselligkeit‘ und

‚Entspannung‘ aus, welche mit 15,8 % bzw. 9,0 % im Jahr 2011 am dritt- bzw. vierthäufigsten von den Glücksspielern angegeben werden: Männliche Glücksspieler geben diese jeweils etwas mehr als doppelt so häufig an wie weibliche. Etwa gleichauf in der weiteren Rangfolge der Motive liegen mit Nennungshäufigkeiten zwischen 5,4 % und 5,8 % im Jahr 2011 ‚sich auskennen‘ und ‚Ablenkung‘. Die eigene Kompetenz wird dabei von männlichen Befragten, je nach Erhebungsjahr, zwischen drei und vier mal häufiger als Motiv angegeben als von weiblichen. Dies dürfte mit der höheren Affinität männlicher Befragter zu Sportwetten zusammenhängen. Das Motiv ‚ungestört sein‘ wird mit Abstand am seltensten genannt (2011: 1,3 %).

Gegenüber der Ausgangsmessung im Jahr 2007 wird unter den Glücksspielern im Jahr 2011 lediglich das Motiv ‚Geselligkeit‘ signifikant häufiger genannt, während bei den übrigen Motiven, mit Ausnahme von ‚sich auskennen‘ und ‚ungestört sein‘, signifikante Rückgänge festzustellen sind.

Tabelle 34: Glücksspielermotive

Spiel- motiv	Geselligkeit		Geldgewinn		Entspan- nung		sich aus- kennen		Ablenkung		Aufregung		ungestört sein	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
insges.														
2007	791	14,4*	3.869	71,9*	579	10,3*	339	6,2	396	7,8*	1.749	32,1	91	2,2*
2009	658	12,8*	3.900	73,8*	439	8,1	271	5,3	313	6,3	1.536	30,4	87	2,0*
2011	926	15,8	3.137	69,0	427	9,0	380	5,4	320	5,8	1.844	31,5	51	1,3
männlich														
2007	527	18,7*	1.803	69,5	391	13,1	275	9,3	237	9,2*	983	35,2	57	2,6*
2009	435	16,5*	1.833	72,0*	293	10,3*	219	8,0	193	7,7	827	32,8	48	2,2
2011	675	20,5	1.611	68,5	321	11,9	312	7,5	212	6,9	1.111	34,5	34	1,5
weiblich														
2007	264	9,1	2.066	74,8*	188	6,8*	64	2,4	159	6,0*	766	28,2	34	1,6
2009	223	8,1*	2.067	76,0*	146	5,2	52	1,7*	120	4,4	709	27,3	39	1,9*
2011	251	9,7	1.526	69,6	106	5,3	68	2,6	108	4,4	733	27,7	17	1,0

Befragte, die in den letzten 12 Monaten mindestens ein Glücksspiel gespielt haben;

% = Zeilenprozent; n = ungewichtete Fallzahl; Mehrfachnennungen möglich;

\*) Statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Kontrollvariablen: Alter und ggf. Geschlecht);

n (abs.) 2007: 5.296-5.403, 2009: 5.176-5.378, 2011: 4.635-4.695.

Neben dieser allgemeinen Betrachtung der Spielermotive erscheint von Interesse, ob sich deren Nennungshäufigkeiten zwischen den nach SOGS klassifizierten Glücksspielern unterscheiden. Hierzu werden wiederum die im Jahr 2011 als problematisch oder pathologisch eingestuften Glücksspieler zusammengefasst und den risikoreichen (bzw. auffälligen) und den unproblematischen Glücksspielern gegenübergestellt. Während sich die Häufigkeiten der Motive ‚Geld gewinnen‘ und ‚Geselligkeit‘ nur geringfügig zwischen den drei Gruppen unterscheiden, werden alle übrigen Spielermotive deutlich häufiger von Problemspielern als von unproblematischen Spielern genannt. In abnehmender Reihenfolge

der jeweiligen Verhältnisse bei den einzelnen Spielmotiven ergibt sich beim Motiv ‚ungestört sein‘ ein Verhältnis von ca. 12:1 (10,9 % vs. 0,9 %), bei ‚sich auskennen‘ von ca. 6:1 (25,6 % vs. 4,3 %), bei ‚Ablenkung‘ ca. 4:1 (21,7 % vs. 4,9 %) und bei ‚Entspannung‘ von ca. 3:1 (25,0 % vs. 8,2 %). Weniger ausgeprägt sind die Unterschiede beim Motiv ‚Aufregung‘ (50,5 % vs. 30,2 %). Ausgenommen das Spielmotiv ‚soziale Motivation‘, welches bei den risikoreichen Spielern am höchsten ausfällt, liegen die Nennungshäufigkeiten der einzelnen Motive bei den auffälligen Glücksspielern zwischen denen der beiden übrigen nach SOGS gebildeten Gruppen.

Subjektive Gewinn- und Verlustbilanz. Im Jahr 2011 geben lediglich 11,1 % der Glücksspieler an, einen Gewinn erzielt zu haben (durchschnittlich: 956,60 Euro, Median: 80 Euro, IQB = 20-400 Euro). 60,8 % dagegen schätzen, dass sie Verlust erlitten haben (durchschnittlich: 138,60 Euro, Median: 50 Euro, IQB = 20-120 Euro) und bei 27,7 % ist die Bilanz unentschieden (weiß nicht/ keine Angabe: 0,3 %). Die Verteilung der Einschätzungen zur persönlichen Gewinn- und Verlustbilanz stimmt mit denen der früheren Erhebungen gut überein, wobei sowohl die Höhe der angegebenen Gewinn- als auch die der Verlustsumme im Jahr 2011 etwas niedriger ausfällt als in den beiden vorangegangenen Erhebungen der BZgA.

### **3.8 Rezeption von Glücksspielwerbung, Informations- und Hilfeangeboten sowie Einstellungen und Information zum Glücksspiel**

In den Glücksspiel-Surveys der BZgA werden eine Reihe von Fragen zur Rezeption von verschiedenen Medien, die Glücksspielwerbung transportieren, zur Wahrnehmung von Informations- und Hilfeangeboten zu Glücksspielproblemen sowie Einstellungen in der Bevölkerung zu gesetzlichen Regelungen des Glücksspiels erhoben. Die Ergebnisse sind, jeweils differenziert nach Erhebungsjahr dargestellt, den nachfolgenden drei Abschnitten zu entnehmen.

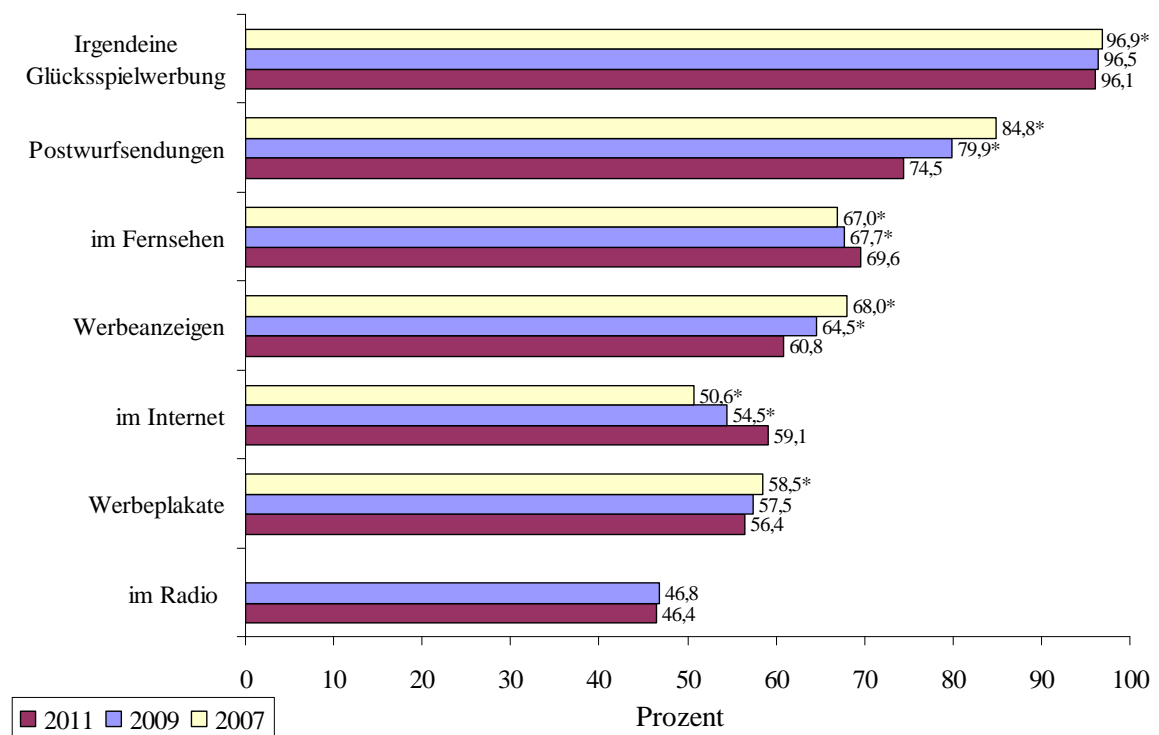
### **3.9 Glücksspielwerbung**

Nahezu die gesamte Bevölkerung im Alter von 16 bis 65 Jahren hat in den zurückliegenden sechs Monaten vor der Befragung im Jahr 2011 irgendeine Werbung für Glücksspiele wahrgenommen (96,1 %, Abbildung 10).

Bezogen auf die einzelnen Werbeformen werden Postwurfsendungen mit Glücksspielwerbung am häufigsten wahrgenommen (2011: 74,5 %). Es folgen Werbespots im Fernsehen und Werbeanzeigen (69,6 % bzw. 60,8 %) sowie Glücksspielwerbung im Internet und Werbeplakate (59,1 % bzw. 56,4 %). Vergleichsweise selten wahrgenommen wird Glücksspielwerbung im Radio (46,4 %).

Im Vergleich der drei Erhebungszeitpunkte ist die Rezeption der einzelnen Werbemedien überwiegend leicht rückläufig. Während dieser Trend bei der Glücksspielwerbung insgesamt nur sehr gering ausfällt, sind die Rückgänge sowohl bei den Postwurfsendungen als auch bei den Werbeanzeigen signifikant. Dagegen hat die Wahrnehmung von Werbung im Internet und im Fernsehen im Vergleich der drei Erhebungszeitpunkte jeweils signifikant zugenommen. Das Internet hat damit im Jahr 2011 hinsichtlich des Erreichungsgrades die Werbeplakate gegenüber dem Jahr 2009 überholt. Im Jahr 2011 nahezu unverändert gegenüber dem letzten Survey ist die Häufigkeit der Wahrnehmung von Radiowerbung zu Glücksspielen geblieben. Im Jahr 2007 wurden zu diesem Medium noch keine Daten erhoben.

Abbildung 10: Prozentuale Anteile der Personen, die in den letzten sechs Monaten Glücksspielwerbung wahrgenommen haben, in den Befragungen 2007, 2009 und 2011



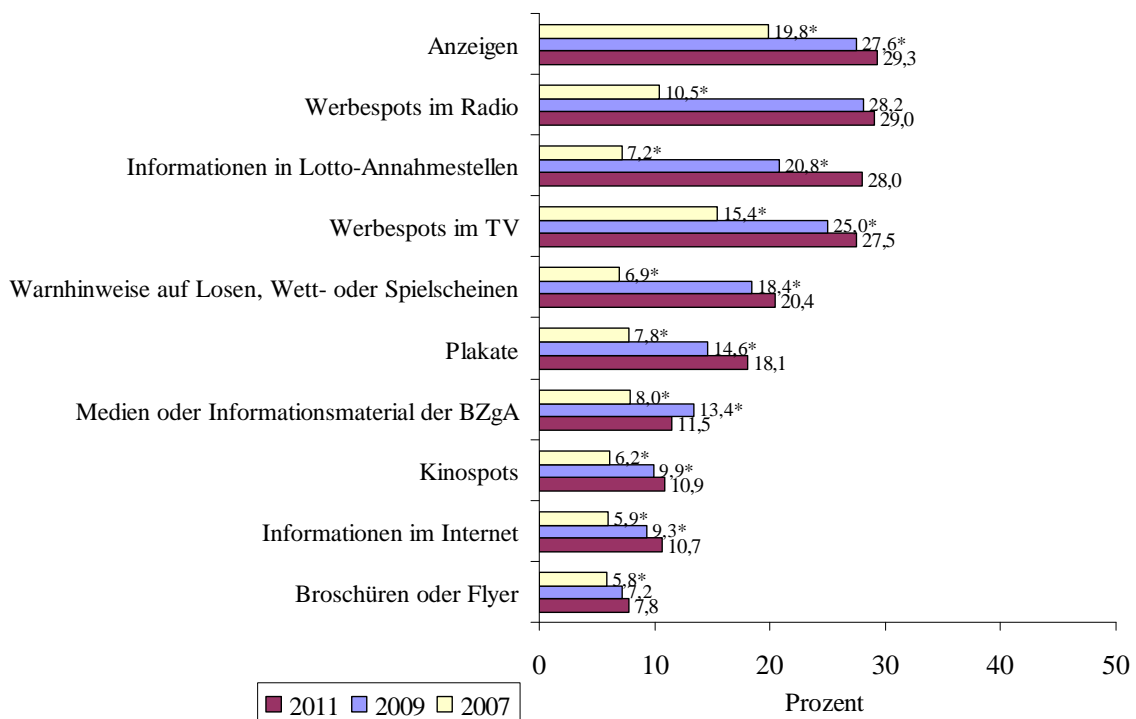
Ausgewiesen sind die zusammengefassten prozentualen Anteile der Antwortkategorien „oft“ und „manchmal“; Werbung im Radio wurde erstmals 2009 erhoben;

\*) Statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Erhebungszeitpunkten;  
Anzahl gültiger Fälle:  $n = 10.001$  (2007);  $n = 10.000$  (2009);  $n = 10.002$  (2011).

### 3.10 Präventions-, Informations- und Hilfsangebote

Wie auch in den vorangegangenen Surveys wurde die Wahrnehmung von verschiedenen Informationsangeboten zu den Gefahren des Glücksspiels erhoben. Bezugszeitraum sind dabei die letzten sechs Monate vor der Befragung (Abbildung 11). Es zeigt sich, dass die meisten Angebote in der Erhebung 2011 signifikant häufiger wahrgenommen werden als im Jahr 2009. Ausnahmen hiervon sind Werbespots im Radio und Broschüren oder Flyer, bei denen sich jeweils nur geringe Anstiege ergeben sowie Werbung oder Informationsmaterial der BZgA, deren Reichweite von 13,4 % im Jahr 2009 auf 11,5 % im Jahr 2011 abgenommen hat. Die größte Verbreitung haben im Jahr 2011 Anzeigen (29,3 %), gefolgt von Werbespots zu Glücksspielgefahren im Radio (29 %), Informationen in Lotto-Annahmestellen (28 %) und Werbespots zu den Gefahren des Glücksspiels im Fernsehen (27,5 %). Die geringste Verbreitung haben Kino-Spots (10,9 %), Informationen im Internet (10,7 %) und, als Schlusslicht mit 7,5 %, Broschüren oder Flyer mit Informationen zu den Gefahren des Glücksspiels. Gleichwohl hat die Verbreitung der drei letztgenannten in der Bevölkerung seit dem Jahr 2007 kontinuierlich zugenommen, wenn auch im Jahr 2011 der Zuwachs geringer ausfällt als im Jahr 2009.

Abbildung 11: Prozentuale Anteile der Personen, die in den letzten sechs Monaten Informationsangebote zu den Gefahren des Glücksspiels wahrgenommen haben, bei 16- bis 65-Jährigen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011



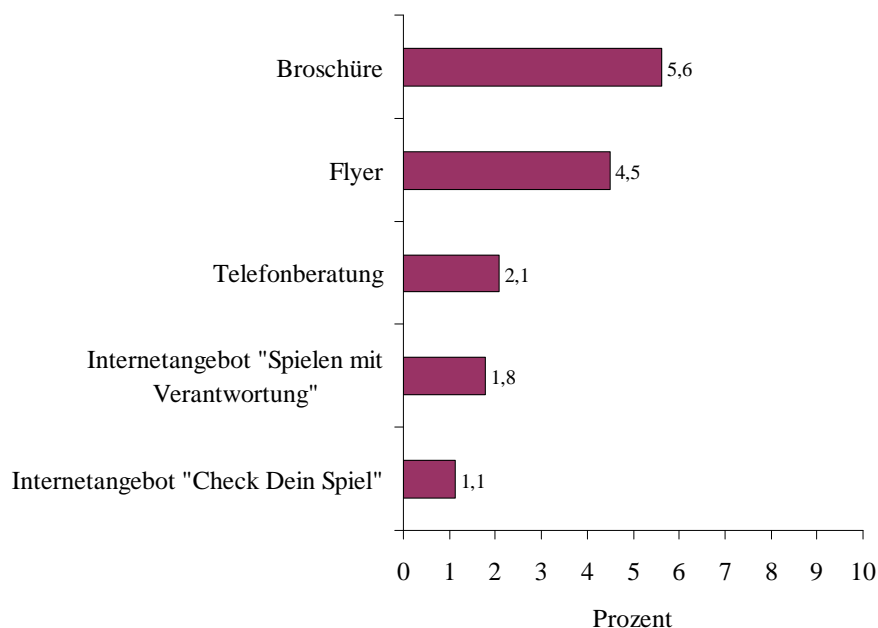
Bezugszeitraum: letzte 6 Monate;

\*) Statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Erhebungsjahren;

Anzahl gültiger Fälle:  $n = 10.001$  (2007);  $n = 10.000$  (2009);  $n = 10.002$  (2011).

Im Survey 2011 wird zudem dezidiert nach der Bekanntheit verschiedener Aufklärungsmedien und Informationsmaterialien der BZgA gefragt. Am häufigsten werden mit 5,6 % Broschüren der BZgA genannt. Es folgen mit 4,5 % Flyer, mit 2,1 % die Telefonberatung der BZgA und mit 1,8 % bzw. 1,1 % die Internetangebote „Spielen mit Verantwortung“ bzw. „Check Dein Spiel“.

Abbildung 12: *Prozentuale Anteile 16- bis 65-Jähriger, die in den letzten sechs Monaten Medien oder Informationsmaterial der BZgA, in denen auf Gefahren des Glücksspiels aufmerksam gemacht wird, gesehen, gehört oder gelesen haben (nur Befragung 2011)*



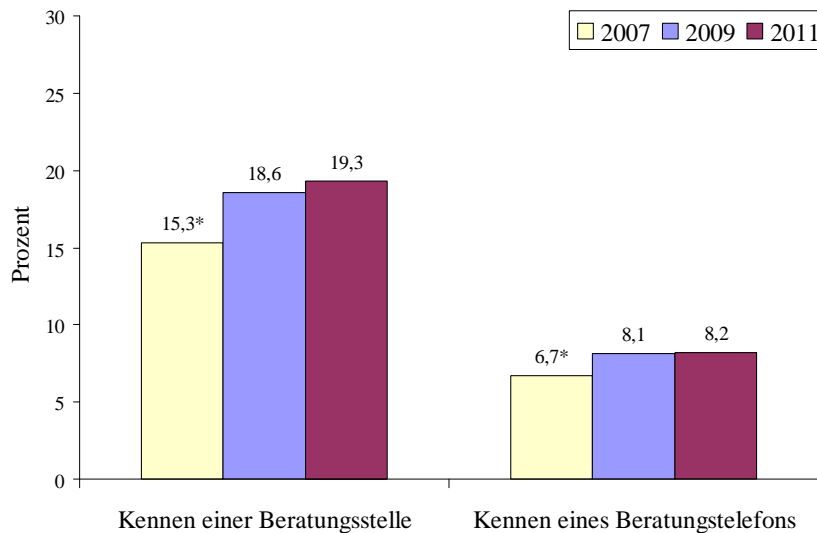
Bezugszeitraum: letzte 6 Monate;  
n = 10.002.

Bei den aus Abbildung 11 ersichtlichen 11,5 % der Befragten, die irgendein Aufklärungsmedium der BZgA kennen, entfallen 8,5 % auf nur ein Medium. Lediglich 2,7 % haben zwei oder mehr Medien der BZgA gesehen, gehört oder gelesen. Männliche Befragte geben dabei jedes der erfragten BZgA-Aufklärungsmedien etwas häufiger an als weibliche. Hinsichtlich des Alters der Befragten bestehen, mit Ausnahme der Internetangebote, die jeweils mehr als doppelt so häufig von bis 25- als von über 25-Jährigen genannt werden, nur geringfügige Unterschiede („Spielen mit Verantwortung“: 3,4 % vs. 1,4 %, „Check Dein Spiel“: 2,2 % vs. 0,9 %).

Der Anteil der Personen, die eine Beratungsstelle kennen, an die man sich durch Glücksspiel bedingter Problemen oder Belastungen wenden kann, hat von initial 15,3 % im Jahr 2007 auf 18,7 % im Jahr 2009 und 19,6 % im Jahr 2011 kontinuierlich zugenommen (Abbildung 13). Ebenso hat sich auch die

Bekanntheit eines Beratungstelefons, an das man sich aufgrund von glücksspielbedingten Problemen oder Belastungen wenden kann, erhöht: In der Studie 2007 bejahten dies 6,7 % aller Befragten, im Jahr 2009 8,1 %, und im Jahr 2011 ist der Anteil noch einmal geringfügig auf 8,2 % angestiegen.

Abbildung 13: Prozentuale Anteile der Personen, die eine Beratungsstelle oder die Nummer eines Beratungstelefons für Probleme und Belastungen durch Glücksspiel kennen, bei 16- bis 65-Jährigen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011



\*) Statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Erhebungsjahren;  
Anzahl gültiger Fälle:  $n = 10.001$  (2007);  $n = 10.000$  (2009);  $n = 10.002$  (2011).

Im Jahr 2011 kennen weibliche und bis 25-jährige Befragte beide Hilfeangebote etwas häufiger als männliche und über-25-jährige (Beratungsstelle: weibliche vs. männliche: 20,8 % vs. 17,8 %, bis 25-jährige vs. über 25-jährige: 19,8 % vs. 16,9 %; Beratungs-Hotline: weibliche vs. männliche: 8,7 % vs. 7,7 %, bis 25-jährige vs. über 25-jährige: 8,5 % vs. 6,4 %).

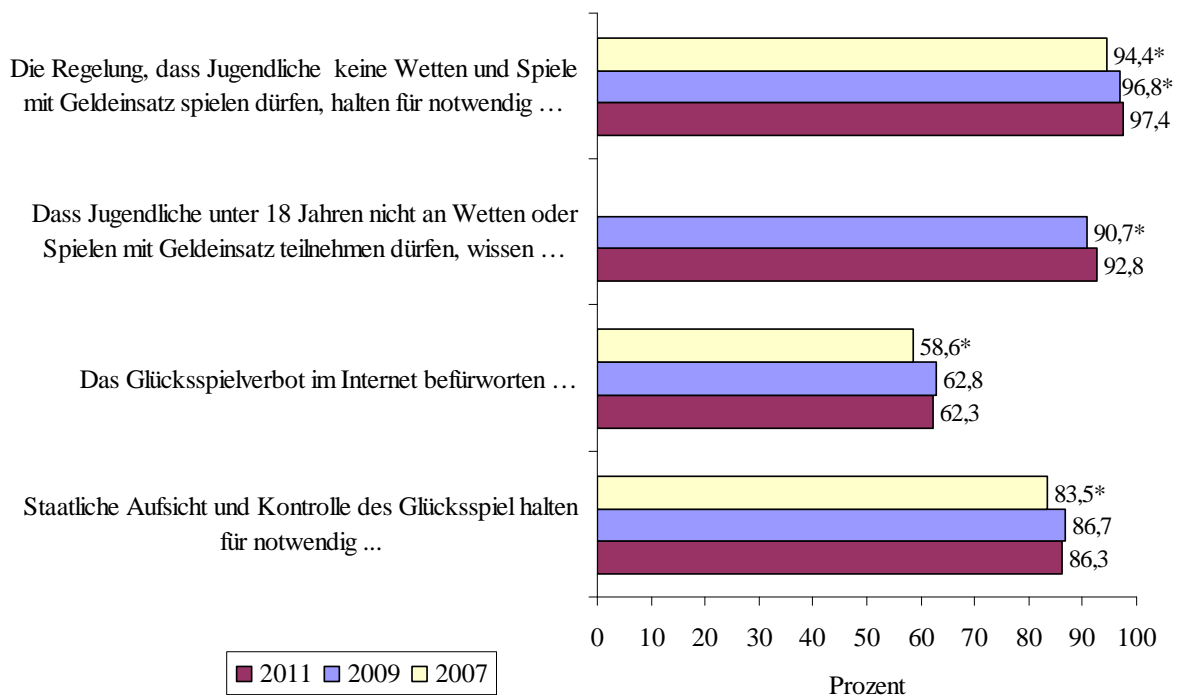
### 3.11 Einstellungen zu gesetzlichen Regelungen, Themeninteresse, Informationsstand und –bedarf

Zu diesem Themenkomplex wurden vier Fragen gestellt. Die Jugendschutzbestimmung, dass Jugendliche nicht an Glücksspielen oder Wetten mit Geldeinsatz teilnehmen dürfen, findet eine hohe Zustimmung (Abbildung 14). Nach 94,4 % aller Befragten im Jahr 2007 und 96,8 % im Jahr 2009 halten im Jahr 2011 97,4 % diese Regelung für notwendig, womit sich der Anteil noch einmal signifikant gegenüber beiden vorausgegangenen Erhebungen erhöht hat. In der Erhebung 2009 wurde erstmals auch danach gefragt, ob bekannt ist, dass Jugendliche nicht an Glücksspielen mit Geldeinsatz teil-

nehmen dürfen. Diese Bestimmung ist im Jahr 2009 90,7 % der Befragten bekannt, im Jahr 2011 ist der Anteil signifikant auf 92,8 % angestiegen.

Im Jahr 2007 befanden 58,6 % der 16- bis 65-Jährigen, dass Glücksspiele mit Geldeinsatz im Internet verboten sein sollten. Im Jahr 2009 ist dieser Anteil auf 62,8 % angestiegen und fällt mit 62,3 % im Jahr 2011 nur unwesentlich geringer aus. Gegenüber dem Jahr 2007 bedeutet dies einen signifikanten Anstieg. Die Regelung, dass in Deutschland Glücksspiele mit Geldeinsatz nur unter Aufsicht und Kontrolle des Staates durchgeführt werden dürfen, halten 83,5 % (2007) bzw. 86,7 % (2009) aller Befragten für notwendig. Im Jahr 2011 sind es 86,3 %, was gegenüber dem Jahr 2007 einen signifikanten Anstieg bedeutet.

Abbildung 14: Einstellungen und Wissen zu gesetzlichen Regelungen bei 16- bis 65-Jährigen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011



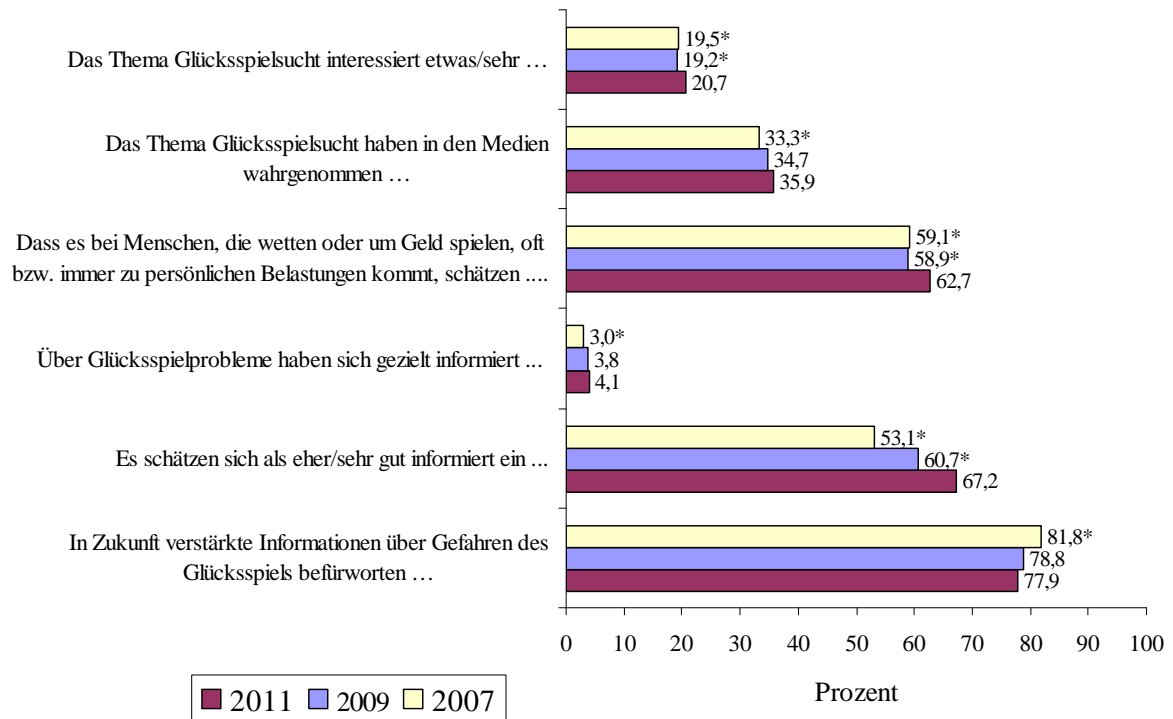
\*) Statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Erhebungsjahren;  
Anzahl gültiger Fälle:  $n = 10.001$  (2007);  $n = 10.000$  (2009);  $n = 10.002$  (2011).

Das Interesse in der Bevölkerung am Thema Glücksspielsucht lässt sich anhand von sechs Fragen wiedergeben (Abbildung 15). Nach 19,5 % im Jahr 2007 und 19,2 % im Jahr 2009 sagen im Jahr 2011 20,7 %, dass sie sich für das Thema Belastung und Probleme durch Glücksspiel mit Geldeinsatz etwas oder sehr interessieren. Dieser Zuwachs ist gegenüber beiden Vorjahren signifikant. Sowohl die



Wahrnehmung des Themas in den Medien (in den letzten sechs Monaten im Fernsehen gesehen, im Radio gehört oder in Zeitungen oder Illustrierten gelesen) als auch der Anteil der Befragten, die sich selbst gezielt zu diesem Thema informieren, haben leicht aber kontinuierlich zugenommen. Die Werte des Jahres 2011 betragen 35,9 % bzw. 4,1 % und stellen einen jeweils signifikanten Zuwachs gegenüber dem Jahr 2007 dar. Deutlich stärker dagegen hat die subjektive Einschätzung des eigenen Informationsstandes zur Glücksspielsucht zugenommen. Der Anteil der Personen, die sagen, eher gut bzw. sehr gut über die Gefahren des Glücksspiels informiert zu sein, steigt von 53,1 % im Jahr 2007 auf 60,7 % im Jahr 2009 und im Jahr 2011 noch einmal auf 67,2 % an. Damit hat der Anteil gegenüber den beiden vorangegangenen Erhebungen im Jahr 2011 signifikant zugenommen. Zudem wurde nach der Einschätzung gefragt, wie oft es bei Menschen, die wetten oder um Geld spielen, zu persönlichen Belastungen oder zwischenmenschlichen Problemen kommt. „Oft oder immer“ schätzen dies in den Jahren 2007 und 2009 ca. 59 % ein. Im Jahr 2011 steigt diese Einschätzung dagegen signifikant auf 62,7 % an. Schließlich befürwortet nach wie vor ein Großteil der Befragten, dass die Öffentlichkeit in Zukunft stärker über die Gefahren des Glücksspiels informiert werden sollte, auch wenn der Anteil seit 2007 sukzessive leicht zurückgegangen ist. In der Studie 2007 sind es 81,8 %, 2009 78,8 % und 2011 noch 77,9 %. Gegenüber dem Jahr 2007 fällt der Anteil im Jahr 2011 signifikant geringer aus.

Abbildung 15: *Interesse am Thema Glücksspielsucht sowie Informationsverhalten und -bewertung bei 16- bis 65-Jährigen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011*



\*) Statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Erhebungsjahren;  
Anzahl gültiger Fälle:  $n = 10.001$  (2007);  $n = 10.000$  (2009);  $n = 10.002$  (2011).

#### 4 Diskussion

Mit der Untersuchung des Jahres 2011 liegt von der BZgA die dritte repräsentative Stichprobe der 16- bis 65-jährigen Bevölkerung in Deutschland zum Glücksspielverhalten und weiteren Indikatoren des Glücksspiels vor. Damit sind erstmalig Trenddaten zum Glücksspielverhalten in Deutschland über einen Zeitraum von vier Jahren verfügbar, die insgesamt 30 Tsd. Personen umfassen. Die Surveys erfüllen so zum einen eine wichtige Monitoring-Funktion hinsichtlich der Glücksspielnutzung und den bei einem kleinen Teil der Bevölkerung damit assoziierten Problemen. Zum anderen gewähren die Daten durch Erhebung von Wissensständen und Einstellungen zum Glücksspiel in der Bevölkerung Einblick in die Verbreitung und Akzeptanz von Präventionskampagnen gegen die Glücksspielsucht und dienen damit der wissenschaftlichen Fundierung für die Planung von Präventionsmaßnahmen der BZgA. Schließlich leisten sie einen wichtigen Beitrag zu den gerade in jüngerer Zeit relativ intensivierten Forschungsaktivitäten in Deutschland zu Epidemiologie und Prävention der Glücksspielsucht. Dies gilt insbesondere auch für Glücksspielaktivitäten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, für deren Erforschung mit der disproportionalen Stichprobenziehung im Survey 2011 eine belastbarere Datengrundlage bereitgestellt werden konnte.

Alle drei von der BZgA durchgeführten Glücksspiel-Studien zeigen übereinstimmend, dass Glücksspiel in der Bevölkerung weit verbreitet ist. So sind im mittleren und höheren Erwachsenenalter Personen, die noch nie in ihrem Leben ein Glücksspiel gespielt haben, eine kleine Minderheit. Die Glücksspielgesamtprävalenz wie auch die Prävalenzen der meisten Glücksspiele sind im Jahr 2011 jedoch deutlich zurückgegangen. Das in Deutschland mit Abstand populärste Glücksspiel, Lotto „6 aus 49“, wurde in den letzten 12 Monaten vor der Befragung noch von 31,5 % der Bevölkerung gespielt (nach 40 % im Jahr 2009). Dies korrespondiert in erster Linie mit einer Abnahme der seltener als einmal im Monat Lotto Spielenden. Ein im Verhältnis zu 2009 besonders deutlicher Rückgang der Spielprävalenzen ist bei den Quizsendungen im Fernsehen und den Klassenlotterien festzustellen. Die Attraktivität dieser beiden Glücksspielformen hat sich seit 2007, gemessen wiederum an der Teilnahme in den letzten 12 Monaten, jeweils auf ca. ein Drittel verringert (2011: 3,9 % bzw. 1,2 %), die letzterer insbesondere für männliche Glücksspieler. Deutliche Zuwächse finden sich hingegen u. a. bei den Sofortlotterien (12,9 %, nach 10,2 % im Jahr 2009). Und auch das Spielen an Geldspielautomaten in Spielhallen, Gaststätten etc. hat, wenn auch nur geringfügig, weiter zugenommen (2011: 2,9 %). Allerdings ist diese Zunahme gegenüber den vorangegangenen Untersuchungen signifikant in der Altersgruppe der 18- bis 20-jährigen Männer, womit sich die Erkenntnisse aus dem Survey 2009 erneut bestätigen. Die Ergebnisse korrespondieren, mit Ausnahme des Glücksspiels über Internet, mit der Entwicklung der Umsatzzahlen auf dem Glücksspielmarkt. Danach gehen die Umsätze der staatlich konzessionierten Glücksspiele zurück, der gewerbliche Geldspielautomatenmarkt sowie die illegal über das Internet angebotenen Glücksspiele haben dagegen weiter zugenommen (Meyer, 2011,

Goldmedia, 2010). Während zudem die staatlichen Anbieter gemäß den restriktiven Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) reguliert werden, bestehen bei der Bekämpfung illegaler Angebote weiterhin Defizite, da das Internetspielverbot von kommerziellen Anbietern aus dem Ausland unterlaufen wird und diese rechtlich nur schwer zu belangen sind. Für die Anbieter der im GlüStV geregelten Spiele in Deutschland besteht daher die Herausforderung, einerseits dieser Entwicklung durch Bereitstellung attraktiver Produkte entgegenzutreten und andererseits verantwortungsvollen Spieler- und insbesondere Jugendschutz zu gewährleisten.

Sowohl die sich ergebende Glücksspielgesamtprävalenz als auch die Prävalenzen einzelner Glücksspiele bewegen sich größtenteils im Rahmen vergleichbarer in Deutschland durchgeführter Studien (Bühringer, Kraus, Sonntag et al., 2007, Buth & Stöver, 2008, BZgA, 2008, 2010, Kraus et al., 2010, Meyer et al., 2011). Zieht man zum Vergleich die aktuellste Erhebung zum Glücksspiel in der deutschen Bevölkerung, die PAGE-Studie, heran, so korrespondieren die ermittelten 12-Monats-Prävalenzen der beiden meistgespielten Glücksspiele, Lotto „6 aus 49“ und Sofortlotterien, ziemlich gut. Im BZgA-Survey 2011 ergeben sich jedoch einerseits etwas höhere Glücksspielgesamtprävalenzen (Lebenszeit und letzte 12 Monate), andererseits differieren die 12-Monats-Prävalenzen bei einzelnen Glücksspielen. So fallen im BZgA-Survey die 12-Monats-Prävalenzen der Fernsehlotterien etwa doppelt und die des privaten Glücksspiel 4-5 mal so hoch aus. Die entsprechenden Werte für Pferde- und ‚andere Sportwetten‘, Keno, das kleine Spiel sowie für Klassenlotterien ergeben sich dagegen nur etwa halb so hoch wie in der Vergleichsstudie. Mögliche Gründe, die zumindest einen Teil dieser Abweichungen erklären, können in methodischen Unterschieden zwischen den beiden Studien liegen, denen zu gegebener Zeit noch genauer nachzugehen sein wird.

Bei der Analyse der Spielorte bzw. Bezugswege für Glücksspiele zeigt sich, dass der Anteil der (insgesamt) über Lotto-Annahmestellen gespielten Glücksspiele im Jahr 2011 zurückgeht. Dies ist in erster Linie auf einen Rückgang der 12-Monats-Prävalenz des Lottospiel „6 aus 49“ zurückzuführen. Gleichwohl scheinen sich Wettbüros im Vergleich zu 2009 wenn auch auf vergleichsweise niedrigem Niveau steigender Attraktivität zu erfreuen. Allerdings ist hier in Rechnung zu stellen, dass dieser Bezugsweg bei Oddset-Spielangeboten und Toto-Wetten (wobei es sich jeweils nicht um Produkte des DLTB handelt, sondern um illegal angebotene Sportwetten mit festen Quoten) erstmals 2011 erfragt wurde, was diesen Anstieg erklären könnte. Aber auch die ‚übrigen Bezugswege‘, größtenteils eine im Fragebogen nicht genauer spezifizierte Restkategorie, können im Vergleich zu 2009 deutlich zulegen (von 4,0 % auf 6,6 % im Jahr 2011). Entgegen den Erwartungen und im Kontrast zur Entwicklung des illegalen Glücksspielmarktes ist dagegen der Anteil des Internets unter den Spielorten /Bezugswegen im BZgA-Survey 2011 insgesamt betrachtet leicht rückläufig (2009: 4,2 %, 2011: 3,7 %). Bezüglich einzelner auch vom DLTB angebotener Glücksspiele zeigt sich, dass bis zu knapp 40 % (Oddset-Spielangebote) der Befragten, die das jeweilige Spiel in den letzten 12 Monaten ange-

geben haben, dies nicht über Lotto-Annahmestellen gespielt haben, sondern illegal, d. h., im Wesentlichen über ‚andere Wege‘ oder Wettbüros. Diese Anteilsverhältnisse geben damit den einleitend genannten, geschätzten Marktanteil illegaler Anbieter von Sportwetten (über 90%) nicht wieder. Über die Ursachen für diese Abweichung kann nur spekuliert werden.

Die ermittelten Prävalenzen problematischen und pathologischen Glücksspiels in der 16 bis 65-jährigen Bevölkerung (0,51 % und 0,49 %, insgesamt 1 %) bleiben etwa auf gleichem Niveau wie in der Erhebung 2009 (insges. 1,1 %). Auch wenn nur Glücksspieler betrachtet werden, bleibt der entsprechende Anteil beider Ausprägungen des SOGS zusammengenommen mit ca. 2 % gegenüber 2009 unverändert. Die im BZgA-Survey ermittelten Anteile bleiben damit im Rahmen der aufgeführten Vergleichsstudien. Die Spannweite der Ergebnisse kann dabei u. a. durch unterschiedliche Methodik in der Datenerhebung, durch Einsatz unterschiedlicher Instrumente beim Screening auf Glücksspielsucht, durch Verwendung von Filterfragen (z. B. Mindestspielhäufigkeiten, Festlegen einer diagnostischen Schwelle, etc.) oder durch differierende Altersgrenzen der jeweils einbezogenen Befragten bedingt sein. Zumindest für einen Teil der als Problemspieler klassifizierten Personen im Survey sind Behandlungs- oder Beratungsangebote indiziert. Darüber hinaus müssen aus präventiver Sicht Beratungsangebote auch für Personen zugänglich sein, deren Glücksspielbelastung noch nicht so ausgeprägt ist. Der Anteil dieser als risikoreich spielenden bzw. auffällig bezeichneten Glücksspieler und Glücksspielerinnen beläuft sich im Survey 2011 auf ca. 5,5 %, ein Anteil, der sich gegenüber 2009 ebenfalls nur unwesentlich geändert hat.

Im Survey 2011 zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen problematischem oder pathologischem Glücksspiel und männlichem Geschlecht, jungem Lebensalter, niedrigem Bildungsabschluss, Arbeitslosigkeit und einem Migrationshintergrund sowie Glücksspielverhaltensmerkmalen wie relativ hohen eingesetzten monatlichen Geldbeträgen und relativ hoher Spielhäufigkeit. Damit werden Ergebnisse aus anderen Studien bestätigt (vgl. z. B. Buth und Stöver, 2008, Meyer et al., 2011). Diese Befunde erhalten Relevanz bei der Konzeption und dem Zuschnitt von zielgruppenspezifischen Präventionsmaßnahmen, z. B. für junge männliche Erwachsene mit geringem Bildungsabschluss und/oder Migrationshintergrund.

Einmal mehr haben sich den Daten zufolge insbesondere Sportwetten und Automaten Spiele als risikoreich für das Auftreten von Problemspielverhalten (problematische oder pathologische Ausprägung) erwiesen. Für Spieler dieser beiden Glücksspiele ergibt sich bei isolierter Betrachtung ein gegenüber Nichtspielern jeweils fast fünffach erhöhtes Risiko, ein Problemspielverhalten zu entwickeln. Die erstmals erfassten Live-Wetten weisen dabei ein deutlich höheres Suchtpotential auf als etwa die klassische Oddset-Sportwette, womit sie sich dem Gefährdungspotenzial von Geldspielautomaten annähern. Als gefährlich wird bei letzteren insbesondere die hohe Ereignisfrequenz, das häufige Auftreten von Fastgewinnen, die Möglichkeiten des Synchronspielens an mehreren Geräten (in Spielhallen) und

die Umwandlung des Geldeinsatzes in Punkte eingeschätzt, wodurch das Erleben von Verlusten gemindert wird. Für Lotto „6 aus 49“ ergibt sich insoweit kein derartiges Risiko. Das Gefährdungspotenzial einzelner Glücksspiele scheint zudem mit dem Glücksspielkonsum insgesamt assoziiert zu sein, was für Mehrfachspieler Relevanz erlangt. So findet sich bei den Befragten, die risikoreichere Glücksspiele genannt haben, durchweg eine höhere durchschnittliche Anzahl insgesamt angegebener Spiele als bei den Befragten, die weniger risikoreiche Spiele wie Lotterien gespielt haben. Eine Ausnahme sind Internet-Casinospiele, die zwar relativ häufig neben anderen Glücksspielen angegeben werden, für die aber, anders als im Survey 2009 (nicht publiziert), im Jahr 2011 selbst kein signifikanter Effekt für das Auftreten von Problemspielverhalten nachgewiesen werden konnte.

Die deutliche Zunahme der Glücksspielgesamtprävalenz (letzte 12 Monate) bei den 16- und 17-jährigen Jugendlichen beiden Geschlechts ist vor allem bedingt durch einen starken Anstieg bei den Sofortlotterien. Dieser Anstieg ist weniger bei den über Lotto-Annahmestellen bezogenen Losen festzustellen als vielmehr bei über ‚andere Wege‘ bezogenen. In den Fällen, in denen die Lose von den Jugendlichen über Lotto-Annahmestellen erworben wurden, ist allerdings auch ein Kauf durch Erwachsene und anschließendes Schenken an die Jugendlichen nicht auszuschließen. Somit könnte es sein, dass Jugendliche angeben, Lose von Sofortlotterien bezogen zu haben, ohne diese selbst gekauft zu haben. Ferner zeigen sich gerade bei den als risikoreich eingeschätzten Geldspielautomaten (12-Monats-Prävalenz 2011: 4,5 %) und Live-Wetten (2 %) unter den Jugendlichen höhere Nutzungsquoten als bei den Erwachsenen. Da sich bei den Geldspielautomaten diese Prävalenz gegenüber 2007 annähernd verdoppelt hat, ist von einer anhaltenden oder weiter zunehmenden Attraktivität dieser Glücksspielform unter Jugendlichen auszugehen. Insbesondere Jungen, von denen 6,5 % und damit mehr als drei mal so viel wie von den Mädchen an Automaten spielen, dürften dabei empfänglich sein für die vielfältigen Spieloptionen und die damit verbundenen optischen und akustischen Effekte, die die neuere Gerätegeneration auszeichnen. Ausschließlich von Jungen werden den Daten zufolge Oddset-Spielangebote gespielt. Deren 12-Monats-Prävalenz ist bei den 16- und 17-Jährigen zwar etwas zurückgegangen (auf 1,7 % im Jahr 2011 nach 2,3 % im Jahr 2009), allerdings ist dieser Rückgang bedingt durch einen geringeren Anteil der Jugendlichen, die in Lotto-Annahmestellen spielen. Bei Oddset-Spielangeboten sind offenbar andere Bezugswege attraktiv wie das Wettbüro (aber nicht das Internet), wo Wetten mit höherer Ausschüttungsquote und damit auch höheren Gewinnsummen illegal angeboten werden und auch der Zugang für Jugendliche oft weniger restriktiv gehandhabt wird. Diese illegalen Angebote des Glücksspielmarktes sollten daher verstärkt in Präventionsbemühungen einbezogen werden. Bei Lotto „6 aus 49“ besteht dagegen eine weiter rückläufige Tendenz: Gaben im Jahr 2007 noch 3,1 % der Jugendlichen an, in den letzten 12 Monaten Lotto gespielt zu haben, sank dieser Anteil im Jahr 2009 auf 2,7 % und im Jahr 2011 weiter auf 1,7 %. Die DLTB-Spiele Toto und Keno werden, ebenso wie bereits in 2009, von 16- und 17-Jährigen im Jahr 2011 nicht mehr gespielt. Diese Entwicklung kann zumindest teilweise als Folge wirksamer Jugendschutzmaßnahmen der Lottoge-

sellschaften angesehen werden. Da aber, über alle Glücksspiele hinweg betrachtet, gegenüber 2009 nahezu unverändert von jedem zehnten Jugendlichen angegeben wird, über Lotto-Annahmestellen an Glücksspielen teilgenommen zu haben (was insbesondere auf die Teilnahme an Sofortlotterien zurückzuführen ist), sind hier weitere Anstrengungen zum Jugendschutz erforderlich. Aus suchtpreventiver Perspektive ist dagegen der leichte Rückgang des Anteils insgesamt über Internet gespielter Glücksspiele unter 16- und 17-jährigen Jugendlichen positiv zu bewerten. Das Verbot des Internet-Glücksspiels im Jahr 2011 umgehen lediglich noch 0,8 % der Jugendlichen. Zu beobachten ist hier auch die Entwicklung bei Internet-Spielen um Spielgeld oder Punkte, deren Anteil gegenüber den beiden vorangegangenen Erhebungen extrem zugenommen hat (2011: 7,1 %). Auch wenn dies möglicherweise zu einem Teil durch einen im Interview 2011 etwas geänderten Abfragemodus bedingt sein könnte, ist darauf hinzuweisen, dass gerade vermeintlich harmlose „Quasiglücksspiele“ von Experten wiederholt als gefährlich bezeichnet worden sind. So können Jugendliche hier bspw. durch anscheinend leicht zu erzielende Gewinne zu einem Wechsel in den realen Internet-Glücksspielbereich animiert werden.

Das bei den 16- und 17-jährigen Jugendlichen zum Zeitpunkt des ersten gespielten Glücksspiels im Leben erfragte Alter (im Mittel 13½ Jahre) liegt innerhalb der aus früheren Studien berichteten Spannweite (z. B. Jacobs, 2004).

Auf der Grundlage des SOGS ließ sich unter den 16- und 17-jährigen Jugendlichen im Vergleich zur erwachsenen, bis 65-jährigen Bevölkerung im Jahr 2011 nicht nur ein höherer Anteil mit mindestens problematischem Spielverhalten ausmachen (1,31 % vs. 0,98 %), sondern auch ein höherer Teil mit auffälligem Spielverhalten (6,11 % vs. 5,45 %).

Wie in den beiden vorangegangenen Befragungen zeigen die Befunde der *Gambling Attitudes and Beliefs Scale* (GABS) auch im Jahr 2011, dass die Vulnerabilität gegenüber dem Glücksspiel bei Jugendlichen, insbesondere bei Jungen, im Vergleich zu älteren Befragten erhöht ist. Jüngere Glücksspieler glauben danach eher, das Spiel kontrollieren oder Glücksstrahlen erkennen zu können oder unterliegen hinsichtlich des Glücksspiels anderen Fehleinschätzungen. Somit ist bei ihnen die Aufklärung über den Zufallscharakter von Glücksspielen besonders indiziert. Das Ausmaß der Skepsis gegenüber den in der GABS formulierten Einstellungen und Überzeugungen hat bei jungen Glücksspielerinnen und Glücksspielern gegenüber der Erhebung 2009 nicht zugenommen.

Aus suchtpreventiver Sicht ist positiv zu bewerten, dass sich die Reichweite von Informationsangeboten über verschiedene Medien zu den Gefahren des Glücksspiels auch 2011 weiter erhöht hat. Denn auch bei Angehörigen von Personen mit glücksspielassoziierten Belastungen kann Beratungsbedarf bestehen, und die Verfügbarkeit adäquater Informationen über Medien oder auch soziale

Netzwerke kann den Weg zu kompetenter Hilfe ebnen. Am häufigsten werden Informationsangebote über Anzeigen, über Fernsehen und Radio und in Lotto-Annahmestellen wahrgenommen. Alle Medien mit Ausnahme des Radios verzeichnen gegenüber 2009 signifikante Zuwächse, einschließlich solcher mit hoher Informationsdichte wie Internetseiten oder Broschüren zu den Gefahren des Glücksspiels.

Auch die gesetzlichen Bestimmungen zu Glücksspielen und Spielerschutz stoßen in der Bevölkerung auf eine unverändert hohe oder sogar weiter steigende Akzeptanz. Bspw. besteht 2011 nahezu Konsens in der Bevölkerung, dass Jugendschutzbestimmungen notwendig sind. Unverändert hoch bleibt im Jahr 2011 jeweils auch die Befürwortung von staatlicher Aufsicht/Kontrolle über Glücksspiele und des Verbots von Glücksspielen im Internet. Letzteres halten allerdings deutlich weniger Befragte (62,3 %) als ersteres (86,3 %) für angemessen.

Auch wenn nur ein vergleichsweise geringer Anteil in der Bevölkerung sich gezielt über Glücksspielprobleme informiert (4,1 %), halten sich mehr als zwei Drittel für gut informiert. Damit ist hier zugleich ein sukzessiver und signifikanter Zuwachs dieses Anteils gegenüber den vorherigen Erhebungen festzustellen, der nicht zuletzt auf verstärkte Aufklärungsmaßnahmen gegen die Glücksspielsucht zurückzuführen sein dürfte.

Zukünftige Studien zum Glücksspiel sollten die Entwicklung des Glücksspielmarktes in Deutschland mit seinen Angebotsstrukturen und evtl. Modifikationen sowie das Glücksspielverhalten in der Bevölkerung im Sinne eines Monitorings weiter beobachten. Dabei ist auch der Zusammenhang zwischen individueller Glücksspielwahl resp. Präferenz für bestimmte Glücksspiele mit dem Auftreten von glücksspielassoziierten Problemen im Auge zu behalten. Dies insbesondere vor dem Hintergrund einer zu erwartenden (Teil)Liberalisierung des Marktes für Sportwetten. Hier ist mit einem Anstieg der Glücksspielsuchtprävalenzen zu rechnen, was verstärkte Aufklärungs- und Präventionsbemühungen erfordern wird. Dazu wiederum ist auch ein Monitoring der Wahrnehmung, Nutzung und Akzeptanz von Präventionsangeboten in der Bevölkerung sinnvoll.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Analyse von Gemeinsamkeiten der Glücksspielsucht mit der jüngst stärker in den Fokus der Öffentlichkeit gerückten sogenannten Internet-Spielsucht. So bestehen bei Online-Glücksspielen Konvergenzen und Überschneidungen mit dem Gebrauch des Internets. Beide Suchtverhaltensweisen treten insbesondere bei Jugendlichen auf, die das Internet regelmäßig und routiniert nutzen, und auch das Krankheitsbild der Internetabhängigkeit weist Parallelen hinsichtlich der Beschreibbarkeit als Störung der Impulskontrolle und zu substanzgebundenen Abhängigkeiten auf. Nach der jüngst vorgelegten PINTA-Studie (Prävalenz der Internetabhängigkeit, Rumpf, Meyer,



Kreuzer & John, 2011) ergeben sich für Internetabhängigkeit in Deutschland, je nach Screening-Methode, vorläufige Prävalenzschätzungen von 1-1,5 %, mithin etwas höher als für Glücksspielsucht. Dabei wurden deutlich höhere Anteile bei jungen Mädchen gefunden. Zwar ergab sich im Glücksspielsurvey der BZgA 2011 gegenüber den vorangegangenen Studien keine Zunahme bei den über Internet gespielten Glücksspielen. Allerdings scheint es aus Studien Anzeichen dafür zu geben, dass weibliche Glücksspieler zunehmend das Internet als geschützten Spielort bevorzugen („feminization of remote gambling“, Mark Griffiths, 2011<sup>25</sup>). Diese Entwicklung ist daher ebenfalls zu beobachten.

Um eine hohe methodische Konsistenz der BZgA-Studien sicherzustellen, wurde 2011 das Interview gegenüber der Befragung 2009 nur in wenigen Details geändert, zudem wurde wiederum dasselbe Sozialforschungsinstitut (forsa) mit der Feldarbeit und Datenerhebung betraut. Die jeweils nahezu identische mittlere Interviewdauer, die ähnlich hohen Ausschöpfungsquoten und die gute Übereinstimmung aller drei Stichproben hinsichtlich soziodemographischer Merkmale sprechen für die Vergleichbarkeit der Befragungen. Vor dem Hintergrund von Unwägbarkeiten einer Befragung über Mobilfunk im Allgemeinen und im Suchtmittelkontext im Besonderen wurde an einer telefonischen Befragung ausschließlich über Festnetz festgehalten, auch wenn sich, insbesondere unter den jungen Erwachsenen, im vergangenen Jahrzehnt der Anteil der nur über Mobiltelefon erreichbaren Menschen in Deutschland („Mobil Onlys“) weiter erhöht hat. Eigenen Schätzungen zufolge würde sich die Prävalenz des pathologischen Glücksspiels in der Gesamtbevölkerung bei Einbeziehung dieser Gruppe, deren Anteil sich insgesamt auf knapp ein Zehntel der Bevölkerung belaufen dürfte, lediglich um ca. 0,1 % erhöhen. Zwar wurde unter den „Mobil Onlys“ in der PAGE-Studie (Meyer et al., 2011) ein deutlich höherer Anteil belasteter Personen gefunden. Weder deren Einbeziehung in die Studie noch die Nutzung verschiedener Rekrutierungsstränge für die Zielpersonen, was einen erheblichen methodischen Aufwand darstellt, hat jedoch höhere Glücksspielsucht-Prävalenzen ergeben als in den genannten Vergleichsstudien.

Wie die meisten Studien weist auch der Glücksspiel-Survey der BZgA 2011 einige Einschränkungen auf. Da auf eine Non-Responder-Analyse verzichtet wurde, können Unterschiede zwischen den nicht an der Befragung Teilnehmenden und den Befragten z. B. hinsichtlich des Auftretens glücksspielassoziierter Probleme nicht ausgeschlossen werden. Ferner konnten im Survey bei als glücksspielsüchtig eingestuften Personen evtl. bestehende Komorbiditäten ebenso wenig berücksichtigt werden wie das evtl. Auftreten von manischen Episoden (nach DSM-IV sind letztere ein Ausschlusskriterium für

<sup>25</sup> Vortrag „Trends in technology and how this will shape the future of the Lottery world?“, Seminar „Responsible Gaming – Responsible Growth“ der European Lotteries, 26.-28.10.2011, Hamburg.

Glücksspielsucht). Am SOGS, dem im Survey 2011 nun zum dritten Mal erfolgreich eingesetzten Screening-Instrument, ist kritisiert worden, dass in Bevölkerungssurveys die Prävalenz pathologischen Glücksspiels möglicherweise überschätzt wird (z. B. Petry, 2005, Stinchfield, 2002, Delfabbro, 2008). Nach Stinchfield bezieht sich diese Aussage primär auf den direkten Vergleich zum DSM-IV, zudem basiert sie auf einer Untersuchung mit sehr kleinen Fallzahlen. Der SOGS wird nach wie vor in vielen Glücksspiel-Surveys eingesetzt (bspw. in der Schweiz, in Schweden, Italien, Estland, den Niederlanden und Polen), wodurch auch auf europäischer Ebene Vergleiche der Problemspielerprävalenzen möglich sind. Schließlich ist auch unter suchtpreventiven Gesichtspunkten, denen die Studie verpflichtet ist, ein Instrument vorzuziehen, dass die entsprechenden Prävalenzen eher über- als unterschätzt. In einer Reihe von Analysen zum Survey wurde das Ausmaß glücksspielbedingter Symptome nach SOGS dichotomisiert (mindestens problematisch vs. übrige). Dies ist zwar diagnostisch nicht hinreichend begründbar, gleichwohl erscheint dieser für epidemiologische Zwecke sinnvoll, um das Ausmaß der relevanten Glücksspielsuchtproblematik umreißen zu können. Im Rahmen von logistischen Regressionen stellt sich zudem die Frage nach einer geeigneten Referenzgruppe. Die hier gerechnete Variante des Einschlusses von Personen mit geringer Glücksspielproblematik (nach SOGS 1-2 Probleme) bedingt wahrscheinlich eine etwas konservativere Risikoschätzung, als wenn ausschließlich auf unproblematische Glücksspieler Bezug genommen wird.

Für die Bestimmung der Glücksspielsuchtausprägung bei Jugendlichen liegt auch eine adjustierte Form des SOGS vor (SOGS-RA, Revised for Adolescents, vgl. bspw. Stinchfield, 2010). Eine entsprechende Modifikation des SOGS wäre zwar prinzipiell möglich. Aufgrund der daraus evtl. resultierenden, schwer abschätzbaren Verzerrungen bei der Bestimmung der Glücksspielsucht von Jugendlichen sowie auch uneinheitlich gewählter Cutoff-Points des SOGS-RA in der Fachliteratur ist im Rahmen dieses Surveys auch für die Jugendlichen die Standardform des SOGS beibehalten worden.

## 5 Literatur

- Bahr, M. (2007). *Glücks- und Gewinnspielrecht. Eine Einführung in die wichtigsten rechtlichen Aspekte* (2., neu bearb. und erw. Aufl.). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Baumgärtner, T. (2009). *Jugendliche und Glücksspiel. Erste Ergebnisse der SCHULBUS-Sondererhebung 2009*. <http://www.suchthh.de/projekte/schulbus.htm> (letzter Zugriff 31.03.2010).
- Becker, T. (2009). *Glücksspielsucht in Deutschland. Prävalenz bei verschiedenen Glücksspielformen* (Schriftenreihe zur Glücksspielforschung Band 4). Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Blinn-Pike, L., Worthy, S. L. & Jonkman, J. N. (2010). Adolescent gambling: a review of an emerging field of research. *Journal of Adolescent Health*, Sep; 47 (3), 223-236.
- Bondolfi, G., Osiek, C. & Ferrero, F. (2000). Prevalence estimates of pathological gambling in Switzerland. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 101, 473-475.
- Breen, R. B. & Zuckerman, M. (1999). 'Chasing' in gambling behavior: Personality and cognitive determinants. *Personality and Individual Differences*, 27, 1097-1111.
- Brezing, C., Derevensky, J. L. & Potenza, M. N. (2010). Non-substance-addictive behaviors in youth: pathological gambling and problematic Internet use. *Child and Adolescent Psychiatric Clinics of North America*, Jul; 19 (3), 625-641.
- Bühringer, G., Kraus, L., Sonntag, D., Pfeiffer-Gerschel, T. & Steiner, S. (2007). Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. *Sucht*, 53, 296-308.
- Bühringer, G., Kraus, L., Höhne, B., Kufner, H., Künzel, J. (2010): Abschlussbericht Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17.12.2005 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi).
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. (2008). Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. [<http://www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/gluecksspiel/>]
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. (2010). Glücksspielverhalten in Deutschland 2007 und 2009. Ergebnisse aus zwei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. [<http://www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/gluecksspiel/>]
- Buth, S. & Stöver, H. (2008). Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung. *Suchttherapie*, 9, 3-11.
- Cook, S., Turner, N., Paglia-Boak, A., Adlaf, E. M. & Mann, R. E. (2010). *Ontario Youth Gambling Report: Data from the 2009 Ontario Student Drug Use and Health Survey*. Report Prepared for the Problem Gambling Institute of Ontario.
- Dilling, H., Mombour, W. & Schmidt, M.H. (Hrsg.). (2005). *Internationale Klassifikation psychischer Störungen. ICD-10 Kapitel V (F). Klinisch-diagnostische Leitlinien*. Bern, 5. Auflage: Huber.
- Goldmeda (2010). *Betting & Gambling Market Germany 2015*, Berlin.
- Grüsser, S. M., Plöntzke, B., Albrecht, U. & Mörsen, C. P. (2007). The addictive potential of lottery gambling. *Journal of Gambling Issues*, 19, 19-29.
- Hayer, T. & Meyer, G. (2003). Das Suchtpotenzial von Sportwetten, *Sucht*, 49 (4), 212-220.
- Hayer, T. & Meyer, G. (2004). Sportwetten im Internet - Eine Herausforderung für suchtpreventive Handlungsstrategien, *SuchtMagazin*, 30 (1), 33-41.
- Hayer, T. & Meyer, G. (2008). Problematisches Glücksspielverhalten. H. Scheithauer, T. Hayer, K. Niebank (Hrsg.). *Problemverhalten und Gewalt im Jugendalter. Erscheinungsformen, Entstehungsbedingungen und Möglichkeiten der Prävention* (S. 164-179). Stuttgart: Kohlhammer.

- Hayer, T. (2010). Geldspielautomaten und Suchtgefahren - Wissenschaftliche Erkenntnisse und suchtpolitischer Handlungsbedarf. *Sucht Aktuell*, 17 (1), 47-52.
- Hayer, T., Bachmann, M. & Meyer, G. (2005). Pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen im Internet. *Wiener Zeitschrift für Suchtforschung*, 28 (1-2), 29-41.
- Huang, J. H. & Boyer, R. (2007). Epidemiology of youth gambling problems in Canada: a national prevalence study. *Can J. Psychiatry*, 52(10), 657-665.
- Jacobs, D. F. (2004). Youth Gambling in North America: Long-term Trends and Future Prospects. In Jeffrey L. Derevensky, J. L. & Gupta, R. (Eds.). *Gambling Problems in Youth: Theoretical and Applied Perspectives* (S. 1-24). New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers-
- Jefferson, S. & Nicki, R. (2003). A new instrument to measure cognitive distortions in video lottery terminal users: the informational biases scale (IBS). *Journal of Gambling Studies*, 19, 387-403.
- Kalke, J., Farnbacher, G., Verthein, U. & Haasen, C. (2006). Das Gefährdungs- und Abhängigkeitspotenzial von Lotterien. Erkenntnisstand in Deutschland. *Suchtmedizin*, 8 (4), 183-188.
- Kessler, R.C., Hwang, I., LaBrie, R., Petukhova, M., Sampson, N. A., Winters, K. C. et al. (2008). The prevalence and correlates of DSM-IV Pathological Gambling in the National Comorbidity Survey Replication. *Psychological Medicine*, 38, 1351– 1360.
- Kraus, L., Sassen, M., Pabst, A. & Bühringer, G. (2010). *Kurzbericht Epidemiologischer Suchtsurvey 2009. Zusatzauswertungen zum Glücksspielverhalten: Prävalenz des (pathologischen) Glücksspiels*. Online verfügbar unter: <http://www.ift.de/index.php?id=408>.
- LaPlante, D. & Shaffer, H.J. (2007). Understanding the influence of gambling opportunities: expanding exposure models to include adaptation. *American J. of Orthopsychiatry*, 77, 616-623.
- LaPlante, D. A., Nelson, S. E., LaBrie, R. A. & Shaffer, H. J. (2009). Disordered gambling, type of gambling and gambling involvement in the British Gambling Prevalence Survey 2007. *The European Journal of Public Health Advance Access*, doi:10.1093/eurpub/ckp177, 1-6.
- Lesieur, H. R. & Blume, S. B. (1987). The South Oaks Gambling Screen (SOGS): a new instrument for the identification of pathological gamblers. *American Journal of Psychiatry*, 144, 1184-1188.
- Lesieur, H. R. & Blume, S. B. (1993). Revising the South Oaks Gambling Screen in Different Settings, *Journal of Gambling Studies*, Vol. 9(3), Fall, 213-223.
- Lorains, F. K., Cowlshaw, S. & Thomas, S. A. (2011). Prevalence of comorbid disorders in problem and pathological gambling: systematic review and meta-analysis of population surveys. *Addiction*, 106, 490– 498.
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (2010). *JIM Studie 2009. Jugend, Information, (Multi-) Media*. Stuttgart (<http://www.mpfs.de/fileadmin/JIM-pdf09/JIM-Studie2009.pdf>).
- Meyer, G. (2009). *International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, TEIL VIER: Gesundheitswissenschaftliche Studie*. Basisuntersuchung zum Medienumgang 12-19-Jähriger.
- Meyer, G. (2011). Glücksspiel – Zahlen und Fakten. In Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.), *Jahrbuch Sucht 2011* (S. 109 – 127). Geesthacht: Neuland.
- Meyer, G. & Bachmann, M. (2005). *Spielsucht. Ursachen und Therapie* (2., vollst. überarb. und erw. Aufl.). Heidelberg: Springer.
- Meyer, G. & Hayer, T. (2005). *Das Gefährdungspotential von Lotterien und Sportwetten. Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen*. Abschlussbericht an das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen und an die Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. KG.
- Meyer, G. & Hayer, T. (2010). Problematisches und pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen. Epidemiologie und Prävention. *Bundesgesundheitsblatt*, 53, 295-305.

- Meyer, G., Häfeli, J., Mörsen, C. & Fiebig, M. (2010). Die Einschätzung des Gefährdungspotentials von Glücksspielen. Ergebnisse einer Delphi-Studie und empirischen Validierung der Beurteilungsmerkmale. *Sucht*, 56 (6), 405-414.
- Meyer, C., Rumpf, H.-J., Kreuzer, A., de Brito, S. et al. (2011). *Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung*. Endbericht an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport, gefördert von den 16 Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Glücksspielstaatsvertrags. Greifswald und Lübeck.
- Müller-Spahn, F. & Margraf, J. (2003). *Wenn Spielen pathologisch wird*. Basel: Karger.
- National Research Council (2003). *Pathological Gambling. A Critical Review*. Washington, D.C. National Academy Press.
- Petry, N. M. (2005). Pathological gambling – etiology, comorbidity and treatment. American Psychological Association, Washington D.C.
- Premper, V. & Schulz, W. (2008). Komorbidität bei Pathologischem Glücksspiel. *Sucht*, 54 (3), 131-140.
- Rumpf, H.-J., Meyer, C., Kreuzer, A. & John, U. (2011). Prävalenz der Internetabhängigkeit (PINTA). Bericht an das Bundesministerium für Gesundheit. Greifswald und Lübeck.
- Sassen, M., Kraus, L., Bühringer, G., Müller, S. & Kroher, M. (2010). Einfluss des Glücksspielstaatsvertrages auf das Glücksspielverhalten. Vortrag gehalten auf dem deutschen Suchtkongress in Tübingen, 22.-25.9. 2010.
- Saß, H., Wittchen, H.-U., Zaudig, M. & Houben, I. (2003). Diagnostisches und Statistisches Manual Psychischer Störungen – Textrevision – DSM-IV-TR. Göttingen: Hogrefe.
- Schmidt, L. & Kähnert, H. (2003). Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen - Verbreitung und Prävention. Abschlussbericht an das Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Sonntag, D. (2005). Risikofaktoren und Verlauf des problematischen Glücksspielverhaltens an Geldspielautomaten. Ergebnisse einer Längsschnittstudie mit Automaten Spielern. Dissertation am Fachbereich Psychologie, Universität Marburg.
- Sonntag, D. (2006). Risikofaktoren des problematischen Glücksspielverhaltens. *Zeitschrift für Klinische Psychologie und Psychotherapie*, 35 (4), 314-321.
- Stinchfield, R. (2002). Reliability, validity, and classification accuracy of the South Oaks Gambling Screen (SOGS). *Addictive Behaviors*, 27, 1-19.
- Stinchfield, R. (2010). A critical review of adolescent problem gambling assessment instruments. *Int J. Adolesc Med Health*, Jan-Mar, 22 (1), 77-93.
- Stöver, H. (2006). Empirische Befunde zum problematischen Lottospielverhalten. Eine Literaturstudie. Bremer Institut für Drogenforschung (BISDRO). Bremen.
- Strong, D. R., Breen, R. B. & Lejuez, C. W. (2004). Using item response theory to examine gambling attitudes and beliefs. *Personality and Individual Differences*, 36, 1515-1529.
- Verbraucherzentrale Bundesverband (2010). Forderungen an Anbieter von Kinderspielseiten im Internet. [http://www.vzbv.de/mediapics/kinderwerbung\\_spielwebseiten\\_forderungen\\_03\\_2010.pdf](http://www.vzbv.de/mediapics/kinderwerbung_spielwebseiten_forderungen_03_2010.pdf), letzter Zugriff am 25.10.2011.
- Volberg, R. A., Abbott, M. W., Rönnberg, S. & Munck, I. M. E. (2001). Prevalence and risks of pathological gambling in Sweden. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 104, 250-256.
- Volberg, R. A., Hedberg, E. C. & Moore, T. L. (2008). *Oregon Youth and Their Parents: Gambling and Problem Gambling Prevalence and Attitudes*. Oregon Department of Human Services. Salem, OR.
- Volberg, R. A., Gupta, R., Griffiths, M. D., Olason, D. T., Delfabbro, P. (2010). An international perspective on youth gambling prevalence studies. *International Journal of Adolescent Medical Health*, Jan-Mar, 22 (1)

- 
- Von der Heyde, C. (2002). Das ADM-Telefonstichproben-Modell. In S. Gabler & S. Häder (Hrsg.) *Telefonstichproben. Methodische Innovationen und Anwendungen in Deutschland* (S. 32-45), Münster: Waxmann.
- Welte, J. W., Barnes, G. M., Wieczorek, W., Tidwell, M. & Parker, J. (2004). Risk factors for pathological gambling. *Addictive Behaviors*, 29, 323-335.
- Welte, J. W., Barnes, G. M., Tidwell, M.-C. O. & Hoffman, J. H. (2009). The association of form of gambling with problem gambling among American youth. *Psychology of Addictive Behaviors*, Vol. 23, No. 1, 105-112.

## Anhang

Methodisches Glossar

Binär-logistische Regression	Verfahren zur multivariaten Analyse nicht-metrischer abhängiger Variablen mit dichotomer Ausprägung (z. B. 0 und 1). Als Ausgabewert wird zumeist das ->Odds Ratio herangezogen.
Interquartilbereich (IQB)	Abgeleitetes Streuungsmaß (Maß der zentralen Tendenz): Der Bereich in einer nach Ausprägung eines Merkmals aufsteigend sortierten Häufigkeitsverteilung, aus dem die mittleren 50 % dieser Verteilung stammen.
Konfidenzintervall (KI)	Vertrauensbereich eines Schätzers aus der Stichprobe der den wahren Parameter mit einer vorgegebenen Wahrscheinlichkeit (z. B. 95 %) enthält.
Kruskal-Wallis-H-Test (auch: Rangvarianzanalyse, H-Test)	Test zum Vergleich der Rangwerte mehrerer unabhängiger Stichproben. Verteilungsfreies Analogon zur einfaktorischen Varianzanalyse. Voraussetzungen sind lediglich unabhängige Stichproben, eine stetige Verteilung und mindestens ordinal skalierte Daten.
Mann-Whitney-U-Test	Verteilungsfreier Test zum Vergleich der Rangwerte von zwei Stichproben. Voraussetzung: siehe Kruskal-Wallis-H-Test.
Median	Streuungsmaß (Maß der zentralen Tendenz): Der Wert in einer nach Ausprägung eines Merkmals aufsteigend sortierten Häufigkeitsverteilung, der diese in zwei Hälften teilt. Der Median ist gegenüber Extremwerten unempfindlicher als der Mittelwert und wird deshalb insbesondere bei kleinen Fallzahlen und/oder sehr schiefen Verteilungen ausgewiesen.
Mittelwert (arithmetisches Mittel)	Maß der zentralen Tendenz: Summe aller gültigen Werte einer mindestens intervallskalierten Variable geteilt durch deren Anzahl.
Multinomiale logistische Regression	Verallgemeinerte Analyseform der ->Binär-logistischen Regression, Verfahren zur multivariaten Analyse nicht-metrischer abhängiger Variablen mit mehrstufiger Ausprägung.
nicht-parametrische Verfahren	Statistische Verfahren, die zur Anwendung kommen, wenn Anwendungsvoraussetzungen varianzanalytischer Verfahren nicht erfüllt sind (z. B. Messwerte nicht normal verteilt oder/und Varianzen der Vergleichsgruppen stark unterschiedlich).
Odds Ratio (OR)	Maß für die Stärke des Unterschieds zwischen zwei Gruppen, Quotenverhältnis zweier dichotomer Variablen, bspw. das Verhältnis der Quote Glücksspielteilnahme /Nichtteilnahme bei Männern zu der entsprechenden Quote bei Frauen. Ein OR von 1 zeigt in beiden Gruppen die gleiche Chance an, ein OR <1 oder >1 entsprechend eine geringere oder höhere. Enthält das zugehörige Konfidenzintervall den Wert ,1', ist der Gruppenunterschied statistisch nicht signifikant.
Quartile	Quartile teilen eine nach Ausprägung eines Merkmals aufsteigend sortierte Häufigkeitsverteilung in vier gleiche Teile. Das 25 %-Quartil gibt den Wert an, bis zu dem das untere Viertel der aufsteigend sortierten Datenreihe reicht, das 75 %-Quartil entsprechend den Wert, ab dem das obere Viertel der Datenreihe beginnt. Das 50 %-Quartil ist der ->Median, der Abstand zwischen dem 25 %-Quartil und dem 75 %-Quartil wird als ->Interquartilbereich (IQB) bezeichnet.
Signifikanzniveau (alpha)	Vorab festzulegende (Irrtums-)Wahrscheinlichkeit, mit der ein gefundener Unterschied in einer Stichprobe nicht allein durch die Unschärfe erklärt werden kann, die mit der Stichprobenziehung verbunden ist. Verbreitete Signifikanzniveaus sind (fallzahlenabhängig) $p = 5 \%$ , $p = 1 \%$ oder $p = 0,1 \%$ .
Standardabweichung	Streuungsmaß (Maß der zentralen Tendenz). Wurzel aus der quadrierten Abweichung aller Messwerte (Varianz).

**Abbildungsverzeichnis**

	<u>Seite</u>
Abbildung 1: Lebenszeitprävalenz der Teilnahme an irgendeinem Glücksspiel der 16- bis..... 65-Jährigen Bevölkerung in Deutschland nach Altersgruppen und Geschlecht..... in der Befragung 2011 .....	38
Abbildung 2: Lebenszeitprävalenz der Teilnahme an irgendeinem Glücksspiel bei 16- bis 65-..... Jährigen nach Geschlecht und Altersgruppen in den Befragungen 2007, 2009 .....	41
Abbildung 3: 12-Monats-Prävalenz der Teilnahme an irgendeinem Glücksspiel bei 16- bis 65- ..... Jährigen nach Geschlecht und Altersgruppen in der Befragung 2011.....	46
Abbildung 4: 12-Monats-Prävalenz der Teilnahme an irgendeinem Glücksspiel bei 16- bis 65- ..... Jährigen nach Geschlecht und Altersgruppen in den Befragungen 2007, 2009 und ..... 2011 .....	50
Abbildung 5: Anzahl gespielter Glücksspiele von 16- bis 65-Jährigen nach Erhebungsjahr und..... Geschlecht .....	53
Abbildung 6: Häufigkeit der Teilnahme an irgendeinem Glücksspiel in den letzten 12 Monaten..... bei 16- bis 65-Jährigen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011 .....	55
Abbildung 7: Geldeinsätze für Glücksspiele von 16- bis 65-Jährigen in den Befragungen 2007, ..... 2009 und 2011 .....	57
Abbildung 8: Ausmaß problematischen oder pathologischen Glücksspielverhaltens ..... (nach SOGS) bei einzelnen Glücksspielen in den Surveys 2009 und 2011 .....	90
Abbildung 9: Durchschnittliche Testwerte in der Gambling Attitudes and Beliefs Scale (GABS) ..... bei 16- bis 65-Jährigen Glücksspieler/-innen nach Geschlecht und Altersgruppen ..... in den Befragungen 2007, 2009 und 2011.....	93
Abbildung 10: Prozentuale Anteile der Personen, die in den letzten sechs Monaten..... Glücksspielwerbung wahrgenommen haben, in den Befragungen 2007, 2009..... und 2011 .....	107
Abbildung 11: Prozentuale Anteile der Personen, die in den letzten sechs Monaten..... Informationsangebote zu den Gefahren des Glücksspiels wahrgenommen ..... haben, bei 16- bis 65-Jährigen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011.....	108
Abbildung 12: Prozentuale Anteile 16- bis 65-Jähriger, die in den letzten sechs Monaten ..... Medien oder Informationsmaterial der BZgA, in denen auf Gefahren des ..... Glücksspiels aufmerksam gemacht wird, gesehen, gehört oder gelesen haben..... (nur Befragung 2011) .....	109
Abbildung 13: Prozentuale Anteile der Personen, die eine Beratungsstelle oder die Nummer..... eines Beratungstelefon für Probleme und Belastungen durch Glücksspiel..... kennen, bei 16- bis 65-Jährigen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011.....	110
Abbildung 14: Einstellungen und Wissen zu gesetzlichen Regelungen bei 16- bis 65-Jährigen ..... in den Befragungen 2007, 2009 und 2011.....	111
Abbildung 15: Interesse am Thema Glücksspielsucht sowie Informationsverhalten und ..... -bewertung bei 16- bis 65-Jährigen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011.....	113



**Tabellenverzeichnis**

	<u>Seite</u>
Tabelle 1: Verteilung der Stichproben nach ausgesuchten Merkmalen in den Studien 2007, 2009 und 2011 .....	19
Tabelle 2: Im Survey 2011 erfragte Glücksspielformen und Spielorte/Bezugswege .....	23
Tabelle 3: Rangreihe der Lebenszeitprävalenzen von einzelnen Glücksspielen und Glücksspielkategorien nach Geschlecht bei 16- bis 65-Jährigen in der Befragung 2011 .....	40
Tabelle 4: Lebenszeitprävalenzen einzelner Glücksspiele und Glücksspielkategorien bei 16- bis 65-Jährigen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011 .....	43
Tabelle 5: Erstes Glücksspiel im Leben (nur Survey 2011).....	44
Tabelle 6: 12-Monats-Prävalenzen einzelner Glücksspiele nach Geschlecht bei 16- bis 65-Jährigen der Befragung 2011 .....	48
Tabelle 7: 12-Monats-Prävalenz einzelner Glücksspiele bei 16- bis 65-Jährigen in den Befragungen 2007, 2009 und 2011.....	52
Tabelle 8: Lotto „6 aus 49“: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr .....	60
Tabelle 9: Lotto „6 aus 49“: 12-Monats- Spielhäufigkeit nach Geschlecht und Erhebungsjahr. ....	62
Tabelle 10: Fernsehlotterien: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr .....	64
Tabelle 11: Klassenlotterien: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr .....	65
Tabelle 12: Glücksspirale: 12-Monats-Prävalenz im Jahr 2011 nach Geschlecht und Altersgruppen .....	66
Tabelle 13: Bingo: 12-Monats-Prävalenz im Jahr 2011 nach Geschlecht und Altersgruppen.....	67
Tabelle 14: Bingo: 12-Monats- Spielhäufigkeit 2011 nach Geschlecht (insges. und differenziert nach Bezugswegen) .....	68
Tabelle 15: ‚Andere Lotterien‘: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr .....	69
Tabelle 16: Sofortlotterien: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr .....	71
Tabelle 17: Sofortlotterien: 12-Monats-Spielhäufigkeit nach Geschlecht und Erhebungsjahr (insges. und differenziert nach Bezugswegen) .....	72
Tabelle 18: Oddset-Spielangebote: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr .....	74
Tabelle 19: Oddset-Spielangebote: 12-Monats-Spielhäufigkeit nach Geschlecht, Bezugsweg (nur 2011) und Erhebungsjahr .....	75
Tabelle 20: Live-Wetten: 12-Monats-Prävalenz im Jahr 2011 nach Geschlecht und Altersgruppen .....	77
Tabelle 21: Live-Wetten: 12-Monats-Spielhäufigkeit 2011 nach Geschlecht .....	78
Tabelle 22: Casinospiele im Internet: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr .....	79
Tabelle 23: Casinospiele im Internet: 12-Monats-Spielhäufigkeit nach Geschlecht und Erhebungsjahr .....	79
Tabelle 24: Geldspielautomaten: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr .....	81
Tabelle 25: Geldspielautomaten: 12-Monats-Spielhäufigkeit nach Geschlecht und Erhebungsjahr .....	81

Tabelle 26:	Poker: 12-Monats-Prävalenz nach Geschlecht, Altersgruppen und Erhebungsjahr... 83
Tabelle 27:	Klassifizierung nach South Oaks Gambling Screen (SOGS) bei 16- bis 65- ..... Jährigen nach Erhebungsjahr ..... 84
Tabelle 28:	12-Monats-Prävalenz des problematischen bzw. pathologischen Glücksspiels ..... nach Geschlecht und Altersgruppen (Survey 2011) ..... 86
Tabelle 29:	Verteilung ausgewählter Merkmale nach Klassifizierung im SOGS ..... (nur Survey 2011) ..... 88
Tabelle 30:	12-Monats-Prävalenz irgendeines und einzelner Glücksspiele nach Geschlecht ..... und Erhebungsjahr bei 16- und 17-jährigen Jugendlichen ..... 95
Tabelle 31:	Häufigkeit des Glücksspiels insgesamt und bei ausgewählten Glücksspielen nach ..... Geschlecht und Erhebungsjahr bei 16- und 17-jährigen Jugendlichen ..... 99
Tabelle 32:	Nutzung von ausgewählten, auch vom DLTB angebotenen Glücksspielen nach ..... Spielort/ Bezugsweg durch 16 und 17-jährige Jugendliche ..... 102
Tabelle 33:	Verbreitung glücksspielassoziierter Probleme bei 16 und 17-jährigen Jugend- ..... lichen ..... 104
Tabelle 33:	Glücksspielmotive ..... 105
Tabelle 35:	Lebenszeitprävalenz des Glücksspiels insgesamt und einzelner Glücksspiele ..... nach Geschlecht, Alter und Erhebungsjahr ..... 131
Tabelle 36:	12-Monats-Prävalenz des Glücksspiels insgesamt und einzelner Glücksspiele ..... nach Geschlecht, Alter und Erhebungsjahr ..... 135
Tabelle 37:	Spielorte/Bezugswegen (alle Glücksspiele*) nach Geschlecht, Alter und ..... Erhebungsjahr ..... 139
Tabelle 38:	Monatliche Geldeinsätze pro Person nach Geschlecht, Alter und Erhebungsjahr ... 140
Tabelle 39:	12-Monats-Prävalenzen und Odds Ratios für einzelne Glücksspiele nach ..... Klassifikation im SOGS (nur 2011) ..... 141
Tabelle 40:	Anteil mindestens problematischer Glücksspieler (nach SOGS) bei einzelnen ..... Glücksspielen, Glücksspielgesamtzahl und „Glücksspielrisiko“ ..... (nur Survey 2011) ..... 143

---

**Tabellenanhang**

Tabelle 35: Lebenszeitprävalenz des Glücksspiels insgesamt und einzelner Glücksspiele nach Geschlecht, Alter und Erhebungsjahr

	Jahr	n	gesamt	Geschlecht		Altersgruppen						
			16 – 65	männl.	weibl.	16 – 17	18 – 20	21 – 25	26 – 35	36 – 45	46 – 65	18 – 65
irgendein Glücksspiel	2007	9.989	86,5	88,9	84,1*	60,7	74,8	82,1	88,8*	90,3	88,4	87,6*
	2009	9.987	87,1*	90,2*	83,9*	56,6*	72,3	83,8	87,5	91,3*	90,0*	88,1*
	2011	9.993	86,0	89,2	82,7	64,4	73,4	83,4	86,5	89,2	87,7	86,7
Glücksspiele i.e.S. <sup>a</sup>	2007	9.986	83,1	85,6*	80,5	51,0	64,5*	74,2*	86,0	88,3	86,5	84,5
	2009	9.987	84,4	87,4	81,3	48,7	63,5	79,0	85,4	89,6	88,3	85,6
	2011	9.992	84,1	87,3	80,8	56,3	68,6	78,9	84,0	88,4	86,9	85,0
Lotto „6 aus 49“	2007	9.994	66,3*	69,0*	63,6*	9,4*	21,7	47,9	68,5*	75,5	75,9*	68,8*
	2009	9.993	69,7*	73,1*	66,2*	9,2*	32,6*	54,6*	71,6*	78,8*	77,8*	71,8*
	2011	9.999	64,9	68,0	61,7	5,7	21,0	42,7	64,1	76,0	73,9	66,8
Bingo <sup>b</sup>	2011	10.000	5,0	4,4	5,5	4,2	3,5	3,7	4,9	4,1	6,0	5,0
Keno	2007	9.971	3,1*	3,4*	2,9*	0,7	2,2*	2,1*	3,4*	4,0*	3,1*	3,2*
	2009	9.991	3,4*	3,6*	3,1*	0,5	2,9*	2,0*	3,0	3,9*	3,8*	3,5*
	2011	9.987	1,7	1,7	1,6	0,1	0,2	0,7	2,0	2,6	1,5	1,7
Plus 5 <sup>b</sup>	2011	9.973	0,3	0,4	0,3	0,0	0,0	0,1	0,5	0,5	0,3	0,3
Glücksspirale <sup>b</sup>	2011	9.988	19,6	22,8	16,3	1,3	1,0	2,6	10,8	23,0	28,9	20,1
Spiel 77/Super 6 <sup>c</sup>	2007	9.788	50,6*	53,2	47,9	5,7*	10,7*	30,5*	51,6*	61,6*	58,2*	52,6*
	2009	9.743	51,2*	54,8	47,4	3,3*	17,6*	29,8*	51,6*	61,7*	58,9*	52,9*
	2011	9.959	40,6	44,8	36,3	0,8	6,0	16,9	38,3	52,5	47,4	41,9

Tabelle 35: Lebenszeitprävalenz des Glücksspiels insgesamt und einzelner Glücksspiele nach Geschlecht, Alter und Erhebungsjahr (Fortsetzung)

	Jahr	n	gesamt	Geschlecht		Altersgruppen						
			16 – 65	männl.	weibl.	16 – 17	18 – 20	21 – 25	26 – 35	36 – 45	46 – 65	18 – 65
Fernsehlottorien	2007	9.969	20,0*	18,5*	21,5*	1,0	2,5*	3,2	12,5*	22,9*	29,6*	20,8*
	2009	9.969	20,5*	18,6*	22,4*	1,2	2,8*	4,3	12,4*	22,4	31,4*	21,1*
	2011	9.987	17,1	16,0	18,1	1,0	1,0	3,3	10,2	20,4	24,5	17,6
Klassenlotterien	2007	9.942	15,0*	17,2*	12,6*	0,9	1,7*	5,7*	11,7*	19,5*	18,8*	15,5*
	2009	9.951	13,5*	15,4*	11,6*	0,5	1,7*	3,0	10,6*	18,4*	17,2*	14,0*
	2011	9.976	10,3	11,6	9,0	0,5	0,4	1,1	5,7	14,3	14,0	10,6
,andere Lotterien <sup>d</sup>	2007	9.973	10,4*	11,1*	9,8*	1,0	1,3	2,0	8,0*	12,9*	14,0*	10,8*
	2009	9.975	10,5*	11,3*	9,6*	0,2	1,1	2,5	7,1*	13,4*	14,4*	10,8*
	2011	9.990	7,4	7,4	7,5	0,7	1,2	1,9	4,8	8,9	10,3	7,7
Lotterien insges. <sup>e</sup>	2007	9.958	32,7*	32,8*	32,6*	2,4*	4,6	10,1	25,8	39,6*	43,5*	34,0*
	2009	9.966	32,7*	32,8*	32,5*	1,8*	5,6	9,0*	24,2	39,5*	44,7*	33,7*
	2011	9.976	37,3	38,5	36,2	6,6	6,9	11,5	26,2	43,5	50,5	38,3
Oddset-Spielangebote	2007	9.989	5,7	9,8	1,5	7,7*	12,6*	10,9	8,4*	5,6	2,3	5,7
	2009	9.989	6,3	10,7*	1,7	6,2*	11,3*	10,7	10,2	5,4	3,1	6,3
	2011	9.994	5,5	9,0	2,0	3,2	5,0	9,3	10,6	6,1	2,4	5,6
Toto	2007	9.964	3,5	6,1*	0,9	1,4	1,6	3,0	3,1	4,8*	3,6	3,7
	2009	9.992	3,5	6,0*	1,0	0,5	1,9	2,8	4,0	3,7	3,9	3,6
	2011	9.999	3,1	5,1	1,2	0,4	1,4	2,2	3,0	3,3	3,7	3,2
Pferdewetten	2007	9.999	2,7	2,9	2,5	0,9	1,1	2,8	3,2	3,2	2,6	2,8
	2009	9.998	2,9	3,2	2,6	1,5	1,7	2,8	3,0	3,5	2,7	2,9
	2011	10.001	2,8	3,3	2,4	0,8	2,4	2,5	2,8	3,4	2,8	2,9
Live-Wetten	2011	10.001	2,1	3,0	1,2	3,1	2,5	4,4	3,5	2,0	0,9	2,1

Tabelle 35: Lebenszeitprävalenz des Glücksspiels und einzelner Glücksspiele nach Geschlecht, Alter und Erhebungsjahr(Fortsetzung)

	Jahr	n	gesamt	Geschlecht		Altersgruppen						
			16 – 65	männl.	weibl.	16 – 17	18 – 20	21 – 25	26 – 35	36 – 45	46 – 65	18 – 65
‘andere Sportwetten’ <sup>f</sup>	2007	9.999	1,7	2,8	0,6	1,8	4,5*	3,6	3,2	1,4	0,5*	1,7
	2009	9.997	2,2	3,8	0,6	1,4	1,4	5,2*	4,1	2,0	1,0	2,3
	2011	9.997	2,0	3,4	0,6	2,4	2,3	3,0	3,4	1,6	1,3	2,0
Sportwetten insges. <sup>g</sup>	2007	9.992	10,4	15,9	4,8*	9,6	17,0*	16,5	13,2*	11,2	6,6*	10,5*
	2009	9.994	11,3	17,1	5,3	8,7	13,9*	16,8	16,2	10,6	8,0	11,4
	2011	9.997	11,1	16,3	5,9	7,5	10,2	15,1	16,0	11,9	8,1	11,3
großes Spiel in der Spielbank	2007	9.997	13,9	16,3	11,4	1,2	3,9	8,7	14,4	18,6	14,6	14,5
	2009	9.997	15,7*	18,3	13,1*	1,2	3,9	11,8*	17,2*	19,8	16,6	16,3*
	2011	9.996	14,5	17,1	11,8	0,1	4,3	9,4	14,3	19,1	15,5	15,0
kleines Spiel in der Spielbank	2007	9.998	9,9*	11,4*	8,5*	1,9	4,6	7,1	11,7*	11,5	10,3	10,3*
	2009	9.992	10,3*	11,6*	9,1*	1,4	5,9	9,7*	9,9*	12,0	11,1*	10,6*
	2011	9.997	8,6	9,8	7,3	0,7	5,0	5,5	7,5	11,1	9,3	8,8
Spielbank insges.	2007	9.997	19,7	22,2	17,0	2,2*	6,9	12,7	22,0*	24,4	20,8	20,5*
	2009	9.987	21,7*	24,3*	19,0*	2,1	7,8	16,6*	22,7*	26,9	23,0*	22,4*
	2011	9.995	18,9	21,6	16,1	0,7	7,3	12,0	17,6	24,5	20,6	19,5
Casinospiele im Internet	2007	10.001	1,3*	2,2*	0,5*	1,5*	2,5*	2,7*	3,0*	1,1*	0,2*	1,3*
	2009	9.997	2,2*	3,5*	0,9*	1,1*	3,0*	6,5*	3,9*	2,0*	0,6*	2,3*
	2011	10.000	6,9	10,5	3,3	12,2	13,7	15,1	12,1	6,4	1,8	6,7
Geldspielautomaten	2007	9.999	22,7	30,9	14,4	6,6	14,9*	17,7	24,6	29,4	21,4*	23,4
	2009	9.994	24,3*	32,9*	15,5	6,9	15,4*	19,5	25,3	28,0	25,5*	24,9*
	2011	9.998	23,0	30,5	15,3	6,4	19,9	18,8	23,0	27,3	23,0	23,5
privates Glücksspiel	2007	10.000	21,5*	29,6*	13,2	16,9	26,3	23,9*	21,0*	22,1	20,8	21,7*
	2009	9.990	22,0*	31,0*	12,8	18,5	23,9	28,7	22,3	20,8*	21,0	22,1*
	2011	9.999	23,2	33,2	13,0	18,7	22,9	29,1	23,7	23,4	21,9	23,3

Tabelle 35: Lebenszeitprävalenz des Glücksspiels und einzelner Glücksspiele nach Geschlecht, Alter und Erhebungsjahr(Fortsetzung)

	Jahr	n	gesamt	Geschlecht		Altersgruppen						
			16 – 65	männl.	weibl.	16 – 17	18 – 20	21 – 25	26 – 35	36 – 45	46 – 65	18 – 65
Sofortlotterien <sup>h</sup>	2007	9.993	41,9*	42,2*	41,6*	40,7	39,4*	44,4*	48,4*	47,5*	35,4*	42,0*
	2009	9.992	42,8*	43,6*	41,9*	36,7*	45,1	46,1*	49,1*	46,1*	37,1*	43,0*
	2011	9.989	50,7	52,5	48,8	43,5	47,7	52,3	57,3	55,7	45,5	50,9
Quizsendungen im Fernsehen	2007	10.000	23,9*	23,1*	24,7*	15,4	22,2*	25,3*	27,3*	25,5*	22,2*	24,3*
	2009	9.998	20,3*	19,6*	21,0*	10,0	18,3*	20,9*	22,8*	22,7*	18,7*	20,7*
	2011	10.001	14,9	15,1	14,7	10,1	15,8	15,9	19,3	16,2	12,3	15,1
Risk. Börsenspekulationen	2007	9.992	7,4*	9,3*	5,4*	0,8	3,1*	2,8	7,9*	9,2*	8,2*	7,7*
	2009	9.985	3,7*	5,7	1,7	0,2	1,3	3,3	3,9	4,6	3,9*	3,8
	2011	10.000	3,3	4,9	1,8	0,6	1,0	2,5	3,3	5,3	2,9	3,4

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur Lebenszeitprävalenz;

\* Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzkategorie: 2011, Kovariaten: Geschlecht und Alter);

a Glücksspiele im engeren Sinn, d. h., ohne Quizsendungen, riskante Börsenspekulation und privates Glücksspiel;

b im Jahr 2011 erstmals (separat) erhoben, daher liegen keine Vergleichszahlen aus den früheren Erhebungen vor; Signifikanzausweis hier für Geschlechtsunterschiede.

c im Jahr 2011 nicht nur zusammen mit Lotto „6 aus 49“ möglich, sondern auch in Kombination mit der Glücksspirale, Bingo oder Toto;

d Soziallotterien, Lotterie-Sparen (PS- oder S-Sparen), Gewinnsparen o. ä.; in den Jahren 2007 und 2009 mit, im Jahr 2011 ohne Glücksspirale;

e Fernsehlotterien, Klassenlotterien, ‚andere Lotterien‘, Bingo, Glücksspirale (ohne Lotto „6 aus 49“ und Sofortlotterien);

f nicht weiter ausdifferenzierte Restkategorie von Sportwetten (ohne Oddset-Spielangebote, Toto und Pferdewetten, 2011 auch ohne Live-Wetten).

g im Jahr 2011 inkl. Live-Wetten, daher nur bedingte Vergleichbarkeit mit den Vorjahren;

h Rubbel- und Aufreißlose, Lose auf Jahrmärkten, Instant-Games im Internet, Angebote von den Lottogesellschaften und anderen Anbietern.

Tabelle 36: 12-Monats-Prävalenz des Glücksspiels insgesamt und einzelner Glücksspiele nach Geschlecht, Alter und Erhebungsjahr

	Jahr	n	gesamt	Geschlecht		Altersgruppen						
			16 – 65	männl.	weibl.	16 – 17	18 – 20	21 – 25	26 – 35	36 – 45	46 – 65	18 – 65
Irgendein Glücksspiel	2007	9.894	55,0*	60,0*	50,0*	26,6	44,0	49,1	59,2*	58,5*	57,1*	56,4*
	2009	9.915	53,8*	60,0*	47,5*	24,2*	42,9	50,2*	54,3*	57,3*	56,6*	54,9*
	2011	9.921	50,7	56,5	44,8	31,5	42,2	45,2	49,3	53,5	53,5	51,3
Glücksspiele i.e.S. <sup>a</sup>	2007	9.888	48,4*	52,4	44,3*	16,3*	28,9*	37,7	53,4*	53,5*	51,6	49,9*
	2009	9.925	49,6*	55,1*	44,0*	14,8*	36,8	43,9*	49,9*	53,9*	53,3*	50,9*
	2011	9.922	46,5	51,6	41,3	24,1	36,1	36,3	43,9	50,0	51,0	47,3
Lotto „6 aus 49“	2007	9.972	35,5*	39,7*	31,2*	3,1	10,3	22,7*	39,3*	40,2*	40,6*	37,0*
	2009	9.977	40,0*	45,2*	34,7*	2,7	21,8*	31,6*	43,0*	44,6*	44,0*	41,3*
	2011	9.977	31,5	36,5	26,3	1,7	10,9	17,8	30,7	36,5	36,9	32,5
Bingo <sup>b</sup>	2011	10.000	1,2	0,8*	1,5	1,9	1,0	0,8	0,7	1,4	1,3	1,2
Keno	2007	9.969	1,3*	1,6*	1,0*	0,7	0,7	1,1*	1,4*	1,9*	1,1*	1,3*
	2009	9.989	0,9*	1,1*	0,7*	0,0	1,6	0,4	0,8	1,1*	1,0*	1,0*
	2011	9.987	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,3	0,3	0,5	0,4	0,4
Plus 5 <sup>b</sup>	2011	9.986	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2
Glücksspirale <sup>b</sup>	2011	9.986	4,5	5,5*	3,6	0,1	0,8	1,3	2,4	4,8	6,8	4,7
Spiel 77/Super 6 <sup>c</sup>	2007	9.940	28,2*	31,6*	24,7*	1,4	4,9*	15,2*	31,2*	33,5*	32,6*	29,4*
	2009	9.928	30,2*	34,4*	25,9*	1,4	11,7*	18,1*	31,0*	35,4*	35,0*	31,3*
	2011	9.952	21,0	24,7	17,2	0,3	2,7	7,1	18,6	26,1	26,1	21,7



Tabelle 36: 12-Monats-Prävalenz des Glücksspiels insgesamt und einzelner Glücksspiele nach Geschlecht, Alter und Erhebungsjahr(Fortsetzung)

	Jahr	n	gesamt	Geschlecht		Altersgruppen						
			16 – 65	männl.	weibl.	16 – 17	18 – 20	21 – 25	26 – 35	36 – 45	46 – 65	18 – 65
Fernsehlottorien	2007	9.965	8,4*	7,7	9,1*	0,0	0,9	1,0	6,0*	8,7	12,8*	8,8*
	2009	9.966	8,1*	7,7	8,4*	0,5	1,3*	0,7	4,1	7,5	13,8*	8,3*
	2011	9.986	7,3	7,4	7,2	0,4	0,3	1,3	3,6	7,9	11,3	7,5
Klassenlotterien	2007	9.939	3,9*	4,1*	3,6*	0,5	0,6	2,0*	3,3*	4,0*	5,3*	4,0*
	2009	9.949	1,8*	2,1*	1,5	0,4	0,7	0,9*	1,4	2,0	2,4	1,9*
	2011	9.976	1,2	1,2	1,2	0,0	0,1	0,2	0,8	1,3	1,8	1,3
'andere Lotterien' <sup>d</sup>	2007	9.972	3,7*	3,5*	3,9*	0,3	0,1	0,7	3,4	5,4	4,3*	3,9*
	2009	9.970	3,9*	4,3	3,6*	0,0	0,9	1,0	2,5	4,7	5,7*	4,1*
	2011	9.990	4,9	4,5	5,4	0,5	1,1	1,4	2,9	5,9	6,9	5,1
Lotterien insges. <sup>e</sup>	2007	9.934	13,9*	13,6*	14,3	0,7*	1,5	3,5	11,4*	16,1	19,2*	14,5*
	2009	9.934	11,9*	12,2*	11,7*	0,9	3,0	2,4*	6,8*	12,7*	18,6*	12,3*
	2011	9.961	16,0	16,4	15,7	2,3	3,2	4,6	9,3	17,9	23,2	16,5
Oddset-Spielangebote	2007	9.989	2,3	4,0	0,6	2,2	5,8*	4,8*	3,2	2,2	0,9	2,3*
	2009	9.988	2,3	3,9	0,6	2,3	6,7*	4,2	3,1	1,4	1,3*	2,3
	2011	9.994	1,9	3,3	0,4	1,7	2,8	3,0	3,7	1,8	0,7	1,9
Toto	2007	9.964	0,7	1,3	0,2	0,9	1,0	0,7	1,2	0,9	0,3	0,7
	2009	9.992	0,7	1,1	0,3	0,0	1,4	1,6*	0,8	0,5	0,5	0,7
	2011	9.998	0,6	1,0	0,2	0,1	0,9	0,7	0,7	0,7	0,5	0,6
Pferdewetten	2007	9.999	0,7*	0,8	0,6*	0,3	0,4	0,9	0,6	0,8*	0,7*	0,7*
	2009	9.998	0,6*	0,8	0,4	0,9	0,8	0,8	0,3	0,8*	0,5	0,6*
	2011	10.001	0,4	0,5	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,1	0,4	0,4
Live-Wetten <sup>b</sup>	2011	10.001	0,9	1,6*	0,3	2,0	1,2	2,1	1,7	0,8	0,3	0,9

Tabelle 36: 12-Monats-Prävalenz des Glücksspiels insgesamt und einzelner Glücksspiele nach Geschlecht, Alter und Erhebungsjahr(Fortsetzung)

	Jahr	n	gesamt	Geschlecht		Altersgruppen						
			16 – 65	männl.	weibl.	16 – 17	18 – 20	21 – 25	26 – 35	36 – 45	46 – 65	18 – 65
'andere Sportwetten' <sup>f</sup>	2007	9.999	0,8	1,3	0,2	1,2	1,7	1,9	1,6	0,5	0,1	0,7
	2009	9.997	0,9	1,5	0,2	0,3	0,9	2,5*	1,8	0,4	0,4*	0,9
	2011	10.000	0,7	1,2	0,1	1,9	1,8	1,3	1,0	0,6	0,1	0,6
Sportwetten insges. <sup>g</sup>	2007	9.970	3,7	6,1	1,4	4,1	7,4	8,0*	5,0	3,7	1,8	3,7
	2009	9.989	3,9	6,3	1,4	3,5	8,4	8,1*	5,5	2,6	2,3*	3,9
	2011	9.991	3,4	5,7	1,1	4,3	5,7	5,8	6,1	3,3	1,5	3,4
großes Spiel in der Spielbank	2007	9.993	1,9	2,8	1,1	0,8	2,4	3,9	2,6	2,2	1,1	2,0
	2009	9.986	1,9	2,8	1,0	0,5	1,9	5,5*	2,8	1,3	1,1	1,9
	2011	9.993	1,6	2,2	0,9	0,1	2,6	3,4	1,8	1,4	1,1	1,6
kleines Spiel in der Spielbank	2007	9.998	1,1	1,4	0,8	0,5	2,0*	2,0	1,5	1,2*	0,7	1,1
	2009	9.992	1,2	1,7	0,7	0,7	3,9	2,9	0,9	0,9*	0,7	1,2
	2011	9.996	1,0	1,2	0,7	0,4	3,0	2,0	1,0	0,3	0,9	1,0
Spielbank insges.	2007	9.991	2,6*	3,4	1,7	0,8	3,3	4,7	3,7*	2,8*	1,6	2,7*
	2009	9.984	2,5	3,7*	1,4	0,8	4,7	6,6*	3,1	1,9	1,5	2,6*
	2011	9.993	2,0	2,7	1,3	0,4	4,8	4,3	2,3	1,6	1,5	2,1
Casinospiele im Internet	2007	10.001	0,7	1,3	0,1	0,5	1,5	1,7	1,6	0,7	0,0*	0,7
	2009	9.994	0,9	1,6	0,1	0,2	1,4	2,6	1,6	0,8	0,2*	0,9
	2011	9.994	0,8	1,4	0,2	0,1	0,8	1,6	1,7	0,6	0,4	0,8
Geldspielautomaten	2007	9.998	2,2*	3,7*	0,7*	2,3	4,3*	3,9*	3,3	2,2	1,2	2,3*
	2009	9.991	2,7	4,3	1,2	2,3	9,8*	5,9	3,0	2,0	1,2*	2,8
	2011	9.995	2,9	4,6	1,2	4,5	12,8	7,2	3,9	1,9	0,7	2,9
privates Glücksspiel	2007	9.997	8,6	12,6	4,5*	11,3	20,0*	14,6	9,1	6,3*	6,6	8,5
	2009	9.989	7,9*	12,2*	3,5*	12,1	13,1	16,1	8,6*	5,7*	5,9	7,8*
	2011	9.994	9,2	13,7	4,6	12,1	14,8	15,3	10,6	8,1	6,9	9,1

Tabelle 36: 12-Monats-Prävalenz des Glücksspiels insgesamt und einzelner Glücksspiele nach Geschlecht, Alter und Erhebungsjahr(Fortsetzung)

	Jahr	n	gesamt	Geschlecht		Altersgruppen						
			16 – 65	männl.	weibl.	16 – 17	18 – 20	21 – 25	26 – 35	36 – 45	46 – 65	18 – 65
Sofortlotterien <sup>h</sup>	2007	9.982	11,7*	10,8*	12,6	10,8*	11,4*	12,7	13,9	13,8	9,3	11,7*
	2009	9.985	10,2*	9,7*	10,8*	8,1*	16,2	11,6	11,0*	10,5*	8,6*	10,3
	2011	9.976	12,9	13,0	12,8	15,6	14,5	13,0	14,4	15,7	10,2	12,8
Quizsendungen im Fernsehen	2007	9.987	11,7*	11,2*	12,2*	6,1*	11,2*	10,7*	13,2*	12,9*	11,1*	12,0*
	2009	9.987	6,8*	6,9*	6,6*	1,8	7,8*	6,0	6,3*	8,9*	6,1*	7,0*
	2011	9.996	3,9	3,4	4,4	2,9	5,2	4,5	4,6	4,8	2,9	3,9
risk. Börsenspekulationen	2007	9.990	1,9*	3,1*	0,8*	0,1	1,2	1,3	2,3*	2,5*	1,9*	2,0*
	2009	9.985	1,2	1,9	0,5	0,2	1,2	1,0	1,6	1,3	1,1*	1,2
	2011	9.999	1,0	1,6	0,4	0,6	0,9	1,8	1,2	1,6	0,4	1,0
Poker (spielortübergreifend)	2007	9.987	4,2	7,2	1,2	9,3	17,6*	13,1	5,9*	2,0*	0,6*	4,0
	2009	9.973	3,9*	6,8*	0,9*	9,4	11,1	14,8*	5,3*	1,8*	0,4*	3,7*
	2011	9.978	4,5	7,6	1,3	9,2	12,1	12,3	7,3	3,1	1,0	4,3

Angaben in Prozent;

Basis: Personen mit gültigen Angaben zur 12-Monats-Prävalenz des jeweiligen Glücksspiels;

- \* Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Erhebungsjahren (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzjahr: 2011, Kovariaten: Alter und ggf. Geschlecht;
- a Glücksspiele im engeren Sinn, d. h., ohne Quizsendungen, riskante Börsenspekulation und privates Glücksspiel;
- b im Jahr 2011 erstmals (separat) erhoben, daher liegen keine Vergleichszahlen aus den früheren Erhebungen vor; Signifikanzausweis hier für Geschlechtsunterschiede;
- c im Jahr 2011 nicht nur zusammen mit Lotto „6 aus 49“ möglich, sondern auch in Kombination mit Bingo, Toto oder der Glücksspirale;
- d Soziallotterien, Lotterie-Sparen (PS- oder S-Sparen), Gewinnsparen o. ä.; in den Jahren 2007 und 2009 mit, im Jahr 2011 ohne Glücksspirale;
- e Fernsehlotterien, Klassenlotterien, ‘andere Lotterien’, Bingo, Glücksspirale (ohne Lotto „6 aus 49“ und Sofortlotterien);
- f nicht weiter ausdifferenzierte Restkategorie von Sportwetten (ohne Oddset-Spielangebote, Toto und Pferdewetten, 2011 auch ohne Live-Wetten);
- g Im Jahr 2011 inkl. Live-Wetten, daher nur bedingte Vergleichbarkeit mit den Vorjahren;
- h Rubbel- und Aufreiðlose, Lose auf Jahrmärkten, Instant-Games im Internet, Angebote von den Lottogesellschaften und anderen Anbietern.

Tabelle 37: Spielorte/Bezugswege (alle Glücksspiele\*) nach Geschlecht, Alter und Erhebungsjahr

Erhebungsjahr	gesamt			männlich			weiblich		
	2007	2009	2011 <sup>a</sup>	2007	2009	2011 <sup>a</sup>	2007	2009	2011 <sup>a</sup>
<b>Lotto-Annahmest.</b>	%	%	%	%	%	%	%	%	%
gesamt	37,1	40,9	34,8	39,7	45,3	38,6	34,4	36,3	30,9
16 und 17 Jahre	13,1	9,8	10,0	15,6	10,3	12,1	10,4	9,2	7,7
18 bis 20 Jahre	20,7	30,6	19,1	25,7	36,9	24,1	14,2	22,6	13,7
21 bis 25 Jahre	28,4	36,1	24,4	28,5	37,9	26,3	28,3	34,3	22,5
26 bis 35 Jahre	40,8	42,3	34,4	42,4	46,6	38,2	39,2	37,9	30,5
36 bis 45 Jahre	41,1	44,8	39,9	44,8	51,1	44,4	37,2	38,2	35,3
46 bis 65 Jahre	39,8	43,4	38,3	42,4	47,3	42,2	37,1	39,4	34,3
<b>Internet<sup>b</sup></b>									
gesamt	4,4	4,2	3,7	6,7	6,4	5,5	2,2	2,0	1,8
16 und 17 Jahre	2,0	1,5	0,8	3,3	2,2	0,3	0,7	0,7	1,4
18 bis 20 Jahre	2,5	2,5	2,3	3,9	4,3	4,0	0,5	0,4	0,4
21 bis 25 Jahre	4,9	6,1	3,6	8,3	11,3	6,0	1,8	1,3	1,2
26 bis 35 Jahre	7,8	6,9	5,9	10,8	10,1	8,4	4,8	3,6	3,3
36 bis 45 Jahre	5,5	4,5	4,8	8,6	6,7	6,7	2,2	2,2	2,9
46 bis 65 Jahre	2,7	2,8	2,5	4,0	4,1	4,1	1,4	1,6	0,8
<b>Wettbüro/Rennbahn</b>									
gesamt	0,8	0,6	1,3	1,0	0,9	2,1	0,6	0,4	0,4
16 und 17 Jahre	0,3	0,6	2,6	0,6	1,0	3,3	0,0	0,2	1,8
18 bis 20 Jahre	0,6	0,8	2,8	0,6	1,0	4,7	0,7	0,4	0,7
21 bis 25 Jahre	1,3	1,0	1,7	1,1	0,5	2,4	1,5	1,5	0,9
26 bis 35 Jahre	0,8	0,5	2,4	1,1	0,9	4,1	0,5	0,2	0,8
36 bis 45 Jahre	0,8	0,7	0,5	1,0	1,0	0,9	0,6	0,3	0,2
46 bis 65 Jahre	0,7	0,5	0,8	1,0	0,7	1,5	0,5	0,4	0,1
<b>Bank/Post</b>									
gesamt	8,2	7,4	8,2	7,3	6,9	7,8	9,2	7,9	8,6
16 und 17 Jahre	0,3	0,2	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,3	1,1
18 bis 20 Jahre	1,0	0,7	0,4	1,3	1,0	0,1	0,6	0,4	0,7
21 bis 25 Jahre	0,8	0,8	1,3	0,7	1,1	1,3	0,9	0,5	1,2
26 bis 35 Jahre	5,4	3,0	3,8	4,4	2,6	3,4	6,4	3,5	4,3
36 bis 45 Jahre	9,1	7,3	9,3	8,7	6,6	9,1	9,6	8,0	9,6
46 bis 65 Jahre	12,4	12,7	12,5	10,7	12,0	12,2	14,1	13,5	12,8
<b>übrige<sup>c</sup></b>									
gesamt	4,5	4,0	6,6	4,9	4,1	7,1	4,1	3,9	6,0
16 und 17 Jahre	2,2	1,2	9,6	2,4	0,6	7,6	1,8	1,8	11,7
18 bis 20 Jahre	2,7	3,7	6,9	2,9	4,2	8,0	2,5	3,0	5,6
21 bis 25 Jahre	3,0	2,1	5,8	3,2	2,5	5,9	2,8	1,8	5,8
26 bis 35 Jahre	4,7	3,4	5,4	5,6	3,2	5,7	3,9	3,5	5,1
36 bis 45 Jahre	4,6	3,7	6,5	4,7	4,0	7,3	4,6	3,4	5,6
46 bis 65 Jahre	5,3	5,3	7,0	5,8	5,4	7,7	4,7	5,3	6,3

Basis: alle Befragten; Bezugszeitraum: letzte 12 Monate; Es können mehrere Bezugswege angegeben werden;

\* alle Glücksspielarten, für die Spielorte/Bezugswege erhoben wurden;

a In 2011 verändertes Glücksspielangebot (siehe hierzu Kapitel 2.3, S. 33);

b Einbezogen sind hier neben allen Glücksspielen, bei denen als Zugangsweg das Internet erhoben wurde, auch Casinospiele im Internet, die explizit erfragt wurden;

c Telefon und andere Bezugswege (bei Lotto „6 aus 49“ inkl. gewerbliche Anbieter/ Faber);

Gesamt 2007 n = 10.001; gesamt 2009 n = 10.000; gesamt 2011 n = 10.002.

Tabelle 38: *Monatliche Geldeinsätze pro Περίσον nach Geschlecht, Alter und Erhebungsjahr*

Alter	Erhebungsjahr	gesamt			männlich			weiblich		
		2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
		%	%	%	%	%	%	%	%	%
16 und 17	0 Euro	73,5	76,1	70,2	68,0	67,7	64,6	79,2	84,6	76,0
	bis 10 Euro	15,7	15,2	20,7	19,1	20,0	23,4	12,3	10,2	17,8
	10 bis 20 Euro	3,4	4,5	3,1	4,6	6,5	4,3	2,2	2,5	1,8
	20 bis 50 Euro	4,7	1,8	3,2	5,7	2,2	5,1	3,6	1,5	1,3
	50-100 Euro	1,1	0,9	1,0	1,5	1,5	0,4	0,6	0,3	1,6
	über 100 Euro	0,3	0,7	0,5	0,5	1,2	0,6	0,0	0,2	0,3
	k. A.	1,3	0,8	1,4	0,5	0,9	1,6	2,1	0,7	1,1
18 bis 20	0 Euro	56,4	58,5	58,6	46,5	49,8	45,1	69,3	69,5	72,8
	bis 10 Euro	24,0	25,6	25,2	29,2	27,8	31,0	17,3	22,7	19,0
	10 bis 20 Euro	6,8	5,6	5,4	7,5	6,7	8,0	5,9	4,2	2,5
	20 bis 50 Euro	5,7	3,4	4,5	6,9	5,8	7,2	4,2	0,4	1,7
	50-100 Euro	3,3	3,0	2,9	5,4	3,4	3,7	0,6	2,5	2,0
	über 100 Euro	2,0	3,5	2,5	3,4	5,9	4,1	0,1	0,5	0,9
	k. A.	1,8	0,4	1,0	1,1	0,6	0,9	2,7	0,1	1,0
21 bis 25	0 Euro	51,0	50,1	55,6	45,1	41,3	47,1	56,1	58,3	64,4
	bis 10 Euro	26,2	26,8	26,6	27,3	29,6	28,1	25,3	24,2	25,1
	10 bis 20 Euro	7,4	6,7	6,5	6,9	8,1	8,9	7,8	5,5	4,0
	20 bis 50 Euro	6,3	7,4	5,4	8,1	8,0	8,0	4,7	6,9	2,7
	50-100 Euro	2,7	4,3	1,8	4,5	6,0	2,8	1,1	2,7	0,7
	über 100 Euro	3,9	3,1	2,5	6,7	5,5	4,0	1,4	0,8	0,9
	k. A.	2,6	1,6	1,6	1,4	1,5	1,0	3,6	1,7	2,3
26 bis 35	0 Euro	41,8	46,4	51,1	37,6	40,0	44,9	46,1	53,1	57,4
	bis 10 Euro	26,4	27,7	21,8	25,7	29,6	21,8	27,2	25,7	21,7
	10 bis 20 Euro	9,6	9,4	9,1	10,4	9,6	11,0	8,8	9,1	7,2
	20 bis 50 Euro	10,5	8,1	7,8	12,7	10,2	9,2	8,2	5,9	6,4
	50-100 Euro	4,9	4,0	4,2	5,3	5,3	5,2	4,4	2,7	3,2
	über 100 Euro	3,9	2,3	3,8	5,5	3,2	5,7	2,3	1,4	1,8
	k. A.	2,9	2,1	2,2	2,9	2,0	2,2	3,0	2,1	2,2
36 bis 45	0 Euro	41,9	43,1	47,8	36,6	36,3	42,5	47,3	50,2	53,3
	bis 10 Euro	21,4	24,8	19,9	21,7	25,7	18,6	21,1	23,9	21,2
	10 bis 20 Euro	10,1	10,4	10,2	10,2	12,6	10,2	10,0	8,2	10,1
	20 bis 50 Euro	11,4	10,0	11,0	12,0	11,3	13,9	10,7	8,5	8,0
	50-100 Euro	6,6	6,5	3,9	8,9	7,1	5,3	4,2	6,0	2,6
	über 100 Euro	6,3	3,3	5,5	8,3	5,1	7,6	4,2	1,5	3,3
	k. A.	2,3	1,8	1,8	2,2	1,9	1,9	2,5	1,8	1,6
46 bis 65	0 Euro	43,3	43,7	47,3	40,1	39,4	42,7	46,5	48,0	51,9
	bis 10 Euro	17,4	18,2	15,7	16,8	17,5	14,6	18,1	19,0	16,7
	10 bis 20 Euro	9,1	9,6	8,5	10,1	10,6	9,7	8,0	8,6	7,3
	20 bis 50 Euro	13,8	13,6	13,0	14,8	15,3	15,3	12,9	11,8	10,7
	50-100 Euro	7,6	6,8	6,8	8,3	7,4	7,6	6,9	6,1	6,1
	über 100 Euro	6,2	5,6	6,6	7,8	7,5	8,1	4,6	3,8	5,2
	k. A.	2,5	2,4	2,0	2,1	2,3	1,9	3,0	2,6	2,1

Basis: alle Befragten; Bezugszeitraum: letzte 12 Monate;

n 2009 = 10.001; n 2009: 10.000; n 2011: 10.002; Kategoriengrenzen gerundet; ab = x.01, bis = x.99.

*Tabelle 39 12-Monats-Prävalenzen und Odds Ratios für einzelne Glücksspiele nach Klassifikation im SOGS (nur 2011)*

Art des Glücksspiels	n	unproblematisches GS		auffälliges GS		prob./path. GS	
		%	OR (95 %-KI)	%	OR (95 %-KI)	%	OR (95 %-KI)
Lotto „6 aus 49“	4.643	62,8	1,00 (Ref.)	64,4	1,24* (1,02 – 1,51)	39,2	0,41* (0,27 – 0,62)
Keno	4.640	0,8	1,00 (Ref.)	0,8	1,35* (0,50 – 3,67)	2,4	3,92* (1,03 – 14,91)
Bingo	4.647	2,1	1,00 (Ref.)	3,7	2,07* (1,25 – 3,42)	1,3	0,70 (0,12 – 4,13)
Lotterien insges. <sup>a</sup>	4.624	14,9	1,00 (Ref.)	12,4	1,12 (0,91 – 1,38)	14,4	0,63 (0,37 – 1,05)
Glücksspirale	4.637	9,1	1,00 (Ref.)	10,8	1,47* (1,09 – 1,99)	0,4	0,41 (0,00 – 1,08)
Fernsehlottorien	4.641	14,9	1,00 (Ref.)	12,4	1,05 (0,79 – 1,38)	14,4	1,21 (0,67 – 2,16)
Klassenlotterien	4.634	2,3	1,00 (Ref.)	3,5	1,88* (1,13 – 3,12)	0,7	0,36 (0,35 – 3,74)
‘andere Lotterien’ <sup>b</sup>	4.644	10,5	1,00 (Ref.)	6,0	0,67* (0,46 – 0,97)	4,3	0,46 (0,17 – 1,22)
Sportwetten insges.	4.645	5,5	1,00 (Ref.)	13,6	2,06* (1,54 – 2,75)	28,9	5,94* (3,65 – 9,67)
Oddset-Spielangebote	4.645	3,0	1,00 (Ref.)	7,9	2,05* (1,42 – 2,96)	12,2	3,42* (1,78 – 6,58)
Toto	4.647	1,0	1,00 (Ref.)	2,7	2,31* (1,25 – 4,26)	0,4	0,32 (0,12 – 8,05)
Live-Wetten	4.649	1,4	1,00 (Ref.)	4,4	2,39* (1,45 – 3,93)	9,3	5,55* (2,62 – 11,78)
Pferdewetten	4.649	0,6	1,00 (Ref.)	0,8	1,14 (0,41 – 3,19)	6,1	9,17* (3,66 – 22,99)
‘andere Sportwetten’ <sup>c</sup>	4.649	1,0	1,00 (Ref.)	2,5	1,76 (0,94 – 3,30)	7,4	5,60* (2,41 – 13,01)
großes Spiel in der Spielbank	4.642	2,9	1,00 (Ref.)	3,3	0,97 (0,58 – 1,61)	11,4	3,71* (1,93 – 7,13)
kleines Spiel in der Spielbank	4.645	1,5	1,00 (Ref.)	3,1	1,75* (1,01 – 3,05)	9,8	8,54* (3,99 – 18,28)
Spielbank insges.	4.642	3,5	1,00 (Ref.)	5,2	1,23 (0,81 – 1,87)	17,8	5,06* (2,92 – 8,77)

Tabelle 39: 12-Monats-Prävalenz und Odds Ratios für einzelne Glücksspiele nach Klassifikation im SOGS (nur 2011, Fortsetzung)

	n	unproblematisches GS		auffälliges GS		prob./path. GS	
		%	OR (95 %-KI)	%	OR (95 %-KI)	%	OR (95 %-KI)
Casinospiele im Internet	4.644	1,2	1,00 (Ref.)	3,5	2,08* (1,21 – 3,59)	3,8	2,29 (0,77 – 6,77)
Geldspielautomaten	4.646	4,5	1,00 (Ref.)	13,2	2,32* (1,71 – 3,15)	25,2	5,93* (3,48 – 10,08)
privates Glücksspiel	4.646	18,0	1,00 (Ref.)	19,9	0,87 (0,69 – 1,10)	21,9	1,01 (0,61 – 1,66)
Sofortlotterien <sup>d</sup>	4.641	25,5	1,00 (Ref.)	25,0	0,91 (0,74 – 1,12)	28,3	1,17 (0,65 – 2,12)
Quizsendungen im Fernsehen	4.646	7,0	1,00 (Ref.)	10,9	1,56* (1,16 – 2,11)	17,9	2,84* (1,66 – 4,85)
riskante Börsenspekulationen	4.649	1,6	1,00 (Ref.)	5,1	2,63* (1,66 – 4,16)	2,3	1,15 (0,30 – 4,41)

GS = Glücksspiel; OR = Odds Ratios; KI = Konfidenzintervall;

Basis: Personen, die in den letzten 12 Monaten mindestens ein Glücksspiel angegeben haben ( $n = 5.035$ );

\* Statistisch signifikanter Unterschied zwischen den nach SOGS gebildeten Gruppen (Test mit binär-logistischen Regressionen, Referenzkategorie: unproblematisches Glücksspiel, Kovariaten: Geschlecht und Alter);

a Fernsehlotterien, Klassenlotterien, 'andere Lotterien', Glücksspirale, Bingo (ohne Lotto „6 aus 49“ und Sofortlotterien);

b Soziallotterien, Lotterie-Sparen (PS- oder S-Sparen), Gewinnsparen o. ä.;

c nicht weiter ausdifferenzierte Restkategorie von Sportwetten (ohne Oddset-Spielangebote, Toto, Live- und Pferdewetten);

d Rubbel- und Aufreißlose, Lose auf Jahrmärkten, Instant-Games im Internet, Angebote von den Lottogesellschaften und anderen Anbietern.

Tabelle 40: Anteil mindestens problematischer Glücksspieler (nach SOGS) bei einzelnen Glücksspielen, Glücksspielgesamtzahl und „Glücksspielrisiko“ (nur Survey 2011)

Art des Glücksspiels	mind. problemat. SOGS						Glücksspielanzahl <sup>a</sup>						Risiken einzelner Glücksspiele für mindestens problematisches Glücksspielverhalten („Glücksspielrisiko“) <sup>b</sup>					
	gesamt		männl.		weibl.		gesamt		männl.		weibl.		jeweiliges Spiel			alle Spiele (multivariat)		
	n	%	n	%	n	%	Mw	Sd	Mw	Sd	Mw	Sd	OR	95 %-	95 %+	OR	95 %-	95 %+
Pferdewetten	1	16,0	1	22,3	0	0,0	3,60	2,05	4,21	2,11	2,23	1,03	8,99*	3,63	22,23	5,11*	1,65	15,86
‘andere Sportwetten’ <sup>c</sup>	3	11,3	2	11,7	1	6,9	3,66	1,84	3,69	1,88	3,32	1,43	4,93*	2,16	11,23	2,63	0,97	7,14
Kleines Spiel	10	10,5	8	7,0	2	16,3	4,06	1,70	4,18	1,66	3,86	1,77	5,43*	2,67	11,07	3,17*	1,29	7,81
Live-Wetten	9	10,1	7	9,1	2	16,4	3,63	1,82	3,87	1,78	2,14	1,30	4,55*	2,19	9,49	2,31	0,94	5,68
Spielbank insges.	14	8,8	11	8,9	3	8,7	--	--	--	--	--	--	4,85*	2,81	8,39	--	--	--
Geldspielautomaten	31	8,6	26	8,9	5	7,4	2,99	1,76	3,03	1,73	2,82	1,84	4,93*	2,92	8,31	3,76*	2,09	6,75
Sportwetten insges.	22	8,4	19	9,1	3	4,6	--	--	--	--	--	--	5,09*	3,14	8,23	--	--	--
Großes Spiel	10	7,4	9	10,3	1	0,3	3,44	1,73	3,70	1,69	2,78	1,66	3,66*	1,91	7,03	1,58	0,67	3,74
Oddset-Spielangebote	10	6,5	10	7,2	0	0,0	3,34	1,75	3,32	1,73	3,56	2,03	2,94*	1,54	5,59	2,24*	1,06	4,73
Keno	1	6,1	0	0,0	1	11,5	2,99	1,73	2,33	1,29	3,58	1,88	3,91*	1,04	14,77	4,10*	1,03	16,32
Internet-Casinospiele	5	5,0	5	5,6	0	0,0	3,44	1,55	3,48	1,57	3,13	1,46	1,97	0,68	5,75	1,41	0,41	4,84
Fernsehquiz	10	4,6	3	2,8	7	6,1	2,33	1,27	2,61	1,36	2,11	1,16	2,67*	1,56	4,55	2,76*	1,55	4,91
Poker spielortübergr.	28	4,0	26	4,3	2	2,4	2,48	1,45	2,56	1,50	2,04	1,05	1,63	0,91	2,90	--	--	--
priv. Glücksspiel	31	2,4	26	2,6	5	1,9	2,50	1,40	2,58	1,46	2,25	1,19	1,01	0,61	1,66	0,79	0,45	1,37
risk. Börsenspek.	5	2,3	5	2,8	0	0,0	2,67	1,68	2,84	1,69	1,91	1,42	0,94	0,25	3,57	0,50	0,11	2,18
Sofortlotterien <sup>d</sup>	30	2,2	19	2,7	11	1,7	2,42	1,31	2,73	1,45	2,09	1,07	1,10	0,71	1,73	1,21	0,75	1,94
Fernschlotterien	5	2,0	3	2,1	2	1,9	2,27	1,16	2,43	1,26	2,10	1,02	1,24	0,69	2,23	1,42	0,76	2,67
Lotto „6 aus 49“ <sup>e</sup>	28	1,2	17	1,4	11	1,1	1,95	1,15	2,05	1,24	1,79	0,98	0,40*	0,26	0,61	0,50*	0,32	0,79
Lotterien insges. <sup>e</sup>	11	1,2	6	1,2	5	1,3	--	--	--	--	--	--	0,63	0,37	1,06	--	--	--
Bingo	1	1,1	1	3,1	0	0,0	2,75	1,44	3,12	1,46	2,55	1,40	0,61	0,10	3,61	0,40	0,06	2,62
‘andere Lotterien’ <sup>f</sup>	4	0,9	3	0,8	1	0,9	2,41	1,15	2,58	1,23	2,26	1,05	0,48	0,18	1,29	0,49	0,18	1,34
Klassenlotterien	1	0,6	0	0,0	1	1,2	2,79	1,55	2,85	1,65	2,72	1,46	0,34	0,03	3,48	0,22	0,02	2,38
Toto	1	0,6	1	0,8	0	0,0	3,63	1,81	3,70	1,78	3,32	1,96	0,27	0,01	6,82	0,05	0,00	1,62
Glücksspirale	1	0,1	0	0,0	1	0,2	2,86	1,26	3,14	1,33	2,40	,98	0,04	0,00	1,06	0,04	0,00	1,12

Basis: Befragte, die in den letzten 12 Monaten irgendein Glücksspiel angegeben haben ( $n = 4.035$ ); absteigend sortiert nach dem jeweiligen Anteil mindestens problematischer Glücksspieler;  $n$  = ungew. Anzahl mind. problemat. Glücksspieler; Mw=Mittelwert; Sd=Standardabweichung; a ohne Zusatzspiele; b jeweils kontrolliert für Geschlecht und Alter; c nicht weiter ausdifferenzierte Restkategorie von Sportwetten (ohne Oddset-Spielangebote, Toto, Live- und Pferdewetten); d Rubbel- und Aufreißlose, Lose auf Jahrmärkten, Instant-Games im Internet, Angebote von den Lottogesellschaften und anderen Anbietern; e Fernseh- und Klassenlotterien, ‘andere Lotterien’, Glücksspirale, Bingo (ohne Lotto „6 aus 49“ und Sofortlotterien); f Soziallotterien, Lotteriesparen (PS- oder S-Sparen), Gewinnsparen o. ä.; \*  $p < 0,05$ .





## Stellungnahme

zum ersten Entwurf eines Staatsvertrages zur Änderung des  
Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland  
für die ergänzende Anhörung der Ministerpräsidentenkonferenz am  
25. Mai 2011

Die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) bedankt sich für die Gelegenheit einer Stellungnahme aus fachlicher Sicht der Suchthilfe und Suchtprävention zum vorliegenden ersten Entwurf eines Staatsvertrages zur Änderung des bestehenden Glücksspielstaatsvertrages:

### **Zu § 3 Begriffsbestimmungen**

Eingangs möchten wir positiv hervorheben, dass mit diesem Entwurf nunmehr auch das mit dem bewiesenermaßen höchsten Suchtrisiko behaftete Glücksspiel am Geldspielautomaten in den Spielhallen und Gaststättenbetrieben eindeutig als „Glücksspiel“ definiert wird. Damit unterliegt es folglich in Ansätzen den Bestimmungen und Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags in wesentlichen Paragraphen, wie z.B. im Hinblick auf die verpflichtende Erstellung von Sozialkonzepten und Aufklärungsarbeit sowie bezüglich eines Werbeverbotes.

Auch Pferdewetten werden nunmehr aus ihrer „Sonderrolle“ herausgenommen und offiziell als Form des Glücksspiels mit allen daraus resultierenden Konsequenzen bezeichnet.

### **§ 4 Allgemeine Bestimmungen**

Die Möglichkeit zur Durchführung von Testkäufen und Testspielen mit minderjährigen Personen durch die Glücksspielaufsichtsbehörden begrüßen wir. In diesem Zusammenhang ist es jedoch dringend erforderlich, bereits bei erstmaligen Verstößen Sanktionen mit abschreckender Wirkung folgen zu lassen, z.B. in Form empfindlich hoher Bußgeldzahlungen bzw. dem sofortigen Entzug der Konzession. Reine Verwarnungen reichen hier nicht aus. Um regelmäßig alle Glücksspielanbieter in den Kommunen und Gemeinden im Sinne des Jugend- und Spielerschutzes kontrollieren zu können, sind die zuständigen Ordnungsbehörden dringend mit deutlich erweiterten Personalkapazitäten auszustatten.

### *Lotto und Sportwetten im Internet*

Für die Vermittlung von Lotterien und die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet muss jeder potenzielle Anbieter für die Erlaubniserteilung grund-

sätzlich einen umfassenden Katalog mit Voraussetzungen erfüllen, wie z. B. die Gewährleistung des Ausschlusses minderjähriger und/oder gesperrter Spieler/innen durch Identifizierung und Authentifizierung oder aber den Ausschluss besonderer Suchtreize durch schnelle Wiederholungen der Spielformen. Grundsätzlich sind diese Anforderungen zu befürworten. Es ist jedoch aus suchtfachlicher Sicht fraglich, durch welche Maßnahmen diese Vorgaben tatsächlich auch kontrolliert und eingehalten werden können.

Darüber hinaus erscheint uns der Betrag von monatlich 750,- € Höchsteinsatz pro Spieler willkürlich festgelegt und eindeutig zu hoch angesetzt, zumal insbesondere Pathologische Glücksspieler/innen in der Regel mehr als nur eine einzige Spielform nutzen, sondern vielmehr mehrere, nicht internetabhängige Glücksspielformen. Wir fordern daher in Anlehnung an die aktuelle Diskussion um das Teilnahmeverbot von Hartz-IV-Empfängern an Sportwetten eine Begrenzung des Höchsteinsatzes pro Glücksspieler auf maximal einen halben Hartz-IV-Satz (182,- €).

### **Zu §§ 4a bis 4e sowie § 10a Experimentierklausel für Sportwetten**

Grundsätzlich sprechen wir uns aus Sicht der Suchthilfe und Suchtprävention gegen jegliche Ausweitung des Internetglücksspiels (Sportwetten, Poker) aus, da es sich hierbei bekanntlich um Glücksspiele handelt, denen ein hohes Suchtpotenzial innewohnt und von denen zunehmend mehr Jugendliche betroffen sind. Nach wie vor kann unter den gegenwärtigen Bedingungen - trotz anderslautender Bekundungen der Betreiber - kein zufriedenstellender Jugendschutz gewährleistet werden.

Abgesehen davon ist das Vorgehen zur Auswahl von sieben potenziellen Wettanbietern derart unpräzise, dass aus ihm keine zwingend nachvollziehbaren Entscheidungen begründet werden können.

Wir haben es mit beim Glücksspiel erfahrungsgemäß mit einem korruptionsanfälligen ökonomischen Bereich zu tun. Angesichts dieser Problematik wären in der Konzessionsvergabe daher unbedingt eindeutig nachvollziehbare und objektive Vergabekriterien vorzuschreiben. In dieser Frage dürfte kein undefinierter Ermessensspielraum bestehen.

### **Zu § 5 Werbung**

Dieser Änderungsentwurf sieht in Absatz 3 vor, dass Werbung für Sportwetten im Fernsehen im Umfeld von Sportsendungen nicht zulässig ist. Aus suchtspezifischer Sicht würde dies zugleich ein konsequentes Werbeverbot während einer Sportübertragung bedeuten. Vor dem Hintergrund, dass staatliche Anbieter von Lotterien, welche gegenwärtig auch Sportwetten anbieten bzw. vertreiben, Hauptsponsor von Erstligavereinen im Fußball sind, und einige Wettanbieter z.B. Trikotsponsor europäischer Premiumvereine sind, sind die Richtlinien zur *erlaubten* Form der Werbung für Sportwetten im Sportumfeld eindeutig - ohne Ausnahmeregelungen - zu definieren. Darüber hinaus sei an dieser Stelle auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 verwiesen, wonach Werbung für legale Wettmöglichkeiten nur im Rahmen von Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Wetten zu beschränken ist und sich grundsätzlich wie in Absatz 1 festgehalten, an den Zielen des

§ 1 zu orientieren hat. Jegliche andere Form der Werbung ist mit Nachdruck zu verbieten.

### **Zu § 8 Spielersperre**

Grundsätzlich ist die Einrichtung eines die verschiedenen Glücksspielformen übergreifenden zentralen Sperrsystems zur Bekämpfung der Glücksspielsucht zu befürworten, wie es ja bereits für den Bereich staatlicher konzessionierter Spielbanken und Lottoanbieter erfolgreich eingerichtet wurde. Gänzlich unverständlich ist aus unserer Sicht jedoch, warum die nunmehr als Glücksspiel anerkannten Automaten in Spielhallen und Gaststätten im Rahmen dieses Sperrsystems laut § 2 Absatz 3 unberücksichtigt bleiben sollen, wissend, dass es sich hierbei um die gefährlichste Form des Glücksspiels handelt?

Wir fordern daher, dieses Sperrsystem verpflichtend für alle Glücksspielbereiche im Sinne des Jugend- und Spielerschutzes einzuführen.

### **Zu § 9 Glücksspielaufsicht und § 9a Ländereinheitliches Verfahren**

Die Einrichtung eines ländereinheitlichen Verfahrens im Rahmen der Kontrolle, Begutachtung und Verwaltung von Konzessionen können wir aus ökonomischer Sicht nur befürworten. Jedoch bleibt der vorliegende Entwurf hinsichtlich der finanziellen und personellen Ausstattung der länderspezifischen Glücksspielaufsichten und eines nach § 9a Absatz 4ff weiterhin gemeinsam zu bestellenden Glücksspielkollegiums zu unkonkret, insbesondere auch, was deren konkreten Aufgabenstellungen sind.

### **Zu § 10 Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes**

Statt der bisherigen Regelung (Absatz 1 Satz 2), den Fachbeirat mit Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zu besetzen, soll dieser nunmehr bestehen aus „Personen, die ... über besondere wissenschaftliche oder praktische Erfahrungen verfügen“.

Der Verzicht auf die verbindliche Besetzung des Fachbeirates mit Experten für Glücksspielsucht weist darauf hin, dass die Bekämpfung der Glücksspielsucht keine Bedeutung im Zielkatalog des Staatsvertrages besitzt.

Wir schätzen dies als offenkundigen Verstoß gegenüber dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 und eine Missachtung der Ziele des Staatsvertrags nach § 1 ein. Vor diesem Hintergrund wäre jegliche Sonderstellung staatlicher Glücksspielangebote gegenüber privaten Anbietern in keiner Weise zu rechtfertigen. Wir fordern daher, die bisherige Regelung zumindest beizubehalten, oder besser, in Analogie zur Urteilssprechung des Hessischen Verwaltungsgerichts die Unabhängigkeit des Fachbeirates gegenüber den Ländern erstmals de facto zu gewährleisten.

### **Zu § 20 Spielbanken – Besondere Vorschriften**

Bislang ist die Anzahl der in den Ländern betriebenen staatlich konzessionierten über 70 Spielbanken bereits sehr unterschiedlich. So gibt es in den vergleichsweise großen Flächenländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen drei bzw. vier Spielbanken, wohingegen in Bayern und Niedersachsen neun bzw. zehn Standorte bestehen. Fortan sei die Anzahl in den Ländern zu begrenzen. Grundsätzlich befürworten wir eine Reduzierung der Anzahl der Spielbankstandorte in Deutschland.

Darüber hinaus ist vorgesehen, pro Land die Einrichtung eines Online-Casinos zuzulassen, bei dem das reale Spiel live ins Internet übertragen würde. Diese Variante ist gegenwärtig aus Gründen der Suchtprävention verboten. Jede Zulassung von Online-Casinos wird das Problem der Glücksspielsucht vergrößern. Die DHS rät daher im gesundheitspolitischen Interesse von einer solchen Markterweiterung dringend ab.

#### **Zu § 22 Lotterien mit planmäßigem Jackpot**

Die Auswirkungen der Lotterien mit besonderem Gefährdungspotenzial, nunmehr mit „geplantem Jackpot“, auf die Bevölkerung sind derzeit erst wenig wissenschaftlich untersucht. Daher befürworten wir sehr die Durchführungen einer wissenschaftlichen Begleituntersuchung im Rahmen der Evaluation durch ein *unabhängiges* Forschungsgremium, das bislang in keinerlei Verbindung zur Glücksspielindustrie stand.

#### **Zu Abschnitt 7 Spielhallen - §§ 24-26**

Die DHS begrüßt sehr die in den §§ 25 und 26 vorgesehenen Beschränkungen für Spielhallen in Gemeinden und Kommunen wie z.B. das künftige Verbot von Mehrfachkonzessionen, die Einhaltung von Mindestabständen, eine Festlegung der erlaubten Höchstzahl von Spielhallenbetrieben pro Gemeinde, ein Verbot von Außenwerbung und die Einführung fester Sperrzeiten. Insbesondere im letzten Punkt sprechen wir uns für eine deutliche Erweiterung der Sperrzeiten - statt der geplanten drei Stunden - auf mindestens acht Stunden von 03:00 bis 11:00 Uhr, aus.

#### **Zu § 29 Übergangsregelungen, Absatz 4**

Eine Übergangsfrist für Spielhallen von fünf Jahren ist aus suchtspezifischer Sicht nicht vertretbar, da es sich bei diesem suchtpotenten Angebot um ein sowohl vergleichsweise kurzfristig einzurichtendes als auch schnell abzuwickelndes Gewerbe handelt. Wir sehen hier keinen Aspekt, der eine derart lange Übergangsfrist rechtfertigen könnte. Wir fordern daher eine Verkürzung der Übergangsfrist auf zwei Jahre, analog des Änderungszeitraumes zur Umrüstung öffentlich zugänglicher Zigarettenautomaten für den ausschließlichen Betrieb mit Kreditkartenfunktion.

Die derzeitige Situation in dieser Glücksspielbranche ist nachweislich extrem gesundheitsgefährdend und bedarf der frühestmöglichen Änderung!

#### **Zu § 34 Befristung, Fortgelten**

Angeichts des geplanten Paradigmenwechsels durch die Zulassung umfassender privater Glücksspielangebote halten wir eine Verdopplung der Laufzeit für den geänderten Glücksspielstaatsvertrag für hochriskant. Eine kontinuierliche Evaluation der Konsequenzen des Glücksspielstaatsvertrags ist zweifelsohne unerlässlich. Angesichts mangelnder positiver Erfahrungen mit den geplanten Änderungen ist die Laufzeit des Glücksspielstaatsvertrages auf maximal vier Jahre zu begrenzen.

Die DHS fordert bereits seit Jahren aus suchtpolitischer Sicht einen kleinen, konsequent regulierten und sämtliche Glücksspiele umfassenden Glücksspielmarkt. Zur effektiven Begrenzung sind verhältnispräventive Ansätze erforderlich wie die Verteuerung und Einschränkung des Angebotes sowie eine Erschwerung des Zugangs.<sup>1</sup> Die vorliegende Version zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags verfolgt insgesamt das Ziel, den legalen Glücksspielmarkt zu vergrößern. Stattdessen wäre es gesundheitspolitisch dringend erforderlich, die Möglichkeiten des illegalen Glücksspiels erstmals effektiv zu begrenzen, um so das Glücksspiel in geordnete, regulierte Bahnen zu lenken. Nur so könnten die eingangs gleichrangig formulierten Ziele des Staatsvertrags erreicht werden.

Hamm, 04.05.2011



Dr. Raphael Gaßmann  
Geschäftsführer DHS



Armin Koepp  
Projektmanager

---

<sup>1</sup>[www.dhs.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/dhs\\_stellungnahmen/praevention\\_der\\_gluecksspielsucht\\_memorandum\\_2007.pdf](http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/dhs_stellungnahmen/praevention_der_gluecksspielsucht_memorandum_2007.pdf)

Pressemeldung vom 29.11.2010: „Was geht vor: Geld oder Gesundheit?“

[www.dhs.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/Presse/2010/2010\\_11\\_29\\_PM\\_DHS\\_DG-Sucht\\_fags.pdf](http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Presse/2010/2010_11_29_PM_DHS_DG-Sucht_fags.pdf)



mainzer medieninstitut

# **Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Teilliberalisierung des deutschen Glücksspielmarktes**

**Gutachten**

von

**Universitätsprofessor Dr. iur. Dieter Dörr**

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Medienrecht  
der Universität Mainz, Direktor des Mainzer Medieninstituts

unter Mitarbeit von

**Rechtsanwalt Steffen Janich**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Mainzer Medieninstitut

## Gliederung

A.	Grundlagen und Problemstellung .....	5
I.	Einleitung .....	5
II.	Glücksspiele und Glücksspielarten .....	6
1.	Lotterien .....	6
2.	Sportwetten .....	7
3.	Gewinnspielgeräte, Spielhallen und Spielbanken .....	7
III.	Die verwaltungsrechtliche Regulierung des Glücksspielwesens in Deutschland.....	8
1.	Allgemeines .....	8
2.	Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages .....	9
3.	Die Regulierung der Spielbanken .....	10
4.	Die Regelungen für die übrigen Glücksspiele .....	10
IV.	Die befristete Geltung des Glücksspielstaatsvertrages und seine Evaluierung.....	11
B.	Verfassungsmäßigkeit einer Gesamtliberalisierung.....	13
I.	Das Staatsmonopol als Eingriff in die Berufsfreiheit .....	13
II.	Die Schranken der Berufsfreiheit .....	14
1.	Das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage.....	14
2.	Der legitime Zweck und die Drei-Stufen-Theorie .....	14
a)	Allgemeines .....	14
b)	Der Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter als Legitimation für objektive Berufswahlregelungen.....	15
c)	Die Bekämpfung der Spielsucht, der Begleitkriminalität und der Schutz vor betrügerischen Machenschaften als überragend wichtige Gemeinschaftsgüter .....	18
d)	Das Erfordernis einer nachweisbaren oder höchstwahrscheinlichen Gefahr .....	19
3.	Das Sportwettenmonopol und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	20
a)	Die Geeignetheit des staatlichen Monopols .....	20



---

b)	Die Erforderlichkeit des staatlichen Monopols .....	21
c)	Die Zumutbarkeit des Monopols .....	24
4.	Zusammenfassung .....	25
C.	Die Teilliberalisierung und die Berufsfreiheit .....	27
I.	Allgemeines .....	27
II.	Das Fortbestehen einer nachweisbaren oder höchstwahrscheinlichen Suchtgefahr .....	28
III.	Das Festhalten am Sportwettenmonopol und die Eignung zur Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht .....	30
IV.	Das Festhalten am Sportwettenmonopol und die Erforderlichkeit zur Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht .....	32
V.	Das Festhalten am Sportwettenmonopol und die Zumutbarkeit für die Anbieter von Sportwetten .....	33
1.	Die Unzumutbarkeit im Allgemeinen .....	33
2.	Die Unzumutbarkeit und der Gedanke des Härteausgleichs .....	33
a)	Die Rechtsprechung zum Härteausgleich .....	33
b)	Die Übertragbarkeit auf das staatliche Glücksspielmonopol .....	37
VI.	Zusammenfassung .....	38
D.	Vereinbarkeit einer Teilliberalisierung mit dem Gleichheitssatz .....	40
I.	Verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung .....	41
II.	Rechtfertigung der Ungleichbehandlung .....	42
1.	Anforderungen an die Rechtfertigung und die Intensität der Beeinträchtigung .....	42
2.	Gestaltungsspielraum und Kohärenzgebot .....	43
a)	Inhalt des Kohärenzgebots .....	44
b)	Umfang des Kohärenzgebots nach der Rechtsprechung des EuGH .....	46
c)	Umfang des Kohärenzgebots nach deutschem Verfassungsrecht .....	50
d)	Kohärenzgebot und historische Entwicklung des Glücksspielrechts .....	51
e)	Kohärenzgebot und die Unterschiede zwischen Sportwetten und Lotterien .....	55

---

(1)	Unterschiedliche Schwarzmarktanfälligkeit .....	55
(2)	Unterschiedliche Anfälligkeit für betrügerische Machenschaften und Verbraucherschutz .....	56
(3)	Unterschiedliche Suchtgefahren.....	57
f)	Zwischenergebnis.....	58
g)	Folgerungen .....	58
3.	Sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung.....	59
4.	Die Teilliberalisierung des Sportwettenmarktes als sachgerechte Lösung..	61
E.	Zusammenfassung .....	62
F.	Literatur.....	69

## A. Grundlagen und Problemstellung

### I. Einleitung

Zurzeit beraten die Ministerpräsidenten der Länder im Rahmen der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages auch über die Frage, ob neben einem staatlichen Monopol für den Bereich der Lotterien der Sportwettenmarkt liberalisiert werden sollte und ob eine solche Teilliberalisierung europa- und verfassungsrechtlich zulässig ist. Dabei wird diskutiert, ob öffentliche Wetten von privatrechtlich organisierten Wettunternehmen angeboten werden dürfen, wenn diese Unternehmen eine Genehmigung einer Aufsichtsbehörde erhalten, die als staatliche Aufsichtsbehörde mit Genehmigungs- und Überwachungsbefugnissen ausgestaltet werden wird.

Den Ausgangspunkt der Diskussion bildet das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit des Bayerischen Glücksspielrechtes vom 28. März 2006<sup>1</sup>. Dort hat der Erste Senat klargestellt, dass der Staat, wenn er an einem staatlichen Monopol im Bereich der Sportwetten festhält, dieses konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausrichten muss. Das Bundesverfassungsgericht hat dabei – wie noch im Einzelnen zu zeigen sein wird – das Monopol als rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die Berufswahlfreiheit der Veranstalter und Vermittler von Sportwetten angesehen. In zwei weiteren Beschlüssen vom 14. Oktober 2008<sup>2</sup> und vom 20. März 2009<sup>3</sup>, mit denen jeweils Verfassungsbeschwerden nicht zur Entscheidung angenommen wurden, haben sich die 2. und 3. Kammer des Ersten Senats erneut mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines staatlichen Monopols im Glücksspielwesen beschäftigt und dabei die zum 1. Januar in Kraft getretenen landesrechtlichen Neuregelungen, die den Glücksspielstaatsvertrag vom 30. Januar/30. Juli 2007 umsetzten, in den Blick genommen. Vor dem Hintergrund der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und der beiden Nichtannahmebeschlüsse stellt sich die Frage, ob es auf der Grundlage der zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnisse zulässig oder sogar geboten ist, den Bereich der Sportwetten zu liberalisieren, und zwar dergestalt, dass ein Konzessionsmodell eingeführt wird, selbst wenn für den Bereich der Lotterien ein staatliches Monopol beibehalten wird. Dabei ist zu berücksichtigen, ob sich die Einschätzungen und Prognosen des Gesetzgebers, die ein staatliches Monopol auch im Bereich der Sportwetten zu

---

<sup>1</sup> BVerfGE 115, 276.

<sup>2</sup> BVerfG, NVwZ 2008, 1338 ff.

<sup>3</sup> BVerfG, NVwZ 2009, 1221 ff.

rechtfertigen vermögen und bisher vom Bundesverfassungsgericht gebilligt wurden, nicht zwischenzeitlich als fehlsam oder gar widerlegt herausgestellt haben.

Mit dem Gutachten soll daher der Frage nachgegangen werden, ob es die Verfassung zulässt oder sogar gebietet, den Bereich der Sportwetten mit festen Gewinnquoten anders – nämlich mit einem Konzessionssystem – auszugestalten als den Bereich der Lotterien, bei denen ein staatliches Monopol aufrecht erhalten bleiben soll. Dazu ist es zunächst erforderlich, die verschiedenen Glücksspielarten zu beleuchten und sich deren unterschiedliche Rechtsgrundlagen vor Augen zu führen.

## **II. Glücksspiele und Glücksspielarten**

Was unter dem Begriff Glücksspiel zu verstehen ist, haben die Länder in § 3 Abs. 1 S. 1 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) definiert. Danach liegt ein Glücksspiel 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. Wesensbestimmend sind damit zum einen die Entgeltlichkeit der Gewinnchance und zum anderen die Zufallsabhängigkeit. Letztere ist nach Satz 2 der Vorschrift immer dann gegeben, wenn für die Gewinnentscheidung der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist. Zu den Glücksspielen zählen die Lotterien, die (Sport-)Wetten und die Glücksspielautomaten sowie die in Spielbanken veranstalteten Glücksspiele.

### **1. Lotterien**

Lotterien sind gem. § 3 Abs. 3 S. 1 GlüStV Glücksspiele, bei denen einer Mehrzahl von Personen die Möglichkeit eröffnet wird, nach einem bestimmten Plan gegen ein bestimmtes Entgelt die Chance auf einen Geldgewinn zu erlangen. Kennzeichnend sind also ein vom Veranstalter festgelegter Plan für den Spielbetrieb und die Bedingungen der Teilnahme sowie ein festgelegter Einsatz. Die Lotterien lassen sich unterteilen in aktive Lotterien, bei denen der Spieler eine bestimmte Zahl oder Ähnliches auswählt (wie z.B. Lotto 6 aus 49) und passive Lotterien, bei denen lediglich ein Los erworben wird (wie z.B. die Klassenlotterie).<sup>4</sup> Wird nicht um Geld-, sondern um Sachgewinne gespielt, so handelt es sich um Ausspielungen (§ 3 Abs. 3 S. 2 GlüStV).

---

<sup>4</sup> Vgl. *Fischer*, Das Recht der Glücksspiele (2009), S. 16.; *Jarass*, Verfassungs- und Europarechtliche Fragen des Lotteriemonopols, Rechtgutachten (2010), S. 6.

## 2. Sportwetten

Sportwetten sind dadurch gekennzeichnet, dass die Entscheidung über den Gewinn vom Ausgang eines künftigen Sportereignisses abhängt (vgl. § 21 GlüStV).

Da die Richtigkeit des Tipps zu einem gewissen Grad auch von den individuellen Kenntnissen und der Erfahrung des Teilnehmers und nicht allein vom reinen Glück abhängt, wurde die Glücksspieleigenschaft von Sportwetten zum Teil bestritten.<sup>5</sup> Entscheidend ist jedoch, dass die Richtigkeit der Vorhersage sowohl aus Sicht des Spielers als auch objektiv von einer Vielzahl nicht sicher abzuschätzender Einflussfaktoren und damit überwiegend vom Zufall abhängt. So kann die Sportwette auch nur deshalb eine Gewinnerwartung des Veranstalters begründen, weil sie im Kern auf der Unkalkulierbarkeit der Ergebnisse beruht.<sup>6</sup> Zu Recht werden die Sportwetten daher heute von der Rechtsprechung und überwiegend auch in der Literatur als Glücksspiele angesehen.<sup>7</sup>

Anders als die Lotterien folgen die Sportwetten regelmäßig festen Gewinnquoten. Der Veranstalter legt dabei für die Vorhersagen der einzelnen Sportereignisse je nach der im Vorfeld sich ihm bietenden Wahrscheinlichkeit des Ergebnisses bestimmte Gewinnquoten fest. Derartige Wetten werden als Buchmacher- oder, in Anlehnung an die englische Bezeichnung für gesetzte („set“) Quoten („odds“), als „Oddset“-Wetten bezeichnet.

Hiervon zu unterscheiden sind die sogenannten Totalisator-Wetten, wie z.B. das Fußball-Toto, bei denen die Höhe des Gewinns variabel ist und wie bei den Lotterien von der Gesamtsumme der Einsätze und der Zahl der Gewinner abhängt. Auch die Pferdesportwetten, die nicht dem Glücksspielstaatsvertrag unterfallen, sondern durch das Rennwett- und Lotteriewgesetz gesondert geregelt werden, folgen überwiegend dem Totalisatorprinzip.

## 3. Gewinnspielgeräte, Spielhallen und Spielbanken

Zu den Glücksspielen zählen ebenfalls die Gewinnspielgeräte, die auch als Spielautomaten bezeichnet werden. Solche Geräte sind dadurch gekennzeichnet, dass sie

---

<sup>5</sup> Vgl. *LG Bochum*, NStZ-RR 2002, 170; *AG Karlsruhe-Durlach*, GewArch 2001, 134 f.; *Kühne*, in: FS für Schröder, S. 545 (550 ff.); kritisch auch *Horn*, NJW 2004, 2047 f.

<sup>6</sup> Vgl. BVerwGE 114, 92 (94 f.).

<sup>7</sup> BVerwGE 96, 293 (295 f.); 114, 92 (94 f.); *BGH*, NJW 2002, 2175; *BGH*, DVBl. 2003, 669 (670); *Lackner/Kühl*, StGB (2007), § 287 Rn. 10; *Beberich*, Das Internet-Glücksspiel (2004), S. 39 f.; *Heine*, wistra 2003, 441 (443); *Wohlers*, JZ 2003, 860 f.; *Hermanns/Klein*, JA 2003, 632 ff.

mit einer den Spielausgang beeinflussenden technischen Vorrichtung ausgestattet sind und die Möglichkeit eines Gewinnes bieten (vgl. § 33c GewO).

Unternehmen, die ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten oder der Veranstaltung bestimmter anderer Spiele (nicht Glücksspiele) oder der gewerbsmäßigen Aufstellung von Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit dienen, werden als Spielhallen bezeichnet (vgl. § 33i Abs. 1 S. 1, 2. HS GewO).

Zum Glücksspielwesen gehören schließlich die Spielbanken, bei denen es sich um örtlich gebundene, öffentlich zugängliche Einrichtungen handelt, in denen verschiedene staatlich konzessionierte Glücksspiele (Roulette, Poker, Slot-Maschinen etc.) betrieben werden.<sup>8</sup>

### **III. Die verwaltungsrechtliche Regulierung des Glücksspielwesens in Deutschland**

#### **1. Allgemeines**

Das Glücksspielwesen hat in Deutschland keine einheitliche verwaltungsrechtliche Regulierung erfahren. Die grundsätzliche Gesetzgebungszuständigkeit für das Glücksspielrecht liegt wegen seiner Zugehörigkeit zum Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei den Ländern<sup>9</sup>, die hiervon durch die Abschluss des Glücksspielstaatsvertrags und seine Umsetzung in Landesrecht Gebrauch gemacht haben. Der Vertrag gilt indes nicht flächendeckend für alle Glücksspiele.

Sonderregelungen gelten zunächst für die Pferderennwetten, die in einem Bundesgesetz, dem Rennwett- und Lotteriegesezt, geregelt sind. Die Existenz gesonderten Bundesrechts in diesem Bereich ist auf historische Gründe zurück zu führen. So kamen öffentlich veranstaltete Wetten erstmals in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf, damals allein im Bereich der Pferdewetten. Um das Wettgeschäft aus dem Untergrund zu holen, entschloss sich der Gesetzgeber 1922 mit dem Erlass des Rennwett- und Lotteriegeseztes, den Buchmacherberuf, beschränkt auf den Bereich der Pferdewetten, zuzulassen. Das Rennwett- und Lotteriegesezt gilt seither gem. Art. 123 Abs. 1, 125 Nr. 1 GG als Bundesrecht fort.

---

<sup>8</sup> Vgl. *VGH Mannheim*, GewArch 1978, 387 ff.; *Tettinger/Wank*, GewO, § 33h Rn 2.

<sup>9</sup> In seiner Sportwettenentscheidung hat das Bundesverfassungsgericht allerdings deutlich gemacht, dass eine Regelung auch durch den Bundesgesetzgeber gestützt auf das Recht der Wirtschaft in Betracht kommt, BVerfGE 115, 276 (319).

Auch das Aufstellen von Spielautomaten und der Betrieb von Spielhallen sind bundesrechtlich und zwar durch die §§ 33c-i der Gewerbeordnung geregelt. Die Gesetzgebungskompetenz leitet der Bund aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) her.<sup>10</sup>

Schließlich werden die Zulassung und der Betrieb von Spielbanken in speziellen Landesgesetzen näher geregelt. Der Glücksspielstaatsvertrag findet gem. § 2 S. 2 GlüStV nur begrenzt Anwendung.

## 2. Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages

Nach § 10 Abs. 1 GlüStV ist es Aufgabe der Länder, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe können sie Lotteriegesellschaften gründen, die von den Ländern selbst oder durch sie beherrschte juristische Personen betrieben werden (vgl. § 10 Abs. 2 GlüStV).

Öffentliche Glücksspiele dürfen nach § 4 Abs. 1 GlüStV nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes veranstaltet oder vermittelt werden. Eine solche Erlaubnis kann neben den in § 10 Abs. 2 GlüStV genannten staatlichen Lotteriegesellschaften auch gemeinnützigen privaten Veranstaltern erteilt werden<sup>11</sup>, soweit sich die Erlaubnis nur auf die im dritten Abschnitt des Vertrags geregelten Lotterien mit geringem Gefährdungspotenzial bezieht. Wann eine Lotterie geringes Gefährdungspotenzial aufweist, ist in § 13 Abs. 2 GlüStV vorgegeben. Hierunter fallen etwa die ARD-Fernsehlotterie oder die Lotterie „Aktion Mensch“<sup>12</sup>, deren wirtschaftliche Bedeutung jedoch deutlich geringer ist als die der regulären Lotterien.<sup>13</sup>

Eine Erlaubnis für die Veranstaltung aller übrigen unter den Glücksspielstaatsvertrag fallenden Glücksspiele darf hingegen nur an die unter § 10 Abs. 2 GlüStV fallenden Veranstalter, also ausschließlich an die staatlichen Lotteriegesellschaften erteilt werden. Diesen Einrichtungen kommt somit ein Veranstaltungsmonopol zu, unter das

---

<sup>10</sup> Nach überwiegender Auffassung hat sich an der Zuständigkeit des Bundes auch mit der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft (...) ohne das Recht (...) der Spielhallen“) im Zuge der Föderalismusreform nichts geändert; vgl. hierzu *Schönleitner*, *GewArch* 2006, 371; *Ennuschat/Brugger*, *ZfWG* 2006, 292; Erläuterungen zum GlStV, Abschnitt A II 3; a. A. *Dietlein*, *ZfWG* 2008, 12.

<sup>11</sup> Dazu *Ruttig*, in: *Dietlein/Hecker/Ruttig*, *Glücksspielrecht* (2008), § 14 GlStV Rn. 3 ff.

<sup>12</sup> *Ennuschat*, *ZfWG* 2008, 83 (85); *Ruttig*, in: *Dietlein/Hecker/Ruttig*, *Glücksspielrecht* (2008), § 12 GlStV Rn. 4 ff.

<sup>13</sup> Vgl. etwa Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim, *Der deutsche Glücksspielmarkt 2008* (Kurzfassung), abrufbar unter <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Markt/Gluecksspielmarkt08.pdf>.

neben den regulären Lotterien auch der gesamte Bereich der Sportwetten und damit ein überaus lukrativer Teil des Glücksspielmarktes fallen.

Auch die Vermittlung von Glücksspielen bedarf der Erlaubnis (vgl. § 4 Abs. 1 GlüStV). Diese kann zum einen den Annahmestellen und Lottereeinnehmern, die in die Vertriebsorganisation der staatlichen Lotteriegesellschaften eingegliedert sind (vgl. § 3 Abs. 5 GlüStV), als auch gewerblichen Spielvermittlern (vgl. § 3 Abs. 6 GlüStV) erteilt werden, für die indes strengere Voraussetzungen normiert sind (vgl. § 19 GlüStV<sup>14</sup>).

### **3. Die Regulierung der Spielbanken**

Wie bereits dargestellt gelten die Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags für Spielbanken gem. § 2 S. 2 GlüStV nur eingeschränkt. Insbesondere ist die Regelung des § 10 GlüStV nicht anwendbar, so dass jedenfalls aus dem Glücksspielstaatsvertrag kein Staatsmonopol für die Spielbanken folgt. Die möglichen Adressaten einer Erlaubnis sind in den jeweiligen Landesspielbankgesetzen geregelt. In acht Bundesländern dürfen Spielbanken nur durch die öffentliche Hand oder durch von ihr beherrschte privatrechtlich organisierte Unternehmen betrieben werden. In Mecklenburg-Vorpommern darf hingegen die Erlaubnisvergabe ausschließlich an private Betreiber erfolgen. In den übrigen Bundesländern dürfen die Konzessionen sowohl an staatliche als auch an private Betreiber vergeben werden. Dabei ist in Hessen vorgeschrieben, dass der Betrieb einer Spielbank nur den im Gesetz genannten Gemeinden erlaubt werden darf, diese können jedoch mit Zustimmung des Innenministeriums den Spielbankbetrieb durch Dritte, also auch durch Private ausüben lassen.

### **4. Die Regelungen für die übrigen Glücksspiele**

In den übrigen Bereichen des Glücksspielwesens existiert ein staatliches Veranstaltungsmonopol, wie es im Glücksspielstaatsvertrag und einigen Landesspielbankgesetzen statuiert wurde, nicht. Zwar stehen auch die Veranstaltung der Pferderennwetten und des Automatenspiels sowie des Betriebs von Spielbanken unter einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt; die Möglichkeit der Erlaubniserteilung ist jedoch nicht beschränkt auf staatliche oder staatlich dominierte Veranstalter.

Anders als bei den übrigen Sportwetten kann etwa die Veranstaltung von Pferderennwetten, die als Totalisatorwetten angeboten werden, Vereinen erlaubt werden,

---

<sup>14</sup> Darüber hinaus haben die Länder in unterschiedlichem Umfang weitere Anforderungen in den Ausführungsgesetzen zum GlüStV normiert; vgl. dazu *Schmitt*, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht (2008), § 19 GlüStV Rn. 31 ff.



wenn sie die Sicherheit bieten, die Einnahmen zum Wohle der Landespferdezucht einzusetzen (§ 1 Abs. 3 RennwLottG). Eine Buchmachererlaubnis kann darüber hinaus jedem erteilt werden, der den Nachweis erbringt, dass er in seiner Person die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung bietet und die zur Ausübung des Buchmachergewerbes erforderliche kaufmännische Befähigung besitzt (§ 3 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen zum RennwLottG).

Die Erlaubnis zum gewerbsmäßigen Aufstellen von Spielgeräten ist jedem zu erteilen, der die in § 33c Abs. 2 GewO normierten Voraussetzungen erfüllt. Die Versagung der Erlaubnis ist danach nur möglich, wenn Tatsachen die Annahme einer Unzuverlässigkeit des Antragstellers begründen. Außerdem benötigt der Antragsteller eine behördliche Bescheinigung über die Geeignetheit des Aufstellungsortes (§ 33c Abs. 3 GewO). Ähnliches gilt für die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle (§ 33i GewO). Neben dem personenbezogenen Erfordernis der Zuverlässigkeit knüpft die Erlaubnis hier zusätzlich an verschiedene betriebliche Aspekte (Räume und Betriebsart) an.

#### ***IV. Die befristete Geltung des Glücksspielstaatsvertrages und seine Evaluierung***

Die Länder haben im Glücksspielstaatsvertrag dessen befristete Geltung vereinbart. So tritt der Vertrag nach § 28 Abs. 1 mit Ablauf des vierten Jahres nach seinem Inkrafttreten außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz bis Ende des vierten Jahres mit mindestens 13 Stimmen das Fortgelten des Staatsvertrages beschließt. In diesem Fall gilt der Staatsvertrag unter den Ländern fort, die dem Beschluss zugestimmt haben. Die Geltung wird mithin am 31. Dezember 2011 enden, wenn ein solcher Beschluss nicht zustande kommt.

Die Entscheidung über die Verlängerung soll unter Berücksichtigung einer Evaluierung der Auswirkungen des Staatsvertrages getroffen werden (§ 27 GlüStV). Die Evaluierung ist von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung des Fachbeirats durchzuführen. Das Ergebnis ist drei Jahre nach Inkrafttreten des Staatsvertrages, also bis spätestens zum 31. Dezember 2010 vorzulegen.

Im Rahmen dieser Evaluierung finden die bereits angesprochenen Beratungen der Ministerpräsidenten der Länder über die Möglichkeit einer Teilliberalisierung des Glücksspielmarktes statt. Dabei geht es, wie bereits ausgeführt,<sup>15</sup> auch darum, den Bereich der Sportwetten zu liberalisieren, und zwar dergestalt, dass das Angebot von Sportwetten auch privaten Wettunternehmen ermöglicht wird, das staatliche Lotte-

---

<sup>15</sup> Vgl. oben A I.

riemonopol hingegen uneingeschränkt bestehen bleibt. Private Wettunternehmen könnten danach öffentliche Wetten veranstalten, sofern sie hierzu die Genehmigung einer staatlichen Aufsichtsbehörde erhalten haben. Damit käme es zu einer grundlegend unterschiedlichen Behandlung der Sportwetten auf der einen und der Lotterien auf der anderen Seite. Zur äußerlichen Manifestation einer derart differenzierenden Regelung wird zudem erwogen, Sportwetten und Lotterien in separaten Staatsverträgen zu regeln.

Entscheidend ist, ob eine solche Teilliberalisierung nicht nur mit dem Europarecht, woran seit dem Urteil des EuGH vom 8. September 2009<sup>16</sup> kaum mehr ernsthafte Zweifel bestehen, sondern auch mit der Verfassung, namentlich mit den Grundrechten, etwa der Berufsfreiheit solcher Unternehmer in Einklang stünde, die an der Veranstaltung privater Lotterien interessiert sind. Denn es erscheint durchaus denkbar, dass Petenten für private Lotterieveranstaltungen bei einer erfolgten Teilliberalisierung mittels der Verfassungsbeschwerde gegen das fortbestehende staatliche Lotteriemonopol vorgehen und sich dabei auf die erfolgte Liberalisierung des Sportwettenmarktes berufen werden.

So könnten Petenten für private Lotterieveranstaltungen vorbringen, dass sie durch den Fortbestand des Lotteriemonopols in ihrer Berufsfreiheit verletzt würden. Kern dieses Einwands könnte sein, dass das staatliche Lotteriemonopol als schwerwiegendster Eingriff in die Berufsfreiheit für die Erreichung des mit ihm verfolgten Gemeinwohlziels ebenfalls nicht als erforderlich erachtet werden könne bzw. als unzumutbar anzusehen sei, wenn der Gesetzgeber ein Staatsmonopol bei den Sportwetten zur Erreichung des gleichen Ziels nicht für erforderlich bzw. das Festhalten an diesem Monopol für die potentiellen Anbieter von Sportwetten für unzumutbar hält (dazu unten C I).

Einen zweiten Ansatzpunkt könnte der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) bieten. So könnte vorgebracht werden, dass die Benachteiligung privater Lotterieveranstalter gegenüber den privaten Sportwettenanbietern eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung darstelle (dazu unten C II).

Mit diesem Gutachten wird also der Frage nachgegangen, ob die vorgenannten Bedenken begründet sind, also ob eine Liberalisierung des Sportwettenmarktes unter Beibehaltung des staatlichen Lotteriemonopols verfassungsrechtlich zulässig oder sogar geboten ist.

---

<sup>16</sup> Rs C-42/07

Dazu soll zunächst geklärt werden, ob eine Liberalisierung des Glücksspielwesens insgesamt mit dem Grundgesetz in Einklang stünde (B). Aufbauend auf diese Erkenntnisse soll sodann untersucht werden, ob die beschriebene Teilliberalisierung mit der Berufsfreiheit (C) und mit dem Gleichheitssatz (D) vereinbar wäre. Im Zusammenhang mit der Berufsfreiheit ist zudem zu klären, ob eine Aufgabe des staatlichen Monopols im Bereich der Sportwetten mit festen Gewinnquoten verfassungsrechtlich geboten ist. Schließlich erfolgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse (E).

## **B. Verfassungsmäßigkeit einer Gesamtliberalisierung**

### ***I. Das Staatsmonopol als Eingriff in die Berufsfreiheit***

Schon seit langem versuchen private Anbieter, Anteile am deutschen Glücksspielmarkt, insbesondere im Bereich der Sportwetten, zu erlangen. Bekanntlich haben weder politische noch juristische Bemühungen bislang zum Erfolg geführt. Dennoch zeigt sich, dass das Staatsmonopol auf dem Lotterie- und Wettmarkt zunehmend unter Rechtfertigungsdruck gerät.

Die Monopolisierung des Lotterie- und Wettwesens stellt für interessierte inländische Unternehmen einen Eingriff in deren Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG dar.<sup>17</sup> Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang zunächst, dass das Bundesverfassungsgericht etwaigen Zweifeln, ob es sich bei dem Veranstellen und Vermitteln von Sportwetten um einen grundrechtlich geschützten Beruf handelt, eine klare und eindeutige Absage erteilt.<sup>18</sup> Zwar hält es daran fest, dass von vorneherein "verbotene" Tätigkeiten<sup>19</sup> nicht in den Schutzbereich der Berufsfreiheit fallen. Darunter sind aber nach seiner zutreffenden Auffassung allenfalls solche Tätigkeiten zu verstehen, die schon ihrem Wesen nach verboten sind, weil sie aufgrund ihrer Sozial- und Gemeinschaftsschädlichkeit schlechthin nicht am Schutz durch das Grundrecht der Berufsfreiheit teilhaben können.<sup>20</sup> Um eine solche schlechthin gemeinschädliche Tätigkeit handelt es sich bei dem Anbieten und Vermitteln von Sportwetten nicht. Ganz im Gegenteil erkennt selbst die deutsche Rechtsordnung das Anbieten von Sportwetten als erlaubte Tätigkeit an, indem etwa das Rennwett- und Lotteriewesengesetz eine Sonderform von Sportwetten, nämlich die Pferderennenwetten, zulässt. Zudem sieht das Gemeinschafts-

---

<sup>17</sup> Vgl. BVerfGE 115, 276 (303).

<sup>18</sup> BVerfGE 115, 276 (300 ff.).

<sup>19</sup> Dazu grundsätzlich BVerfGE 7, 377 (397).

<sup>20</sup> BVerfGE 115, 276 (300 f.).

recht das Anbieten von Sportwetten als eine durch die Dienstleistungsfreiheit geschützte wirtschaftliche Tätigkeit an.<sup>21</sup>

In dem Nichtannahmebeschluss vom 14. Oktober 2008<sup>22</sup> hat die 2. Kammer des Ersten Senats klargestellt, dass auch das Vermitteln von Lotterien einen grundrechtlichen geschützten Beruf darstellt. Durch das staatliche Veranstaltungsmonopol für reguläre Lotterien und Sportwetten und das damit einhergehende Verbot für private Veranstalter wird in die Berufsfreiheit eingegriffen und zwar in Gestalt des schwerstmöglichen Eingriffs einer objektiven Berufszulassungsschranke.

## **II. Die Schranken der Berufsfreiheit**

### **1. Das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage**

Um vor dem grundrechtlichen Schutz der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG Bestand zu haben, bedarf ein Eingriff stets einer gesetzlichen Grundlage.<sup>23</sup> Dies beruht darauf, dass es sich bei Art. 12 Abs. 1 GG um ein einheitliches Grundrecht handelt, das in sachlicher Hinsicht das gesamte Berufsleben erfasst. Geschützt werden daher sowohl die Berufsausübung als auch die Berufswahl. Zwar bezieht sich der Gesetzesvorbehalt nach dem Wortlaut des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG nur auf die Berufsausübung. Da es sich bei der Berufsausübung und der Berufswahl aber um ein einheitliches Grundrecht handelt, ist der Gesetzesvorbehalt nach Sinn und Zweck der Regelung auch auf die Berufswahl auszudehnen.

Das einschränkende Gesetz muss seinerseits den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Normen genügen. Die eingreifende Vorschrift muss kompetenzgemäß erlassen worden sein, durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.<sup>24</sup>

### **2. Der legitime Zweck und die Drei-Stufen-Theorie**

#### **a) Allgemeines**

Welchen Maßstäben diese Gründe des Gemeinwohls genügen müssen, also welche Anforderungen für den legitimen Zweck gelten, richtet sich nach der Einordnung des

---

<sup>21</sup> *EuGH*, Urteil vom 6.11.2003 - C-243/01 - Gambelli u.a., Slg. 2003, I-13031. Rn. 54.

<sup>22</sup> *BVerfG*, NVwZ 2008, 1338 (1339).

<sup>23</sup> *BVerfGE* 15, 226 (231); 82, 209 (224).

<sup>24</sup> *BVerfGE* 95, 193 (214).

Eingriffs in eine Stufe der Drei-Stufen-Theorie, die das Bundesverfassungsgericht im Apothekenurteil<sup>25</sup> entwickelt hat. Danach ist hinsichtlich der Zulässigkeit eines Eingriffs in die Berufsfreiheit zwischen Berufsausübungsregelungen und Berufswahlregelungen zu unterscheiden. Innerhalb der Berufswahlregelungen ist sodann nochmals eine Differenzierung zwischen subjektiven und objektiven Berufswahlregelungen vorzunehmen, wobei letztere den schwerwiegendsten Eingriff in die Berufsfreiheit bedeuten. Die Einordnung in eine der drei genannten Stufen (1. Stufe: Berufsausübungsregelungen; 2. Stufe: subjektive Berufswahlregelungen; 3. Stufe: objektive Berufswahlregelungen) dient der Ermittlung der Anforderungen, die an den verfolgten gesetzgeberischen Zweck zu stellen sind. Welche legitimen Zwecke einen Eingriff in die Berufsfreiheit rechtfertigen können, richtet sich also nach der jeweiligen Intensität des Eingriffs: Je gewichtiger der Eingriff, um so höherrangige Ziele muss der Gesetzgeber verfolgen. Für Eingriffe in die Berufsausübung genügen vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls<sup>26</sup>, wohingegen subjektive Berufswahlregelungen, also Bestimmungen, die den Zugang zu einem Beruf von subjektiven Voraussetzungen abhängig machen, nur zum Schutz überragender Gemeinschaftsgüter<sup>27</sup> in Betracht kommen. Objektive Berufswahlregelungen können nach dem Apothekenurteil im Allgemeinen nur durch die Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut legitimiert werden.<sup>28</sup>

***b) Der Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter als Legitimation für objektive Berufswahlregelungen***

In seiner neueren Rechtsprechung geht das Bundesverfassungsgericht allerdings mehr dazu über, die Prüfung des legitimen Zweck nicht mehr allein an der doch recht starren Regelung der Drei-Stufen-Theorie vorzunehmen, sondern ganz allgemein hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls zu verlangen.<sup>29</sup> Hierdurch wird die Prüfung flexibler, gerade in den Fällen, in denen eine genaue Einordnung in eine der drei festgelegten Stufen nicht möglich erscheint.

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in der Spielbankentscheidung die These entwickelt, dass in bestimmten Fällen auch für objektive Berufswahlregelungen keine nachweisbaren oder höchstwahrscheinlichen schweren Gefahren für ein überragend

---

<sup>25</sup> BVerfGE 7, 377 (405 ff.).

<sup>26</sup> BVerfGE 7, 377 (405).

<sup>27</sup> BVerfGE 7, 377 (406).

<sup>28</sup> BVerfGE 7, 377 (408).

<sup>29</sup> BVerfGE 95, 193 (214); 102, 197 (212 f.).

wichtiges Gemeinschaftsgut vorliegen müssen. Ein so weitgehender Grundrechtsschutz gelte nur für Berufe, die ihrer Art nach wie hinsichtlich der Möglichkeiten, den jeweiligen Beruf tatsächlich auch zu ergreifen, nicht durch atypische Besonderheiten gekennzeichnet seien. Der Beruf des Spielbankunternehmers weist aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts Besonderheiten auf, die auch die Grundrechtsprüfung beeinflussen. Der Betrieb einer Spielbank sei eine an sich unerwünschte Tätigkeit, die der Staat gleichwohl erlaubt, um das illegale Glücksspiel einzudämmen, dem nicht zu unterdrückenden Spieltrieb des Menschen staatlich überwachte Betätigungsmöglichkeiten zu verschaffen und dadurch die natürliche Spielleidenschaft vor strafbarer Ausbeutung zu schützen.<sup>30</sup> Dabei ist die Zahl der zugelassenen Spielbanken herkömmlich und verfassungsrechtlich unbedenklich in erheblichem Maße beschränkt.

Diesen Besonderheiten werde nicht angemessen Rechnung getragen, wenn der Staat Eingriffe in das Recht der freien Wahl des Berufs des Spielbankunternehmers nur unter der Voraussetzung vornehmen dürfte, dass dies zum Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter und zur Abwehr ihnen drohender schwerer Gefahren notwendig ist. Die Verknappung des Marktes und die Eigentümlichkeiten des Gegenstandes der beruflichen Tätigkeit erfordern hier einen breiteren Regelungs- und Gestaltungsspielraum des staatlichen Gesetzgebers. Ausreichend, im Interesse eines wirksamen Grundrechtsschutzes allerdings auch notwendig ist es nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts deshalb, Beschränkungen des Zugangs zu jenem Beruf nur davon abhängig zu machen, dass mit der im Einzelfall beabsichtigten Beschränkung wichtige Gemeinwohlbelange verfolgt werden.

In der Sportwettenentscheidung scheint der Erste Senat dieser Linie in Anknüpfung an die Spielbankenentscheidung<sup>31</sup> zu folgen. So verzichtet er auf einen ausdrücklichen Hinweis auf die „Drei-Stufen-Theorie“. <sup>32</sup> Der Sache nach wendet er aber den darin enthaltenen Grundsatz, dass für Berufswahlregelungen besonders gewichtige Gemeinwohlbelange streiten müssen, an. So betont er, dass die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht, das das Hauptziel der Regelung darstelle, ein "besonders wichtiges Gemeinwohlziel" bzw. ein "überragend wichtiges Gemeinwohlziel" sei, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern

---

<sup>30</sup> Vgl. dazu auch BVerfGE 28, 119 (148).

<sup>31</sup> BVerfGE 102, 197 (212 f.).

<sup>32</sup> BVerfGE 115, 277 (304); zu Recht wird kritisiert, dass es mit Blick auf die Rechtsklarheit zielführender gewesen wäre, sich eindeutiger an der Drei-Stufen-Theorie zu orientieren, vgl. *Kment*, NVwZ 2006, 617 (619).

auch für ihre Familien und die Gemeinschaft führen könne.<sup>33</sup> Noch stärker orientiert sich der auf der Sportwettenentscheidung beruhende Nichtannahmebeschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 14. Oktober 2008<sup>34</sup> an der Drei-Stufen-Theorie. Einmal wird klargestellt, dass es sich bei dem in § 4 Abs. 4 GlüStV verankerten Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet um eine Berufswahlregelung handelt. Zum anderen bestätigt die Entscheidung auch, dass Berufsausübungsregelungen, die zur Folge haben, dass die betroffenen Berufsangehörigen nicht nur in Einzelfällen, sondern in aller Regel zur Berufsaufgabe gezwungen werden, an den strengen Voraussetzungen für eine Beschränkung der Berufswahl zu messen sind.<sup>35</sup> Man kann insoweit von verkappten Berufswahlregelungen sprechen.<sup>36</sup> Schließlich verlangt die 2. Kammer für diese Berufswahlregelungen ausdrücklich das Vorliegen überragend wichtiger Gemeinwohlziele. Nur diese könnten objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigen. Dazu zählt aus Sicht der 2. Kammer das Ziel, die Bevölkerung, insbesondere Kinder und Jugendliche, vor den Gefahren der Glücksspielsucht und der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität zu schützen.

Dies ist auch konsequent, da ein den Spielbanken vergleichbarer atypischer Ausnahmefall gerade nicht vorliegt. Es handelt sich bei den Sportwetten nicht um eine an sich unerwünschte Tätigkeit, die der Staat nur deshalb erlaubt, um das illegale Glücksspiel einzudämmen, dem nicht zu unterdrückenden Spieltrieb des Menschen staatlich überwachte Betätigungsmöglichkeiten zu verschaffen und dadurch die natürliche Spielleidenschaft vor strafbarer Ausbeutung zu schützen. Vielmehr haben Sportwetten überwiegend reinen Erholungs- und Freizeitcharakter. Daher lässt etwa auch das Rennwett- und Lotteriegesezt Pferdewetten als Sonderform der Sportwetten zu und gestaltet den Beruf als Buchmacher.

Es bleibt also festzuhalten, dass das Bundesverfassungsgericht im Regelfall bei einer objektiven Berufswahlregelung zunächst zu prüfen hat, ob es um den Schutz eines überragenden Gemeinschaftsgutes geht.<sup>37</sup> Dies gilt auch für das staatliche Monopol bei Sportwetten mit festen Gewinnquoten.

---

<sup>33</sup> BVerfGE 115, 277 (304 f.).

<sup>34</sup> BVerfG, NVwZ 2008, 1338.

<sup>35</sup> Vgl. auch BVerfGE 16, 147 (163); 31, 8 (29); 36, 47 (59); 38, 61 (85 f.); 46, 120 (138, 149).

<sup>36</sup> Schiedermaier/Dörr, Spielautomatensteuer in Baden-Württemberg (1984), S. 30 ff.; Dörr, NJW 1988, 1049 (1051).

<sup>37</sup> So schon BVerfGE 7, 377 (409).

**c) Die Bekämpfung der Spielsucht, der Begleitkriminalität und der Schutz vor betrügerischen Machenschaften als überragend wichtige Gemeinschaftsgüter**

Schon im Apothekenurteil<sup>38</sup> hat das Bundesverfassungsgericht dargelegt, dass der Gesundheitsschutz ein solches überragend wichtiges Gemeinschaftsgut darstellt. Von daher gesehen ist es konsequent und überzeugend, dass im Sportwettenurteil<sup>39</sup> und im Nichtannahmebeschluss vom 14. Oktober 2008<sup>40</sup> auch die Bekämpfung der Glücksspiel- und Wertsucht, die ein krankhaftes Verhalten darstellt, als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut eingestuft wird.

Daneben hat das Bundesverfassungsgericht im Sportwettenurteil<sup>41</sup> darauf hingewiesen, dass auch der Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften und ein darüber hinausgehender Verbraucherschutz, insbesondere vor irreführender Werbung, legitime Ziele für ein Sportwettenmonopol darstellen können. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass auch diese Ziele überragend wichtige Gemeinschaftsgüter darstellen, die in der Lage sind, objektive Berufswahlregelungen zu rechtfertigen. In seiner Entscheidung geht das Bundesverfassungsgericht auf diese Ziele schon deshalb nicht näher ein, weil nach seiner zutreffenden Auffassung typische Betrugsgefahren bei den Sportwetten gerade in geringerem Maße als bei anderen Glücksspielen bestehen und auch die Gefahr einer Übervorteilung von Spielern durch Täuschung über Gewinnquoten gering ist, da Risiko und Gewinnchance aufgrund fest vereinbarter Gewinnquoten transparent sind. Zudem war der Hauptzweck des bayrischen Staatslotteriegesetzes erklärtermaßen die Bekämpfung der Spiel- und Wertsucht.

Schließlich weist das Bundesverfassungsgericht<sup>42</sup> noch darauf hin, dass auch die Bekämpfung der mit der Spielsucht verbundenen Folge- und Begleitkriminalität legitime Ziele darstellen, also überragend wichtige Gemeinschaftsgüter<sup>43</sup> sind. Dabei handelt es sich regelmäßig um ein mit der Suchtbekämpfung notwendig mitverfolgtes Ziel. Soweit von Glücksspielen Suchtgefahren ausgehen, wird durch die Bekämpfung der Spielsucht auch die damit einhergehende Begleitkriminalität verhindert. Eine eigenständige Bedeutung der Begleitkriminalität im Zusammenhang mit Sportwetten

---

<sup>38</sup> BVerfGE 7, 377.

<sup>39</sup> BVerfGE 115, 276 (304 f.).

<sup>40</sup> BVerfG, NVwZ 2008, 1338 (1340).

<sup>41</sup> BVerfGE 115, 276 (306).

<sup>42</sup> BVerfGE 115, 276 (306 f.).

<sup>43</sup> So ausdrücklich BVerfG, NVwZ 2008, 1338 (1340).



kann allenfalls die Bekämpfung des Wettbetrugs haben, also der Versuch das Ergebnis des Sportereignisses zu manipulieren und in dieser Weise den Ausgang der Sportwette zu beeinflussen.

**d) Das Erfordernis einer nachweisbaren oder höchstwahrscheinlichen Gefahr**

Allerdings reicht es nicht aus, dass ein oder mehrere überragend wichtige Gemeinschaftsgüter existieren, die die Regelung rechtfertigen könnten. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Apothekenurteil<sup>44</sup> deutlich gemacht, dass „nachweisbare“ oder „höchstwahrscheinliche Gefahren“ für dieses Gemeinschaftsgut bestehen müssen. Den Grund für diese strengen Anforderungen sieht das Bundesverfassungsgericht darin, dass die Möglichkeit des Eindringens sachfremder Motive bei objektiven Berufswahlregelungen besonders groß sei. Im Apothekenurteil hat es daher die gesetzgeberische Prognose, bei Wegfall der Niederlassungsbeschränkungen für Apotheker drohe eine Gefährdung der Volksgesundheit, einer durchaus kritischen Prüfung unterzogen. Dabei hat es als Prüfungsmaßstab, ob der Gesetzgeber eine "höchstwahrscheinliche Gefahr" bejahen darf, eine „hinreichende Wahrscheinlichkeit“ der gesetzgeberischen Prognose herangezogen.<sup>45</sup> Ob eine solche hinreichende Wahrscheinlichkeit damals bestand, untersuchte das Bundesverfassungsgericht eingehend unter Berücksichtigung der Situation in vergleichbaren Staaten und der Anhörung von Sachverständigen. Im Ergebnis sah es die vom Gesetzgeber ins Feld geführte Gefahr für die Volksgesundheit als „nicht überzeugend“<sup>46</sup> bzw. als „nicht mit Tatsachen belegt“<sup>47</sup> an.

Bemerkenswert ist, dass das Bundesverfassungsgericht im Sportwettenurteil im Gegensatz zum Spielbankenurteil<sup>48</sup> an dem Erfordernis einer höchstwahrscheinlichen Gefahr<sup>49</sup> ausdrücklich festhält. Allerdings nimmt es seine Kontrolle, ob eine solche höchstwahrscheinliche Gefahr vorliegt, im Hinblick auf den Prognosespielraum des Gesetzgebers ganz deutlich zurück. Es verlangt gerade keine hinreichende Wahrscheinlichkeit, sondern lässt es ausreichen, dass das Suchtpotenzial von Sportwetten – und damit die mögliche Gefahr für das überragend wichtige Gemeinschaftsgut

---

<sup>44</sup> BVerfGE 7, 377 (408).

<sup>45</sup> BVerfGE 7, 377 (415).

<sup>46</sup> BVerfGE 7, 377 (415, 428).

<sup>47</sup> BVerfGE 7, 377 (430 f.).

<sup>48</sup> Dort ließ das Bundesverfassungsgericht die "Verfolgung wichtiger Gemeinwohlbelange" genügen, BVerfGE 102, 197 (215).

<sup>49</sup> BVerfGE 115, 276 (305): „...und dies mit dem Ziel der Abwehr einer höchstwahrscheinlichen Gefahr zum Anlass der Prävention nehmen.“

– derzeit nicht abschließend beurteilt werden kann. In diesem Zusammenhang weist es sogar darauf hin, dass Sportwetten ein deutlich geringeres Suchtpotenzial hätten als Glücksspiele an Automaten, die bezüglich des problematischen Spielverhaltens mit weitem Abstand an erster Stelle lägen, und Casino-Spiele, die an zweiter Stelle folgten. Sportwetten dürften für die große Mehrheit der Spieler reinen Erholungs- und Unterhaltungscharakter haben. Das Suchtpotenzial von Sportwetten mit festen Gewinnquoten könne derzeit aber noch nicht abschließend beurteilt werden.<sup>50</sup> Trotz dieses Befundes, der eine hinreichende Wahrscheinlichkeit gerade nicht belegt, geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass der Gesetzgeber aufgrund des gegenwärtigen – also des zum Zeitpunkt der Entscheidung gegebenen – Erkenntnisstandes mit einem nicht unerheblichen Suchtpotenzial rechnen durfte. Wie stark die Kontrolle damit zurückgenommen wird, macht vor allem der Hinweis deutlich, dass Sportwetten für die große Mehrheit der Spieler auch nach Auffassung des Ersten Senates keinerlei Suchtgefahren mit sich bringen. Dann hätte der Erste Senat aber eine höchstwahrscheinliche Gefahr verneinen müssen, wenn er die Maßstäbe des Apothekenurteils herangezogen hätte. Dort wird nämlich betont, dass vereinzelt mögliche Entschlüsse von Apothekern, die Gefahren mit sich bringen können, gerade nicht ausreichen, um eine generelle Berufswahlregelung zu rechtfertigen.<sup>51</sup> Im Sportwettenurteil lässt der Erste Senat dagegen Einzelfälle dafür ausreichen, dass die gesetzgeberische Prognose „nicht unerhebliches Suchtpotenzial“ verfassungsrechtlich (noch) nicht zu beanstanden ist. Diese Zurücknahme der verfassungsgerichtlichen Kontrolle ist durchaus problematisch.

### **3. Das Sportwettenmonopol und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

Wie bereits dargelegt wurde, genügt es aber nicht, dass ein hinreichend bedeutsames legitimes Ziel, also ein überragend wichtiger Gemeinwohlbelang, verfolgt wird, das höchstwahrscheinlichen Gefahren ausgesetzt ist. Vielmehr muss der gesetzgeberische Eingriff auch und vor allem dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

#### **a) Die Geeignetheit des staatlichen Monopols**

Dies bedeutet zunächst, dass das vom Gesetzgeber eingesetzte Mittel geeignet sein muss, zur Zielerreichung beizutragen. Das staatliche Wettmonopol muss also zumindest das Ziel, den Gefahren der Spiel- und Wettsucht zu begegnen, befördern kön-

---

<sup>50</sup> BVerfGE 115, 276 (305).

<sup>51</sup> BVerfGE 7, 377 (424 f.).

nen. Bei der Eignung gilt ein großzügiger Maßstab, den das Bundesverfassungsgericht auch in der Sportwettenentscheidung<sup>52</sup> anlegt. Dies beruht darauf, dass dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zuerkannt wird. Daher reicht es aus, dass durch das eingesetzte Mittel das Ziel gefördert werden kann, also die Zweckerreichung möglich erscheint.<sup>53</sup> Es kommt demnach für die Eignung nicht darauf an, ob das Ziel in vollem Umfang erreicht wird oder ob es andere Mittel gibt, die das Ziel effektiver verwirklichen würden. Auch die Frage, ob es ein gleich effektives, aber weniger einschneidendes Mittel gibt, ist kein Problem der Geeignetheit, sondern gehört zur Erforderlichkeit.<sup>54</sup> Da es zumindest möglich erscheint, dass ein staatliches Sportwettenmonopol bei sachgerechter Ausgestaltung zur Bekämpfung der Spielsucht und damit auch der Begleitkriminalität beitragen kann, hat das Bundesverfassungsgericht die Eignung der Regelung zutreffend bejaht.

### **b) Die Erforderlichkeit des staatlichen Monopols**

In der Sportwettenentscheidung setzt sich das Bundesverfassungsgericht nur sehr kurz mit der Erforderlichkeit des staatlichen Monopols, also der Frage auseinander, ob nicht ein milderer Mittel mindestens in ebenso effektiver Weise zur Zielerreichung beitragen kann.<sup>55</sup> Auch insoweit verweist der Erste Senat auf den Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers und kommt zu dem Ergebnis: "Der Gesetzgeber durfte auch von der Erforderlichkeit eines Wettmonopols ausgehen."<sup>56</sup> Es bejaht also nicht die Erforderlichkeit, sondern hält die Prognose des Gesetzgebers unter Berufung auf die Rechtsprechung zum Beurteilungsspielraum<sup>57</sup> lediglich für verfassungsrechtlich nicht beanstandungsfähig, weil nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen nicht feststellbar sei, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, gleich wirksam, aber für die Betroffenen weniger belastend seien.

Dies gilt allerdings aus Sicht des Ersten Senats nur für die Bekämpfung der Spielsucht, also des problematischen oder pathologischen Spielverhaltens. Bezüglich des Verbraucher- und Jugendschutzes sowie zur Vermeidung von Folge- und Begleitkriminalität sei es gerade nicht ausgeschlossen, die Ziele auch durch die Normierung entsprechender rechtlicher Anforderungen an ein gewerbliches Wettangebot privater

---

<sup>52</sup> BVerfGE 115, 276 (308).

<sup>53</sup> BVerfGE 25, 1 (17, 19 f.); 63, 88 (115); 67, 157 (175); 77, 84 (106 f.); 96, 10 (23); 103, 293 (307).

<sup>54</sup> Insoweit geht die Kritik von *Kment*, NVwZ 2006, 617 (620 f.) fehl.

<sup>55</sup> BVerfGE 115, 276 (308 f.).

<sup>56</sup> BVerfGE 115, 276 (308).

<sup>57</sup> BVerfGE 25, 1 (12, 19 f.); 40, 196 (223); 77, 84 (106).

Wettunternehmen zu realisieren. Die Einhaltung dieser Vorgaben kann nach Auffassung des Ersten Senats, der sich insoweit auch auf die Rechtsprechung des EuGH beruft,<sup>58</sup> durch Genehmigungsvorbehalte und behördliche Kontrolle mit den Mitteln der Wirtschaftsaufsicht sichergestellt werden. Damit wird die Erforderlichkeit eines staatlichen Monopols für Sportwetten im Hinblick auf den Verbraucher- und Jugendschutz sowie zur Vermeidung von Folge- und Begleitkriminalität verneint. Lediglich hinsichtlich der Suchtgefahren durfte der Gesetzgeber "angesichts seines weiten Beurteilungsspielraums" nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts davon ausgehen, dass mit einem staatlichen Wettmonopol die Gefahren von problematischem und pathologischem Spielverhalten effektiver beherrscht werden können als im Wege der Kontrolle privater Wettunternehmen.<sup>59</sup>

Eine nähere Begründung dafür fehlt in der Entscheidung. Der Hinweis auf die Spielbankenentscheidung verdeutlicht allerdings, dass sich der Erste Senat die dort entwickelten Maßstäbe zur Überprüfung der gesetzgeberischen Prognose zu Eigen machen will. Dort wird darauf abgestellt, dass die zumindest gleiche Effektivität des milderen Mittels, also etwa der Genehmigungsvorbehalte und der behördlichen Kontrolle mit der nötigen Sicherheit festgestellt werden müsse. Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts in der Spielbankenentscheidung fehlten Hinweise darauf, dass die Spielbanken privater Betreibergesellschaften in Baden-Württemberg schlecht geführt wurden oder durch Skandale sowie sonstige Unzuträglichkeiten hervorgetreten waren. Gleichwohl lasse sich nicht eindeutig ausschließen, dass Spielbankkontrolle und Eindämmung der Spielleidenschaft wirksamer sein würden, wenn alle Spielbanken künftig in staatlicher Trägerschaft geführt werden. Die Erwartung, dass interne Kontrolle des Staates über eigene Spielbankunternehmen und unter Inanspruchnahme allgemeiner haushalts- und gesellschaftsrechtlicher Kontroll- und Ingerenzbefugnisse effektiver sein wird als externe Kontrolle über Unternehmen in privater Trägerschaft, sei ohne gegenteilige Erfahrungswerte nicht widerlegbar. Das Gleiche gilt etwa für die Annahme, dass Spielordnungen von staatlichen Spielbanken wirkungsvoller als von privaten in den Dienst der Gefahrenabwehr gestellt würden, indem etwa niedrigere Höchstgrenzen für Spieleinsätze festgelegt würden oder der Spielbetrieb strengeren persönlichen und zeitlichen Beschränkungen unterworfen werde. Schließlich könne Werbung für die Spielbanken staatlicher Trägerschaft stärker sachbezogen betrieben werden, wenn sie nicht in erster Linie auf Umsatzsteige-

---

<sup>58</sup> *EuGH*, Urteil vom 6.11.2003 - C-243/01 - Gambelli u.a., Slg. 2003, I-13076. Rn. 73 f.

<sup>59</sup> BVerfGE 115, 276 (308); ebenso für die Erforderlichkeit eines staatlichen Monopols bei den Spielbanken zur Bekämpfung der damit einhergehenden Gefahren BVerfGE 102, 197 (218 f.).

rung, sondern auf Information über Gegenstand und Funktionsweise der jeweiligen Spielbank gerichtet sei und damit eher einer gemeinwohlbezogenen Steuerung der Spielleidenschaft diene.

Diese weitreichende Zurücknahme der verfassungsgerichtlichen Kontrolle beim Merkmal der Erforderlichkeit, die die gesetzgeberische Prognose höherer Effektivität der schärferen Mittels erst dann beanstandet, wenn sie mit der nötigen Sicherheit, also durch Erfahrungswerte widerlegt werden könne, ist überaus problematisch. Sie steht zudem im Widerspruch zu grundlegenden Aussagen der im Apothekenurteil<sup>60</sup> entwickelten Drei-Stufen-Theorie. Es ist nämlich zu beachten, dass sich gesetzliche Anforderungen in Form eines Genehmigungsvorbehalts, die mit einer behördlichen Kontrolle, also Wirtschaftsaufsicht verbunden würden, auf einer anderen Stufe eines Eingriffs in die Berufsfreiheit bewegen würden. Es handelt sich dabei im Gegensatz zum staatlichen Monopol für Sportwetten, das eine objektive Berufswahlregelung bedeutet, um eine subjektive Berufswahlregelung. Nach den Maßstäben des Apothekenurteils darf der Gesetzgeber die nächste Stufe aber erst dann betreten, also die objektive Berufswahlregelung in Form des staatlichen Monopols für Sportwetten nur dann vorsehen, wenn "mit hoher Wahrscheinlichkeit dargetan werden kann, dass die befürchteten Gefahren mit (verfassungsmäßigen) Mitteln der vorausgehenden "Stufe" nicht wirksam bekämpft werden können."<sup>61</sup> Danach liegt die Darlegungslast beim Gesetzgeber. Er muss zunächst seine Prognose belegen, dass Genehmigungsvorbehalte und behördliche Kontrolle nicht ausreichen, also weniger effektiv sind als ein staatliches Monopol, um die Spielsucht zu bekämpfen und diese Prognose muss eine hohe Wahrscheinlichkeit besitzen. Nach dem in der Spielbankentscheidung entwickelten Maßstab ist es nahezu umgekehrt. Es reicht bereits aus, dass die Prognose des Gesetzgebers gegenwärtig nicht widerlegt werden kann. Damit wird die Darlegungslast dem Grundrechtsträger aufgebürdet; er muss durch Erfahrungswerte oder Erkenntnisse die gesetzgeberische Prognose widerlegen. Auch im Hinblick darauf, dass Grundrechtseingriffe stets rechtfertigungsbedürftig sind und eine objektive Berufswahlregelung der am schwersten wiegende Eingriff in die Berufsfreiheit bedeutet, sprechen die besseren Gründe dafür, die Kontrollmaßstäbe des Apothekenurteils anzuwenden, wenn es um den Vergleich von Mitteln geht, die sich auf unterschiedlichen Stufen einer Berufsregelung befinden. Der Gesetzgeber muss also dartun, dass die befürchteten Gefahren nicht gleich wirksam durch ein Mittel der vorausgehenden

---

<sup>60</sup> BVerfGE 7, 377.

<sup>61</sup> So BVerfGE 7, 377 (408).

Stufe bekämpft werden kann, und diese Prognose muss eine hohe Wahrscheinlichkeit besitzen.

Allerdings hat sich der Erste Senat – wie bereits dargelegt – in der Sportwettenentscheidung<sup>62</sup> damit begnügt, auf den weiten Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers hinzuweisen. Nach welchen Maßstäben dieser Beurteilungsspielraum bei der Erforderlichkeit im Einzelnen überprüft werden sollte, bleibt offen. Es erfolgt lediglich vorher der allgemeine Hinweis, dass eine verfassungsrechtliche Beanstandung nur möglich ist, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass die weniger belastenden Maßnahmen die gleiche Wirksamkeit versprechen. Damit wird jedenfalls auch in dieser Entscheidung der im Apothekenurteil entwickelte Kontrollmaßstab zurückgenommen, da vom Gesetzgeber gerade nicht verlangt wird, dass er die höhere Wirksamkeit des schärferen Mittels dartun und diese Prognose eine hohe Wahrscheinlichkeit besitzen muss. Allerdings ist das staatliche Monopol für Sportwetten auch im Hinblick auf die Bekämpfung der Spielsucht nicht mehr geeignet, wenn aufgrund der inzwischen gesammelten Erfahrungen feststellbar ist, dass ein Genehmigungsvorbehalt und eine behördliche Kontrolle mit den Mitteln der Wirtschaftsaufsicht mindestens die gleiche Wirksamkeit besitzen. Darauf wird noch bei der Frage zurückzukommen sein, ob ein staatliches Monopol für Sportwetten angesichts der nunmehr vorliegenden Erkenntnisse beibehalten werden darf.

### **c) Die Zumutbarkeit des Monopols**

Das staatliche Monopol im Bereich der Sportwetten ist ferner nur dann gerechtfertigt, wenn es auch verhältnismäßig im engeren Sinne, also zumutbar bzw. angemessen ist. Ob die Grenze der Zumutbarkeit überschritten wird, ist anhand einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe zu ermitteln.<sup>63</sup>

Das staatliche Monopol schließt jeden, der in Deutschland Sportwetten in privater Trägerschaft anbieten will, von der Wahl und Ausübung des Berufs eines privaten Wettunternehmens aus, weil ihm schon die Chance einer Bewerbung um Zulassung zu diesem Beruf genommen wird, und sei es auch in Konkurrenz zu einem staatlichen Unternehmen. Auf der anderen Seite steht die Bekämpfung der Spielsucht. Dieses Ziel stellt zwar einen überragend wichtigen Gemeinwohlbelang dar, dem ein hohes Gewicht zukommt. Das Bundesverfassungsgericht räumt aber selbst ein, dass

---

<sup>62</sup> BVerfGE 115, 276 (309).

<sup>63</sup> Vgl. dazu BVerfGE 102, 197 (219 f.); 75, 284 (298) m.w.N.

das Suchtpotenzial von Sportwetten zum Zeitpunkt nicht abschließend beurteilt werden konnte und jedenfalls geringer ist als bei Automaten und Casino-Spielen. Demnach war nicht abzuschätzen, wie stark das überragend wichtige Gemeinwohlziel durch den gravierenden Eingriff in die Berufsfreiheit gefördert wird.

Auf dieser Grundlage hält das Bundesverfassungsgericht in der Sportwettenentscheidung das Staatsmonopol im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, also die Zumutbarkeit bzw. die Angemessenheit für die Betroffenen nur dann für gerechtfertigt, wenn es die dem Glückspielsektor immanente bzw. diesem beiwohnende Gefahr der Spielsucht, also pathologisches und problematisches Spielverhalten, hinreichend begegnet.<sup>64</sup> Die Verfolgung dieser gewichtigen Gemeinwohlbelange sei durch die Existenz eines staatlichen Monopols allein noch nicht gewährleistet. Im Gegenteil: Ein Monopol könne auch fiskalischen Interessen dienen und damit in ein Spannungsverhältnis zu der Zielsetzung geraten, die Wettleidenschaft zu begrenzen und die Wertsucht zu bekämpfen. Daher verlangt es eine konsequente Ausrichtung des betreffenden Gesetzes am Ziel der Bekämpfung der Wertsucht (pathologisches Spielverhalten) und der Begrenzung der Wettleidenschaft (problematisches Spielverhalten), wenn der Gesetzgeber an einem staatlichen Monopol für Sportwetten festhalten will.<sup>65</sup>

#### **4. Zusammenfassung**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Sportwettenentscheidung ein staatliches Monopol für Sportwetten mit festen Gewinnquoten unter engen Voraussetzungen für verfassungsrechtlich zulässig erklärt. Zudem hat es aber ausdrücklich klar gestellt, dass ein verfassungsmäßiger Zustand auch durch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltung durch private Wettunternehmen hergestellt werden könne.<sup>66</sup> Grundsätzlich hat das Bundesverfassungsgericht also keine Bedenken gegenüber einer Liberalisierung der Sportwetten. Dies ergibt sich bereits daraus, dass der Erste Senat die Einschätzung des Gesetzgebers zur Erforderlichkeit des staatlichen Monopols für Sportwetten nur im Hinblick auf den "sehr weiten Beurteilungsspielraum" verfassungsrechtlich nicht beanstandet hat.

Dies heißt allerdings nicht, dass das Glücksspielwesen allein den Kräften des Marktes überlassen werden darf. Immerhin besteht auch eine Pflicht des Staa-

---

<sup>64</sup> Vgl. BVerfGE 115, 276 (309 f.).

<sup>65</sup> Vgl. BVerfGE 115, 276 (317 f.).

<sup>66</sup> BVerfGE 115, 276 (309, 317 f.).

tes, zum Schutz der Grundrechte aktiv tätig zu werden. Das Bundesverfassungsgericht hat anknüpfend an das Urteil zum niedersächsischen Vorschaltgesetz<sup>67</sup> stets darauf hingewiesen, dass der Staat von Verfassung wegen verpflichtet sei, zum Schutze des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit tätig zu werden, wenn diese Grundrechte durch Eingriffe Dritter bedroht seien.<sup>68</sup> Die in den Grundrechten verkörperte objektive Wertordnung verpflichtet den Staat demnach, die in den Grundrechten gewährleistete Freiheit durch positives Handeln, also aktiv zu schützen. Damit ist die Schutzpflicht des Staates Bestandteil des Grundrechtssystems.<sup>69</sup> In der Literatur wird zutreffend darauf hingewiesen, dass die Schutzpflicht des Staates kein Gegensatz zum klassischen Grundrechtsverständnis, sondern ein Bestandteil der liberal-rechtsstaatlichen Grundrechtskonzeption ist, der lediglich vorübergehend in Vergessenheit geraten war.<sup>70</sup> Diese Schutzpflicht bezieht sich auch auf das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, also die körperliche Unversehrtheit, die durch Spielsucht als eine psychische Erkrankung beeinträchtigt wird. Durch Instrumente wie etwa der eingeschränkten Vergabe von kontrollierten Konzessionen muss demnach den Gefahren der Spielsucht begegnet werden. Eine Einschränkung der Berufsfreiheit privater Veranstalter wird sich daher auch durch eine Liberalisierung nicht verhindern lassen. Solche Einschränkungen stellen aber selbstredend eine geringere Belastung für private Veranstalter dar als ein Staatsmonopol, durch welches sie vom Glücksspielmarkt ausgeschlossen werden. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass es nicht die Liberalisierung, sondern vielmehr das Staatsmonopol ist, das sich einem erhöhten Rechtfertigungsdruck ausgesetzt sieht. Dies gilt umso mehr, als das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Sportwetten das Suchtpotenzial für zum Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht abschätzbar hielt und daher gerade im Zusammenhang mit der Evaluation des Glücksspielstaatsvertrages zu fragen ist, welche neuen Erkenntnisse vorliegen und inwieweit das staatliche Monopol nach den gesammelten Erfahrungen überhaupt noch gerechtfertigt ist. Schließlich gilt der Grundsatz: In dubio pro libertate.

---

<sup>67</sup> BVerfGE 35, 79, 114.

<sup>68</sup> Vgl. grundlegend BVerfGE 39, 1 (41); 46, 160 (164); 49, 89 (141 f).

<sup>69</sup> Dazu *Dörr*, Faires Verfahren (1984), S. 160 ff.; *Dörr*, Die deutsche Handelsflotte und das Grundgesetz (1988), S. 172 ff. mit weiteren Nachweise; *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates (1983).

<sup>70</sup> *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik (1985), S. 102 ff.; *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit (1983), S. 10 ff.



Was speziell den Sportwetten- und den Lotteriebereich angeht, zeigen empirische Untersuchungen immer deutlicher, dass echte Suchtgefahren außerordentlich gering sind.<sup>71</sup> Im Rahmen des Glücksspielstaatsvertrags steht der Schutz vor der Spiel- und Wettsucht auf der Grundlage des Sportwettenurteils nicht nur bei den Sportwetten, sondern auch bei den Lotterien ganz im Vordergrund. Die Bekämpfung der Spielsucht bildet das erste und wichtigste Ziel des Vertrags.<sup>72</sup> Auf der Grundlage der Befunde bezüglich der Suchtgefahren wird der Gesetzgeber seine Prognose bezüglich des Suchtpotenzials von Sportwetten und Lotterien zu korrigieren und die Erforderlichkeit eines Sportwetten- und eines Lotteriemonopols neu zu überdenken haben.<sup>73</sup> Dabei spielen bei den Lotterien anders als bei den Sportwetten andere legitime Gründe, die ebenfalls für ein Staatsmonopol in Frage kommen, eine wichtige, in Zukunft wohl zentrale Rolle. Hierzu zählen insbesondere der Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften und der darüber hinausgehende Verbraucherschutz, insbesondere die bei Lotterien besonders nahe liegende Gefahr irreführender Werbung.<sup>74</sup>

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass ein staatliches Sportwettenmonopol vom Bundesverfassungsgericht nur im Hinblick auf den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und seine Einschätzungsprärogative als mit der Berufsfreiheit vereinbar angesehen wurde. Eine Gesamtliberalisierung des Glücksspielmarktes begegnet nach den deutlichen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts hingegen keinen grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

## C. Die Teilliberalisierung und die Berufsfreiheit

### I. Allgemeines

In ihrem Nichtannahmebeschluss vom 20. März 2009<sup>75</sup> geht die 3. Kammer des Ersten Senats davon, dass das nunmehr im Glücksspielstaatsvertrag enthaltene Sportwettenmonopol bei summarischer Prüfung mit dem Grundgesetz, insbesondere mit der Berufsfreiheit vereinbar sei. Eine eingehendere Untersuchung, ob die Prognosen

---

<sup>71</sup> Siehe die Erhebungen von *Bühringer* (2007), *Buth/Stöver* (2008) sowie der *BZgA* (2008) in: Mayer, International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, Teil vier – Gesundheitswissenschaftliche Studie (2009), Tab. 2., eingehend dazu unten C II und D.

<sup>72</sup> BVerfG, NVwZ 2008, 1338 (1340).

<sup>73</sup> Ausführlich hierzu *Jarass*, Verfassungs- und Europarechtliche Fragen des Lotteriemonopols, Rechtgutachten (2010), S. 29 ff.

<sup>74</sup> So zu Recht *Jarass* aaO, S. 39 ff.

<sup>75</sup> BVerfG, NVwZ 2009, 1221 (1223).

und Bewertungen des Gesetzgebers sich noch innerhalb des ihm zustehenden Spielraums bewegen, fehlt allerdings. Dies ist aber angesichts neuer Untersuchungen zu den Auswirkungen des Sportwettenmonopols im Hinblick auf die damit verfolgten Zwecke jedenfalls bei der nunmehr anstehenden Evaluation des Glücksspielstaatsvertrages angezeigt und unabdingbar. Dabei ist angesichts der zwischenzeitlich gemachten Erfahrungen und neuer Erkenntnisse problematisch, ob weiter davon ausgegangen werden darf, dass der Gesetzgeber nach jetzigem Erkenntnisstand noch von einem nicht unerheblichen Suchtpotenzial der Sportwetten ausgehen darf und das Sportwettenmonopol geeignet, erforderlich und zumutbar ist, um die Gefahr problematischen und pathologischen Spielverhaltens zu bekämpfen.

## **II. Das Fortbestehen einer nachweisbaren oder höchstwahrscheinlichen Suchtgefahr**

Was den Bereich der Sportwetten angeht, ist zwar zu beachten, dass diese ein höheres Suchtpotenzial aufweisen als Lotterien.<sup>76</sup> Allerdings erscheint es angesichts der inzwischen vorliegenden Erkenntnisse sehr fraglich, ob der Gesetzgeber noch von einem nicht unerheblichen Suchtpotenzial auch bei Sportwetten mit festen Gewinnquoten ausgehen und dies mit dem Ziel der Abwehr höchstwahrscheinlicher Gefahr zum Anlass für Prävention nehmen darf.

Wie *Rebeggiani* unter Auswertung der unterschiedlichen neuen Studien festgestellt hat, geht man in Deutschland von etwas über 100.000<sup>77</sup> bis 300.000<sup>78</sup> pathologischen Glücksspielern aus, also ca. 0,2Prozent bis 0,6Prozent der Bevölkerung. Um diese Zahlen angemessen einschätzen zu können, muss man sie zunächst mit anderen Süchten, wie der Alkoholsucht oder der Nikotinsucht, vergleichen. Dieser Vergleich macht deutlich, dass die Spielsucht insgesamt eine eher geringe Bedeutung hat. So geht die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) in Deutschland derzeit von rund 1,6 Mio. Personen aus, die als akut alkoholabhängig bezeichnet werden müssen, sowie von etwa 42.000 Todesopfern, die der Alkoholismus jährlich fordert.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Siehe Fn. 4.

<sup>77</sup> *BZgA* (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung), Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007 – Ergebnisbericht (2008); *Bühringer* u.a., *Sucht* 2007, 296 ff.

<sup>78</sup> *Buth/Stöver*, *Suchttherapie* 2008, 3 ff.

<sup>79</sup> Siehe *DHS Info*, *Alkohol – Basisinformationen*, 4.- Auflage (2009); *Adams* und *Effertz* beziffern die direkten (u.a. Gesundheitskosten, Sachschäden) und indirekten (Ressourcenausfälle durch Tod oder Krankheit) Kosten des Alkoholkonsums in Deutschland für das Jahr 2007 auf 27,48 Mrd. €; vgl. *Adams/Effertz*, *Höhere Steuern auf Alkohol!*, ifo Schnelldienst 2009, 14 (15 f.).

Die Nikotinsucht betrifft 3,8 Mio. Tabakabhängige (bei ca. 16,5 Mio. Rauchern insgesamt) und verursacht etwa 140.000 Tote pro Jahr. Trotz dieser erheblich höheren Suchtgefahren ist man aber weit davon entfernt, ein staatliches Monopol einzuführen, obwohl das Ausmaß und die Mortalität die Suchtproblematik im Glücksspielbereich um ein Vielfaches übersteigen.

Für die Rechtfertigung eines staatlichen Monopols im Bereich der Sportwetten ist aber entscheidend, ob die Sportwetten mit festen Gewinnquoten in nennenswertem Umfang zur Spielsucht beitragen. Nach allen vorliegenden Studien spielen die Glücks- und Geldspielautomatensüchtigen die allergrößte Rolle. Diese machen zwischen 75 Prozent und 80 Prozent aller Süchtigen aus. Während Lotto und Lotterien trotz ihrer enormen Verbreitung vernachlässigbare Suchtpotentiale aufweisen, wird die Zahl der Sportwettensüchtigen auf deutlich unter 10 Prozent - bei der Studie von *Meyer/Hayer* unter 5 Prozent - der Spielsüchtigen geschätzt.

Die Suchtpotentiale der verschiedenen Glücksspiele verdeutlicht folgende Tabelle<sup>80</sup>

<b>Spielform</b>	<b>Becker (2009)<sup>81</sup></b>	<b>Meyer/Hayer (2005)<sup>82</sup></b>
Geldspielautomaten in Spielhallen/Gaststätten	69,0 %	63,5 %
Glückspielautomaten 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	1,6 %	2,8 %
Pferdewetten	0,6 %	1,7 %
Zahlenlotto 6 aus 49	0,5 %	0,9 %

<sup>80</sup> Diese Tabelle ist der Studie von *Rebeggiani*, Deutschland im Jahr Drei des GlüStV, Reformvorschläge zur Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes (2010), S. 14 entnommen.

<sup>81</sup> *Becker*, Glücksspielsucht in Deutschland: Prävalenz bei verschiedenen Glücksspielformen, Frankfurt a. M. (2009).

<sup>82</sup> *Meyer/Hayer*, Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten – Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2005).

Klassenlotterien (SKL/NKL)	0,1 %	0,2 %
-------------------------------	-------	-------

Angesichts dieser Zahlen lässt sich auch unter Berücksichtigung des Einschätzungsspielraums der Legislative die gesetzgeberische Prognose, dass Sportwetten ein nicht unerhebliches Suchtpotenzial aufweisen, kaum mehr aufrecht erhalten. Die zwischenzeitlich gewonnenen Erfahrungen belegen vielmehr, dass lediglich die Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten sowie die Glücksspielautomaten in Spielbanken ein beachtliches Suchtpotenzial besitzen. Demnach stellt die Spielsucht wohl kein legitimes Ziel mehr da, um ein staatliches Monopol im Bereich der Sportwetten zu begründen, da mit einem "nicht unerheblichen Suchtpotenzial" angesichts der neuen Erkenntnisse nicht mehr zu rechnen ist.<sup>83</sup>

### **III. Das Festhalten am Sportwettenmonopol und die Eignung zur Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht**

Zudem ist fraglich, ob ein staatliches Monopol zur Bekämpfung problematischen und pathologischen Spielverhaltens auch bei Anerkennung eines gesetzgeberischen Einschätzungs- und Prognosespielraums weiterhin als geeignet angesehen werden kann, wenn man einmal unterstellt, der Gesetzgeber dürfe bei den Sportwetten mit festen Gewinnquoten weiterhin von einem nicht unerheblichen Suchtpotenzial ausgehen. In diesem Zusammenhang sind die Erfahrungen einzubeziehen, die man zwischenzeitlich mit dem Sportwettenmonopol gesammelt hat. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen ist es mehr als zweifelhaft, ob das staatliche Monopol zur Verhinderung von problematischem und pathologischem Spielverhalten beitragen kann, also den Gefahren der Spielsucht entgegenwirkt.

Die Auswirkungen des staatlichen Monopols im Bereich der Sportwetten sind in einer neuen Studie dokumentiert.<sup>84</sup> Das staatliche Monopol des Glücksspielstaatsvertrages führte dazu, dass ein beachtlicher Teil der Glücksspiele in den "grauen Markt" abwanderte. So werden nach den Ergebnissen der Studie inzwischen erhebliche Teile des Marktes (drei bis mehr als 90 Prozent) ohne staatlichen Einfluss von ausländischen Anbietern beherrscht. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Glücksspielsegmenten Lotto, Sportwetten und Spielbanken sind allerdings beachtlich.

<sup>83</sup> So für den Bereich der Lotterien zu Recht auch *Jarass*, Verfassungs- und europarechtliche Fragen des Lotteriemonopols (2010), S. 39.

<sup>84</sup> *Goldmedia* (Hrsg.), Glücksspielmarkt Deutschland 2015 (2010).

Den mit Abstand höchsten Marktanteil ausländischer und in Deutschland nicht ansässiger und kontrollierter Unternehmen (unregulierte Anbieter) identifizierte die Studie im Bereich der Wetten: Ende 2009 lag hier der Spieleinsatz<sup>85</sup> bei insgesamt 7,8 Mrd. Euro. Die in Deutschland regulär nutzbaren Produkte Pferdewetten, Oddset und Fußballtoto generierten lediglich Spieleinsätze von 0,5 Mrd. Euro. Damit entfällt der übergroße Marktanteil von 94 Prozent auf unregulierte Anbieter: 2,4 Mrd. Euro auf die nach wie vor existierenden stationären Wettshops, 3,9 Mrd. Euro auf Onlineanbieter und weitere 1,0 Mrd. Euro auf den Schwarzmarkt, der in sogenannten Hinterzimmern und mobilen Kassen bzw. Läufergeschäften zu finden ist. Schon die etwas älteren Studien gehen von etwa 70 Prozent Marktanteil<sup>86</sup> der unregulierten Anbieter zum damaligen Zeitpunkt aus.

Dementsprechend steht auch der Hauptteil des pathologischen Spielverhaltens im Zusammenhang mit illegalen Internetangeboten und privaten Wettbüros. Das staatliche Monopol hat dazu geführt, dass sich ein beträchtlicher Schwarzmarkt herausgebildet hat und die Ziele des Staatsmonopols, nämlich die Bekämpfung von Spielsucht, in dem Bereich der Sportwetten eindeutig verfehlt werden.<sup>87</sup>

Gerade mit einer Teilliberalisierung kann dieser speziellen Gefahrenlage im Bereich der Sportwetten Rechnung getragen werden, denen durch ein Staatsmonopol in diesem Bereich, wie die gemachten Erfahrungen zeigen, offenbar nicht begegnet werden kann.<sup>88</sup> Eine solche Möglichkeit der Zweckförderung hängt freilich von der Art und Weise ab, in der die Privatisierung erfolgen soll. Eine generelle Zulassung aller privaten Sportwetten ohne jeden Anzeige- oder Erlaubnisvorbehalt würde selbstredend den Schwarzmarkt beseitigen, dem Ziel der Spielsichtbekämpfung aber sicherlich gleichwohl nicht gerecht werden. Im Gegenteil könnte ein gänzlich unbegrenzter Markt einen entfesselten Wettbewerb nach sich ziehen, was zu einer massiven Anreizung des Spiels auch mit für die Suchtprävention nachteiligen Folgen führen wür-

---

<sup>85</sup> Als Spieleinsatz bezeichnet die Studie alle Einsätze der Spieler unabhängig von der Gewinnausschüttung.

<sup>86</sup> Vgl. die Schätzungen von *Schneider/Maurhart*, Volkswirtschaftliche Analyse des legalen/illegalen Marktes für Glücksspiel in Deutschland (2007), Executive Summary, S. 2; siehe auch *Becker* in: *Becker/Baumann*, Glücksspiel im Umbruch (2007), S. 1, 7; *Becker/Dittmann* in: *Ennuschat*, Aktuelle Probleme des Rechts der Glücksspiele (2008), S. 113, 118 ff.

<sup>87</sup> Hierzu noch eingehend unten V 2 e) (1).

<sup>88</sup> Siehe dazu auch die Argumente zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung, unten D.

de. Gleiches, freilich in abgeschwächter Form, dürfte von einem präventiven Verbot mit bloßem Anzeigevorbehalt zu erwarten sein.<sup>89</sup>

Etwas anderes gilt hingegen für die Einführung eines präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt für bestimmte Sportwetten, nämlich solche mit festen Gewinnquoten. Macht der Gesetzgeber die Erteilung einer Konzession für solche Sportwetten von bestimmten subjektiven Kriterien, wie insbesondere der Zuverlässigkeit des Antragstellers, abhängig, so darf der Gesetzgeber im Rahmen seines Einschätzungsspielraums davon ausgehen, dass dadurch die Feststellung der Vertrauenswürdigkeit eines Veranstalters im Hinblick auf die Einhaltung der Vorschriften über die Suchtbekämpfung ermöglicht wird. Diese Beurteilung ist bereits durch die Sportwettenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorgezeichnet. Ausdrücklich stellt es dort fest, dass es „nicht von vornherein ausgeschlossen (ist), Verbraucher- und Jugendschutz sowie die Vermeidung von Folge- und Begleitkriminalität grundsätzlich auch durch die Normierung entsprechender rechtlicher Anforderungen an ein gewerbliches Wettangebot privater Wettunternehmen zu realisieren.“ Vielmehr könne deren Einhaltung auch „durch Genehmigungsvorbehalte und behördliche Kontrolle mit den Mitteln der Wirtschaftsaufsicht sichergestellt werden.“<sup>90</sup>

Gleichzeitig darf der Gesetzgeber auch davon ausgehen, dass die Liberalisierung des Sportwettmarktes unter Einführung eines Konzessionserfordernisses zum Abbau eines unkontrollierten Wettmarktes beitragen wird. So erscheint es zumindest möglich, dass die in der Vergangenheit gewachsene Nachfrage nach Sportwetten durch eine überwachte Öffnung des Wettmarktes und eine damit verbundene maßvolle Erhöhung seiner Vielschichtigkeit weg von den unkontrollierten ausländischen Veranstaltern hin zu den in Deutschland konzessionierten Anbietern gelenkt wird. Da für eine solche Entwicklung gute Gründe sprechen, ist sie durchaus wahrscheinlich.

#### ***IV. Das Festhalten am Sportwettenmonopol und die Erforderlichkeit zur Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht***

Aus diesen Gründen ist das Festhalten an einem staatlichen Monopol im Bereich der Sportwetten zur Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht auch nicht erforderlich, wenn man die fortbestehende Eignung mit Blick auf den gesetzgeberischen Einschätzungsspielraum trotz der mit dem Monopol gemachten Erfahrungen bejahen sollte. Die in den Studien dokumentierten Entwicklungen belegen nämlich nachdrücklich,

---

<sup>89</sup> So auch *Thaysen*, Sportwetten in Deutschland (2009), S. 113.

<sup>90</sup> BVerfGE 115, 276 (309), unter Bezugnahme auf das Gambelli-Urteil des *EuGH*, NJW 2004, 139 (141) Rn. 73 f.

dass durch ein auf die Bekämpfung von Sucht und problematischem Spielverhalten ausgerichtetes staatliches Monopol der Sportwetten die Suchtgefahren gerade nicht effektiver bekämpft werden können als im Wege einer Kontrolle privater Unternehmen. Ganz im Gegenteil hat das Monopol im Bereich der Sportwetten zu einer dramatischen Verlagerung dieses Bereichs in den Schwarzmarkt geführt, der nach der neuesten Studie inzwischen über 90 Prozent des Wettmarktes ausmacht, mit allen für die Suchtprävention, den Verbraucherschutz und möglichem Sportwettbetrug nachteiligen Folgen. Dagegen ist es durchaus wahrscheinlich, dass die in der Vergangenheit gewachsene Nachfrage nach Sportwetten durch eine überwachte Öffnung des Marktes für Sportwetten mit festen Gewinnquoten und eine damit verbundene maßvolle Erhöhung der Vielschichtigkeit weg von den unkontrollierten ausländischen Veranstaltern hin zu den in Deutschland konzessionierten Anbietern gelenkt wird, womit möglichem problematischem und pathologischem Spielverhalten sowie dem Sportwettbetrug entgegen gewirkt und der Verbraucherschutz gestärkt wird. Damit erweist sich dieses mildere Mittel als erkennbar effektiver, das weitere Festhalten am staatlichen Monopol ist nicht erforderlich.

## ***V. Das Festhalten am Sportwettenmonopol und die Zumutbarkeit für die Anbieter von Sportwetten***

### **1. Die Unzumutbarkeit im Allgemeinen**

Schließlich ist zu fragen, ob das weitere Festhalten am staatlichen Monopol im Bereich der Sportwetten mit festen Gewinnquoten für die potenziellen privaten Anbieter verhältnismäßig im engeren Sinne, also zumutbar ist, wenn man von der mangelnden Eignung und der fehlenden Erforderlichkeit einmal absieht. Schon die erforderliche Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe führt zu einem eindeutigen Ergebnis. Angesichts des inzwischen feststehenden geringen Suchtpotenzials der Sportwetten und einer – einmal unterstellten – allenfalls marginalen Eignung eines staatlichen Monopols zur Bekämpfung der Suchtgefahren ist ein dermaßen schwerwiegender Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit, der den Zugang zu einer grundrechtlich geschützten Tätigkeit vollständig verschließt, unzumutbar.

### **2. Die Unzumutbarkeit und der Gedanke des Härteausgleichs**

#### ***a) Die Rechtsprechung zum Härteausgleich***

Hinzu kommt ein wichtiger Gedanke, den das Bundesverfassungsgericht in anderem Zusammenhang bei seiner Rechtsprechung zur Berufsfreiheit entwickelt hat und der

sich für eine Teilliberalisierung ins Feld führen lässt. Es handelt sich dabei um die Rechtsprechung zum Härteausgleich bei Eingriffen in die Berufsfreiheit.<sup>91</sup> Bei der Berufsfreiheit sah sich das Bundesverfassungsgericht wiederholt mit der Frage konfrontiert, wie die Interessen Einzelner oder einer bestimmten Gruppe innerhalb eines Berufes geschützt werden können, die von einer Berufswahl- oder Ausübungsregelung besonders hart betroffen sind. Dies liegt u.a. daran, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Einordnung einer Regelung in die Bereiche Berufsausübung oder Berufswahl nicht auf den Einzelfall oder eine bestimmte Gruppe, sondern auf den Beruf oder den Berufsstand abzustellen ist.<sup>92</sup> Dies führt zu dem Problem, dass Berufsausübungs- oder Berufswahlregelungen nicht für den gesamten Berufsstand, aber sehr wohl für einzelne Berufsangehörige oder eine ganze Gruppe zu besonderen Härten führen können. Da in diesen Fällen der vor allem vom Zweiten Senat entwickelte Gedanke der unechten Rückwirkung nicht weiterführt<sup>93</sup>, hat der Erste Senat zur Lösung des Problems den Gedanken des Härteausgleichs entwickelt<sup>94</sup>. Die Entscheidungen beruhen auf der Überlegung, dass der Gesetzgeber das Recht hat, mit Berufswahl- und Berufsausübungsregelungen auf vorhandene Rechtslagen, Berechtigungen und Rechtsverhältnisse einzuwirken und diese zu verändern. Dabei sind ihm aber Schranken gezogen. Zu diesen Schranken gehört auch und vor allem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieser Grundsatz kann den Gesetzgeber dazu nötigen, für besonders betroffene Berufsangehörige im Gesetz einen Härteausgleich, etwa in Gestalt einer Übergangs- oder einer Ausnahmeregelung vorzusehen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber nicht in jedem Fall verpflichtet ist, einen Härteausgleich zu schaffen. Vielmehr gesteht das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum zu. Dieser ist erst überschritten, wenn der ausnahmslose Vollzug der Berufswahl- oder Berufsausübungsregelung für bestimmte Berufsangehörige oder gar eine bestimmte Gruppe eine unzumutbare Härte bedeutet. Es ist also der für die im Rahmen der Verhältnismäßigkeit vorzunehmende Zumutbarkeits- bzw. Angemessenheitsprüfung typische Härte test vorzunehmen. Dies heißt, dass die Individualinteressen an dem Härteaus-

---

<sup>91</sup> Vgl. dazu auch *Dörr*, NJW 1988, 1049 (1051 f.).

<sup>92</sup> Grdl. BVerfGE 30, 292 (313 f.); vgl. auch *H. Schiedermaier/Dörr*, Spielautomatensteuer in Baden-Württemberg (1984), S. 31, nicht für den Berufsstand, aber sehr wohl für einzelne Berufsangehörige oder eine ganze Gruppe.

<sup>93</sup> Vgl. dazu *Schiedermaier/Dörr*, aaO, S. 38 ff.

<sup>94</sup> Vgl. BVerfGE 13, 97 (120 f.); 21, 173 (183); 25, 236 (278); 32, 1 (22 f.); 43, 242 (286 ff.); 68, 155 (173 f.); 117, 163 (199f.).



gleich gegen mögliche Interessen an einer ausnahmslosen Regelung abzuwägen sind.<sup>95</sup>

Diese Rechtsprechung zum Härteausgleich hat das Bundesverfassungsgericht auch auf andere Grundrechte, insbesondere die Eigentumsgarantie, übertragen. So hat es bereits in der Entscheidung zum Eisenbahnkreuzungsgesetz<sup>96</sup> angedeutet, dass der Gedanke des Härteausgleichs auch bei Art. 14 GG eine Rolle spielt. Daran anschließend hat es diesen Gedanken in der viel diskutierten Pflichtexemplarsentscheidung<sup>97</sup> in vollem Umfang nutzbar gemacht. Auch in dieser Entscheidung prüft es die Frage des Härteausgleichs als einen besonderen Punkt im Rahmen der Angemessenheit. Bei der Berücksichtigung von besonders und völlig anders belasteten Gruppen oder Personen werden zwei Fallgruppen unterschieden:

Bei der ersten Fallgruppe geht es darum, ob Übergangsregelungen notwendig sind. Diese sind dann erforderlich, wenn neue und alte Betroffene vorliegen, z.B. im Falle neuer Qualifikationsanforderungen für einen Beruf, die auch „Altberufler“ erfassen, die bisher rechtmäßig ihren Beruf auf der Grundlage der davor geltenden geringeren Anforderungen ausübten. Ohne eine Übergangsregelung für diese besonders Betroffenen ist die Maßnahme unverhältnismäßig. Auf dieser Problematik baut auch die Nassauskiesungsentscheidung<sup>98</sup> auf. Hier hatten ursprünglich Unternehmer Nassauskiesungserlaubnisse, die zum Inhalt des Eigentums gehörten. Jetzt sollte ein Zugriff auf das Grundwasser nicht mehr zum Inhalt des Eigentums gehören. Betroffen ist in diesem Fall die Bestandsgarantie des Eigentums. Für Alteigentümer, bei denen sich die Maßnahme als unverhältnismäßig bzw. als Legalenteignung dargestellt hätte, wurde ausdrücklich eine lange Übergangsregelung geschaffen. Deshalb war das Gesetz mit Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG vereinbar.<sup>99</sup>

Bei der zweiten Fallgruppe geht es um Ausgleichsregelungen, also den Härteausgleich. Diese Gruppe liegt vor, wenn bestimmte Personen oder Personengruppen besonders hart betroffen sind und mit einer Übergangsregelung nicht geholfen werden kann. Der Gesetzgeber hat dann für diese Gruppen eine Sonderregelung in Form eines Härteausgleichs zu treffen, z. B. durch finanzielle Entschädigungen. Dabei ist jedoch die Beschränkung auf finanzielle Entschädigungen nicht in jedem Fall ausreichend. So verlangt die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, dass sol-

---

<sup>95</sup> Vgl. dazu *Dörr*, NJW 1988, 1049 (1051); *Schiedermair/Dörr*, aaO, S. 42 f.

<sup>96</sup> BVerfGE 53, 336 (351).

<sup>97</sup> BVerfGE 58, 137 (149 f.).

<sup>98</sup> BVerfGE 58, 300.

<sup>99</sup> BVerfGE 58, 300 (350 ff.).

che Vorkehrungen getroffen werden, die eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich erhalten, wie etwa Übergangs-, Ausnahme- und Befreiungsvorschriften sowie den Einsatz sonstiger administrativer und technischer Vorkehrungen<sup>100</sup>

Was das Erfordernis eines Härteausgleichs im Zusammenhang mit der Berufsfreiheit im Einzelnen bedeutet, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum gesetzlichen Verbot anwaltlicher Erfolgshonorare<sup>101</sup> deutlich gemacht, das es wegen Fehlens eines Ausnahmetatbestandes für mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar hielt. Zwar bejahte es, dass für dieses Verbot legitime Zwecke, nämlich der Schutz der anwaltlichen Unabhängigkeit, der Mandantenschutz und die Förderung der prozessualen Waffengleichheit vorlagen. Auch die Erforderlichkeit und die Angemessenheit der Regelung seien im Regelfall zu bejahen. Die Regelung erweise sich aber insoweit als unangemessen, als sie keine Ausnahmen zulasse.

In dieser Entscheidung betont das Gericht erneut, dass dem Gesetzgeber auch bei der Beurteilung dessen, was er zur Verwirklichung der von ihm verfolgten Gemeinwohlzwecke für erforderlich halten darf, ein weiter Einschätzungs- und Prognose-spielraum zusteht, der vom Bundesverfassungsgericht je nach der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter nur in begrenztem Umfang überprüft werden kann. Nicht nur bei der Einschätzung von Gefahren, die der Allgemeinheit drohen, sondern auch bei der Beurteilung der Maßnahmen, die der Verhütung und Bewältigung dieser Gefahren dienen sollen, ist der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers erst dann überschritten, wenn die gesetzgeberischen Erwägungen so fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für derartige Maßnahmen abgeben können.<sup>102</sup> Eine solche Überschreitung des Beurteilungsspielraums verneinte das Bundesverfassungsgericht im konkreten Fall. Es begnügte sich damit, dass nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen nicht feststellbar sei, dass die als Alternative in Betracht kommenden und wegen ihrer Ausrichtung auf den Einzelfall weniger belastenden berufsrechtlichen Bestimmungen die gleiche Wirksamkeit wie das Verbot anwaltlicher Erfolgshonorare versprechen.

Weniger Spielraum gesteht das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung dem Gesetzgeber allerdings bei der Überprüfung der Angemessenheit zu. Nach sei-

---

<sup>100</sup> BVerfGE 100, 226 ff..

<sup>101</sup> BVerfGE 117, 163.

<sup>102</sup> So BVerfGE 110, 141 (157 f.) m.w.N.

ner Rechtsprechung ist Voraussetzung für die Angemessenheit, dass das Maß der Belastung des Einzelnen noch in einem vernünftigen Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen steht.<sup>103</sup> Um dies feststellen zu können, ist eine Abwägung zwischen den Gemeinwohlbelangen, zu deren Wahrnehmung der Eingriff in Grundrechte erforderlich ist, und den Auswirkungen auf die Rechtsgüter der davon Betroffenen notwendig.<sup>104</sup> Die danach gebotene Gesamtabwägung führte zu dem Ergebnis, dass das Verbot anwaltlicher Erfolgshonorare zwar grundsätzlich auch im engeren Sinne verhältnismäßig war, anderes aber im Hinblick darauf galt, dass Ausnahmen von der Unzulässigkeit solcher Vergütungsformen im Gesetz nicht vorgesehen waren. Das Verbot nach § 49 b Abs. 2 BRAO a.F. war also insoweit verfassungswidrig, als es keine Ausnahmen zuließ und damit selbst dann zu beachten war, wenn der Rechtsanwalt mit der Vereinbarung einer erfolgsbasierten Vergütung besonderen Umständen in der Person des Auftraggebers Rechnung trug, die diesen sonst davon abhielten, seine Rechte zu verfolgen.

Ursache des Verfassungsverstößes war also das Fehlen eines Ausnahmetatbestandes für das Verbot anwaltlicher Erfolgshonorare. Das Bundesverfassungsgericht verpflichtete den Gesetzgeber dazu, bis zum 30. Juni 2008 eine der Verfassung entsprechende Regelung in Kraft zu setzen. Es wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Gesetzgeber das Regelungsdefizit dadurch beseitigen könne, dass er zwar an dem Verbot grundsätzlich festhält, jedoch in Anlehnung an § 49 b Abs. 1 Satz 2 BRAO einen Ausnahmetatbestand zumindest für die Fälle eröffnet, in denen auf Grund der wirtschaftlichen Situation des Auftraggebers bei verständiger Betrachtung erst die Vereinbarung einer erfolgsbasierten Vergütung die Inanspruchnahme qualifizierter anwaltlicher Hilfe ermöglicht. Der Gesetzgeber sei aber auch nicht daran gehindert, dem verfassungswidrigen Regelungsdefizit dadurch die Grundlage zu entziehen, dass das Verbot anwaltlicher Erfolgshonorare - entsprechend der beabsichtigten Regelung für die Beratungstätigkeiten der Wirtschaftsprüfer (vgl. Art. 1 Nr. 30 des Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der Berufsaufsicht und zur Reform berufsrechtlicher Regelungen in der Wirtschaftsprüferordnung, BTDrucks 16/2858, S. 9) - völlig aufgegeben oder an ihm nur noch unter engen Voraussetzungen, wie etwa im Fall unzulänglicher Aufklärung des Mandanten, festgehalten werde.

### ***b) Die Übertragbarkeit auf das staatliche Glücksspielmonopol***

Dieser Gedanke lässt sich auf das staatliche Monopol des Glücksspiels sehr gut übertragen. Es ist nämlich, wenn man auf alle durch den Glücksspielstaatsvertrag er-

---

<sup>103</sup> Vgl. dazu auch BVerfGE 76, 1, 51.

<sup>104</sup> Vgl. dazu auch BVerfGE 92, 277 (327).

fassten Glücksspiele abstellt, zu fragen, ob das Festhalten an dem staatlichen Monopol angesichts der inzwischen gewonnenen Erkenntnisse für Anbieter von Sportwetten mit festen Gewinnquoten wegen der damit verbundenen Härten noch zumutbar ist.

Das ausnahmslose Festhalten am staatlichen Monopol für Lotterien und Sportwetten trifft die Veranstalter von Sportwetten mit festen Gewinnquoten in besonderer Weise. Dabei ist nämlich zu berücksichtigen, dass für die große Mehrheit der Spieler Sportwetten reinen Erholungs- und Unterhaltungscharakter haben. Daher handelt es sich bei dem Anbieten von Sportwetten anders als bei dem Betrieb einer Spielbank<sup>105</sup> auch nicht um eine an sich unerwünschte Tätigkeit, die der Staat gleichwohl erlaubt, um das illegale Glücksspiel einzudämmen, dem nicht zu unterdrückenden Spieltrieb des Menschen staatlich überwachte Betätigungsmöglichkeiten zu verschaffen und dadurch die natürliche Spielleidenschaft vor strafbarer Ausbeutung zu schützen.

Hinzu kommt, dass - anders als bei Lotterien - typische Betrugsgefahren, etwa durch manipulierte Geräte oder Täuschung über Gewinnchancen, nicht bestehen. Lotterien weisen im Gegensatz zu Sportwetten ein hohes Maß an Intransparenz auf. Das ist dadurch bedingt, dass Lotterien in einem weitgehend abgeschirmten Umfeld stattfinden, weshalb für die Auslosungs- und Ziehvorgänge wenig Kontrollmöglichkeiten bestehen. So lässt es sich für den Teilnehmer schwerlich nachvollziehen, ob der Spielbetrieb etwa durch eine Erhöhung der Anzahl der Lose oder Zahlen, die zur Ziehung bereit liegen, unzulässig beeinflusst wurde. Eine solche Beeinflussung würde die ohnehin minimale Gewinnchance weiter verringern. Die Gewinnentscheidung ist bei Lotterien von Vorgängen abhängig, die allein im Einflussbereich des Veranstalters liegen. Dies führt zu einer hohen Manipulationsgefahr bei Lotterien. Darüber hinaus ist bei Lotterien eine Übervorteilung der Spieler durch die Täuschung über die Gewinnchancen durch die Intransparenz leicht möglich ist.

Daher bedeutet es für die Anbieter von Sportwetten mit festen Gewinnquoten eine unzumutbare Härte, wenn man ihnen den Zugang zu dieser Betätigung ausnahmslos versperrt, anstatt diese Betätigung von einem Genehmigungsvorbehalt und behördlicher Kontrolle mit den Mitteln der Wirtschaftsaufsicht abhängig zu machen.

## **VI. Zusammenfassung**

Auf der Grundlage der inzwischen vorliegenden Untersuchungen und der mit dem staatlichen Monopol gemachten Erfahrungen ist ein Festhalten am staatlichen Mo-

---

<sup>105</sup> Vgl. dazu BVerfGE 102, 197 (215); siehe auch BVerfGE 28, 119 (148).

nopol im Bereich der Sportwetten mit festen Gewinnquoten mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nicht mehr vereinbar.

Zwar kommt weiterhin die Bekämpfung der Spielsucht als ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut in Betracht, um die mit dem staatlichen Monopol verbundene objektive Berufswahlregelung zu legitimieren. Angesichts der vorliegenden empirischen Studien kann aber selbst unter Anerkennung eines weiten Prognose- und Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers wohl nicht mehr davon ausgegangen werden, dass Sportwetten ein nicht unerhebliches Suchtpotenzial aufweisen und damit eine höchstwahrscheinliche Gefahr gegeben ist.

Die mit dem Monopol im Bereich der Sportwetten gemachten Erfahrungen belegen zudem, dass dieses Mittel zur Bekämpfung problematischen und pathologischen Spielverhaltens ungeeignet ist. Das staatliche Monopol hat dazu geführt, dass sich ein beträchtlicher Schwarzmarkt herausgebildet hat und die Ziele des Staatsmonopols, nämlich die Bekämpfung von Spielsucht, in dem Bereich der Sportwetten eindeutig verfehlt werden.

Selbst wenn man die Eignung des Mittels im Hinblick auf die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers bejaht, ist ein staatliches Monopol nach den gemachten Erfahrungen nicht mehr erforderlich. Die in den Studien dokumentierten Entwicklungen belegen nämlich nachdrücklich, dass durch ein auf die Bekämpfung von Sucht und problematischen Spielverhalten ausgerichtetes staatliches Monopol der Sportwetten die Suchtgefahren gerade nicht effektiver bekämpft werden können als im Wege einer Kontrolle privater Unternehmen. Ganz im Gegenteil hat das Monopol im Bereich der Sportwetten zu einer dramatischen Verlagerung dieses Bereichs in den Schwarzmarkt geführt, der nach der neuesten Studie inzwischen über 90 Prozent des Wettmarktes ausmacht, mit allen für die Suchtprävention, den Verbraucherschutz und möglichem Sportwettbetrug nachteiligen Folgen. Dagegen ist es durchaus wahrscheinlich, dass die in der Vergangenheit gewachsene Nachfrage nach Sportwetten durch eine überwachte Öffnung des Marktes für Sportwetten mit festen Gewinnquoten und eine damit verbundene maßvolle Erhöhung der Vielschichtigkeit weg von den unkontrollierten ausländischen Veranstaltern hin zu den in Deutschland konzessionierten Anbietern gelenkt wird, womit möglichem problematischen und pathologischen Spielverhalten sowie dem Sportwettbetrug entgegen gewirkt und der Verbraucherschutz gestärkt wird. Damit erweist sich dieses mildere Mittel als erkennbar effektiver, das weitere Festhalten am staatlichen Monopol ist nicht erforderlich.

Schließlich ist ein Festhalten am staatlichen Monopol im Bereich der Sportwetten mit festen Gewinnquoten auch im engeren Sinne unverhältnismäßig.

Angesichts des inzwischen feststehenden geringen Suchtpotenzials der Sportwetten und einer allenfalls marginalen Eignung eines staatlichen Monopols zur Bekämpfung der Suchtgefahren ist ein dermaßen schwerwiegender Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit, der den Zugang zu einer grundrechtlich geschützten Tätigkeit vollständig verschließt, unzumutbar.

Zudem stellt das Festhalten am staatlichen Monopol für alle vom Glücksspielstaatsvertrag erfassten Glücksspiele für die potentiellen Anbieter von Sportwetten eine besondere Härte dar. Ein Festhalten am staatlichen Monopol mag bei Lotterien aus den Gesichtspunkten des Schutzes vor betrügerischen Machenschaften und des Verbraucherschutzes weiterhin gerechtfertigt sein. Lotterien weisen im Gegensatz zu Sportwetten ein hohes Maß an Intransparenz auf. Das ist dadurch bedingt, dass Lotterien in einem weitgehen abgeschirmten Umfeld stattfinden, weshalb für die Auslosungs- und Ziehvorgänge wenig Kontrollmöglichkeiten bestehen. So lässt es sich für den Teilnehmer schwerlich nachvollziehen, ob der Spielbetrieb etwa durch eine Erhöhung der Anzahl der Lose oder Zahlen, die zur Ziehung bereit liegen, unzulässig beeinflusst wurde. Eine solche Beeinflussung würde die ohnehin minimale Gewinnchance weiter verringern. Die Gewinnentscheidung ist bei Lotterien von Vorgängen abhängig, die allein im Einflussbereich des Veranstalters liegen. Dies führt zu einer hohen Manipulationsgefahr bei Lotterien. Darüber hinaus ist bei Lotterien eine Übervorteilung der Spieler durch die Täuschung über die Gewinnchancen durch die Intransparenz leicht möglich ist. Daher ist es für die Anbieter von Sportwetten mit festen Gewinnquoten unzumutbar, wenn man auch ihnen den Zugang zu ihrer Betätigung ausnahmslos versperrt, anstatt diese Betätigung von einem Genehmigungsvorbehalt und behördlicher Kontrolle mit den Mitteln der Wirtschaftsaufsicht abhängig zu machen.

#### **D. Vereinbarkeit einer Teilliberalisierung mit dem Gleichheitssatz**

Allerdings bleibt noch zu klären, ob eine Teilliberalisierung zu einer Ungleichbehandlung von privaten Sportwettveranstaltern und Interessenten an der Veranstaltung privater Lotterien führt, die mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren ist.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Gesetzgeber nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln.<sup>106</sup>

### **I. Verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung**

Nach dieser Formel des Bundesverfassungsgerichts ist Ausgangspunkt jeder Beurteilung der Vereinbarkeit einer Regelung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz die Feststellung, ob die einander gegenüberstehenden, vom Gesetzgeber ungleich behandelten Lebensverhältnisse in für die rechtliche Wertung wesentlichen Elementen miteinander vergleichbar sind und demzufolge als Vergleichssachverhalte in Betracht kommen.<sup>107</sup> Zwischen grundsätzlich als vergleichbar erkannten Sachverhalten bestehende Verschiedenheiten stehen dabei einem Vergleich nicht im Wege. Sie sind vielmehr erst im Rahmen der nachfolgenden Gleichheitsprüfung dahingehend zu würdigen, ob sie eine ungleiche Behandlung im Rahmen der zu beurteilenden Regelungen rechtfertigen können.

Nach diesen Grundsätzen müssen die Sportwetten und die Lotterien zumindest als Vergleichssachverhalte in Betracht kommen. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang darauf abzustellen, dass sich beide Sektoren als Teilbereiche des Glücksspielwesens darstellen, weil die Gewinnentscheidung auch im Bereich der Sportwetten ganz wesentlich vom Zufall abhängt.<sup>108</sup> Die beiderseitige Zugehörigkeit zu den Glücksspielen rechtfertigt die Annahme einer Vergleichbarkeit der Sachverhalte. Darauf, dass zwischen den beiden Glücksspielsektoren durchaus wesentliche Unterschiede bestehen, wie im einzelnen noch darzulegen sein wird<sup>109</sup>, kommt es bei der Frage der Anwendbarkeit des Gleichheitssatzes indes nicht an. Dies ist vielmehr im Rahmen der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung zu würdigen.

Eine Teilliberalisierung des Glücksspielmarktes dergestalt, dass das Angebot von Sportwetten auch privaten Wettunternehmen ermöglicht wird, das staatliche Lotteriemonopol hingegen uneingeschränkt bestehen bleibt, würde eine regulatorische Ungleichbehandlung beider Vergleichsgruppen darstellen.

---

<sup>106</sup> St. Rspr., vgl. etwa BVerfGE 112, 268 (279); BVerfG, NJW 2006, 2757.

<sup>107</sup> Wendt, NVwZ 1988, 778 (782); vgl. auch Pjeroth/Schlink, Staatsrecht II, Grundrechte (2009), Rn. 431 ff.; Schmidt, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht (2010), Rn. 33; a. A. Kischel, in: Eppig/Hillgruber, Beck-OK, GG (2010), Art. 3 Rn. 17.

<sup>108</sup> So auch Koenig, in: ERA-Forum, 513 (520 f.); Zur Zugehörigkeit der Sportwetten zu den Glücksspielen vgl. bereits oben A II 2.

<sup>109</sup> Ausführlich hierzu unten D II 2 e).

## **II. Rechtfertigung der Ungleichbehandlung**

Gesetzgeberische Gestaltungen sind ohne Ungleichbehandlungen mehr noch als ohne Freiheitsbeschränkungen schlechterdings nicht möglich. Deshalb erkennt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum zu.<sup>110</sup> Allerdings können sich der Gestaltungsspielraum unter verschiedenen Gesichtspunkten reduzieren und die Rechtfertigungsanforderungen dementsprechend erhöhen. Im Folgenden soll daher zunächst der Maßstab herausgearbeitet werden, der an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung von Sportwetten und Lotterien zu stellen ist.

### **1. Anforderungen an die Rechtfertigung und die Intensität der Beeinträchtigung**

Die Rechtfertigungsanforderungen hängen zunächst von der Intensität ab, mit der eine Ungleichbehandlung die Betroffenen beeinträchtigt.<sup>111</sup> Ferner ist zu untersuchen, ob es vor dem Hintergrund des Kohärenzgebots zu einer Einschränkung des gesetzgeberischen Spielraums kommt.

Bei den Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen differenziert das Bundesverfassungsgericht nach der Intensität, mit der eine Ungleichbehandlung die Betroffenen beeinträchtigt.<sup>112</sup> Dabei variieren die Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens von einem bloßen Willkürverbot bis hin zu einer strengen Bindung an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.<sup>113</sup> Dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers sind dabei umso engere Grenzen gesetzt, je stärker sich die Ungleichbehandlung nachteilig auf die Ausübung von Grundrechten auswirkt.<sup>114</sup> Je mehr insbesondere eine Regelung den einzelnen als Person betrifft, desto strengere Anforderungen sind an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung zu stellen.<sup>115</sup>

Die Normierung eines staatlichen Lotteriemonopols stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Berufsfreiheit der Betroffenen dar.<sup>116</sup> Dass mit diesem Eingriff der Zugang zum Beruf durch objektive Kriterien ausgeschlossen wird, führt zu entsprechend strengen Anforderungen im Bereich der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG).

---

<sup>110</sup> St. Rspr., vgl. BVerfGE 64, 158 (168f.); 66, 84 (95).

<sup>111</sup> BVerfGE, 88, 87 (96); 91, 389 (401); 95, 267 (316 f.).

<sup>112</sup> BVerfGE 88, 87 (96); 91, 389 (401); 95, 267 (316 f.).

<sup>113</sup> BVerfGE 110, 274 (291); 112, 164 (174).

<sup>114</sup> BVerfGE 98, 365, (385); 103, 172 (193).

<sup>115</sup> BVerfGE 101, 132 (138); 101, 297 (309); 102, 68 (87).

<sup>116</sup> Siehe ausführlich oben B I.



Dies rechtfertigt aber nicht die Annahme, dass auch die Prüfung des Gleichheitssatzes unter besonders strengen Maßstäben zu erfolgen hat. Denn die Belastung der Freiheitsrechte solcher Unternehmer, die an der Veranstaltung privater Lotterien interessiert sind, wäre im Falle einer Teilliberalisierung nicht durch die Ungleichbehandlung mit den privaten Sportwettenanbietern bedingt. Auch würde eine Teilliberalisierung die Beschränkung der Berufsfreiheit von Petenten privater Lotterieveranstaltungen nicht intensivieren. Ihre Belastung besteht genau in derselben Weise, gleich ob die Veranstaltung von Sportwetten staatlich monopolisiert ist oder nicht.<sup>117</sup> Ob diese trotz einer Liberalisierung des Sportwettenmarktes weiterhin gerechtfertigt ist, ist keine gleichheitsrechtliche Frage. Sie betrifft vielmehr das freiheitsrechtliche Problem, ob das Lotteriemonopol weiterhin als erforderlicher Eingriff in die Berufsfreiheit potenzieller privater Lotterieveranstalter gesehen werden kann, auch wenn ein Monopol im Bereich der Sportwetten als nicht erforderlich angesehen wird. Es ist daher davon auszugehen, dass sich die Ungleichbehandlung von Sportwetten und Lotterien für die Betroffenen nicht negativ auf die Ausübung ihrer Grundrechte auswirkt. Vielmehr stellt sich anders herum die Teilliberalisierung als ein Abbau von Belastungen für die Berufsfreiheit privater Sportwettenanbieter dar, der nicht zur Erhöhung der Rechtfertigungslast, sondern eher zu einer Verringerung derselben zu führen vermag.

Im Übrigen knüpft die Ungleichbehandlung nicht an personenbezogene Merkmale an. Die derzeit diskutierte Gesetzesänderung hin zu einer Teilliberalisierung des Glücksspielwesens trifft keine Unterscheidung zwischen bestimmten Personen oder Personengruppen. Sie regelt vielmehr unterschiedliche Sachbereiche. Die Frage der Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz ist mithin keine Frage persönlicher, sondern eine solche sachlicher Rechtsgleichheit.

Nach diesen Maßstäben sieht sich eine Teilliberalisierung des Glücksspielmarktes mithin keiner erhöhten Rechtfertigungslast ausgesetzt. Vielmehr bleibt es bei einem breiten Spielraum gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit.

## 2. Gestaltungsspielraum und Kohärenzgebot

Ein Kernargument, das in der Diskussion um die Teilliberalisierung des Glücksspielmarktes regelmäßig vorgebracht wird, ist deren mögliche Unvereinbarkeit mit dem Gebot der Kohärenz.<sup>118</sup> Wollte der Gesetzgeber das staatliche Lotteriemonopol er-

---

<sup>117</sup> So auch *Roth*, Rechtsgutachten zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit einer differenzierenden rechtlichen Regelung von Sportwetten und Lotterien (2007), S. 6.

<sup>118</sup> Das Kohärenzgebot wird in den einschlägigen Entscheidungen des EuGH (vgl. etwa *EuGH*, NJW 2004, 139 (140 f.)) und des BVerfG (vgl. *BVerfG*, NVwZ 2009, 1221) im Rahmen der Freiheitsrechte behandelt. Dies dürfte wohl dem Umstand geschuldet sein,

halten, so zwingt ihn das Gebot kohärenten und systematischen Handelns auch zum Erhalt des Wettmonopols.

Um beurteilen zu können, ob die Kohärenzanforderungen einer Liberalisierung des Sportwettenmarkts unter gleichzeitigem Erhalt des staatlichen Lotteriemonopols entgegenstehen, wird man zunächst Inhalt und Wirkung des Kohärenzgebots klären müssen.

### **a) Inhalt des Kohärenzgebots**

Das Kohärenzgebot ist ein Prinzip des Europarechts und wird grundsätzlich als das Bemühen um ein aufeinander abgestimmtes, zusammenhängendes Verhalten verstanden, das die gleiche Zielsetzung mit vergleichbaren Mitteln in verschiedenen Bereichen verfolgt und dadurch eine widerspruchsfreie Politik ermöglicht.<sup>119</sup>

Bereits die Europäische Einheitliche Akte (EEA) verpflichtete die EG und die EPZ zu kohärenter Gestaltung ihrer jeweiligen auswärtigen Politiken. Heute ist das Kohärenzprinzip vor allem in Art. 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgeschrieben. Danach achtet die Union auf die Kohärenz zwischen ihrer Politik und ihren Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen und trägt dabei unter Einhaltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung ihren Zielen in ihrer Gesamtheit Rechnung.

Die Kohärenz ist damit zunächst ein Handlungs- und Rechtsgestaltungsprinzip der Union.<sup>120</sup> Der EuGH wendet den Kohärenzgedanken aber auch hinsichtlich der Anforderungen an die Gesetzgebungstätigkeit innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten an. Im Zusammenhang mit dem Glücksspielrecht stellte der Gerichtshof erstmals in der Gambelli-Entscheidung klar, dass „die Beschränkungen, die auf solche Gründe sowie auf die Notwendigkeit gestützt sind, Störungen der sozialen Ordnung vorzubeugen, auch geeignet sein (müssen), die Verwirklichung dieser Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätig-

---

dass die zentralen Fragen der zugrunde liegenden Sachverhalte jeweils solche freiheitsrechtlicher Beschränkungen waren und das Kohärenzgebot zweckmäßigerweise in die entsprechende Prüfung integriert wurde. Dass es sich bei dem Kohärenzgebot aber im Kern um eine gleichheitsrechtliche Fragestellung handelt, die namentlich die Anforderungen an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung betrifft, wird deutlich, wenn man sich die dogmatischen Grundlagen des Problems vor Augen führt; dazu eingehend unter 2 a) und b).

<sup>119</sup> *Hilf*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EUV, Art. 1 Rn. 29.

<sup>120</sup> *Ress*, JuS 1992, 987.

keiten beitragen“<sup>121</sup>. Hieraus lässt sich ableiten, dass, entsprechend der allgemeinen Definition des Kohärenzgebots, jeder mitgliedstaatliche Gesetzgeber dazu gehalten ist, die gleiche Zielsetzung (hier: die Begrenzung der Wetttätigkeiten) mit vergleichbaren Mitteln in verschiedenen Bereichen zu verfolgen und dadurch eine widerspruchsfreie Politik zu ermöglichen.

Der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts war die Kohärenz als Rechtsprinzip bislang hingegen fremd. Ausdrücklich findet das Kohärenzgebot erstmals und bislang allein im Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 20. März 2009<sup>122</sup> Erwähnung. Veranlassung zum Aufgreifen der Kohärenzfrage hatte das OVG Lüneburg gegeben, dessen Entscheidung<sup>123</sup> durch die dem Kammerbeschluss zugrunde liegende Verfassungsbeschwerde angegriffen wurde. In Anlehnung an das Gambelli-Urteil des EuGH nämlich zweifelte das OVG daran, ob das Staatsmonopol für Sportwetten und für Lotterien in eine kohärente Glücksspielpolitik eingebettet sei. Das 3. Kammer des Ersten Senats äußerte daraufhin in ihrem Nichtannahmebeschluss, dass es aus verfassungsrechtlicher Sicht auf eine „Kohärenz und Systematik“ des gesamten Glücksspielsektors nicht ankomme.<sup>124</sup>

Dagegen nahm die Kammer nicht dazu Stellung, was das Kohärenzgebot im Zusammenhang mit dem deutschen Verfassungsrecht überhaupt genau beinhaltet. Um diese Bedeutung zu ermitteln, ist es notwendig, die Problematik auf ihre dogmatischen Grundlagen zurückzuführen, nämlich die verfassungsrechtliche Bindung des Gesetzgebers an eine von ihm selbst konzipierte Regelungssystematik.<sup>125</sup> Im deutschen Verfassungsrecht hat dieses Prinzip unter dem Begriff der Systemgerechtigkeit legislativen Handelns Anerkennung gefunden.<sup>126</sup>

Der Gesetzgeber steht heute bei der Suche nach einer gleichheitskonformen Regelung sehr häufig nicht einem noch in der Ursprungslage befindlichen, frei gestaltbaren, nicht vorstrukturierten Regelungsgegenstand, sondern einer rechtlich geformten, durch den Gesetzgeber in ihrer Entwicklung begleiteten und geleiteten Wirklichkeit gegenüber. Damit stellt sich für die Anwendung des Gleichheitssatzes die Frage, ob der Gesetzgeber seine Differenzierungen und Tatbestandsgattungen allein nach der Ähnlichkeit und Verschiedenheit der vorgefundenen Wirklichkeit bilden darf oder sie

---

<sup>121</sup> *EuGH*, NJW 2004, 139 (140 f.).

<sup>122</sup> *BVerfG*, NVwZ 2009, 1221.

<sup>123</sup> *OVG Lüneburg*, GewArch 2009, 76.

<sup>124</sup> *BVerfG*, NVwZ 2009, 1221 (1223).

<sup>125</sup> So auch *Dietlein*, ZfWG 2010, 159 (162).

<sup>126</sup> Eingehend hierzu *Degenhart*, Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat (1976).

auch in das von ihm selbst aufgestellte Ordnungs- und Regelungssystem einfügen muss.<sup>127</sup> Hierzu ist zunächst festzustellen, dass sich weder Art. 3 Abs. 1 GG noch dem sonstigen geltenden Verfassungsrecht ein generelles "Systemerhaltungsgebot" entnehmen lässt. Deshalb bedeutet nicht jede Systemwidrigkeit eo ipso einen Gleichheits- oder sonstigen Verfassungsverstoß.<sup>128</sup>

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts indiziert aber der Verstoß einer Rechtsnorm gegen das vom Gesetzgeber selbst geschaffene System bzw. die Durchbrechung der vom Gesetz selbst gewählten Sachgesetzlichkeit eine Verletzung des Gleichheitssatzes.<sup>129</sup> Das System, das der Gesetzgeber geschaffen hat und an das er sich bei einschlägigen Einzelnormierungen im Regelfall hält, begründet einen Vergleichstatbestand, der eine Abweichung im Einzelfall als gleichheitswidrig erscheinen lässt, sofern sie nicht auf Gründe gestützt werden kann, die einer Prüfung am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG standhalten. Der Systemgedanke diszipliniert den Gesetzgeber insofern, als Durchbrechungen oder Abweichungen besonderer verfassungsrechtlich anerkannter Gründe bedürfen.<sup>130</sup> Sein Ermessensspielraum reduziert sich dadurch.

#### **b) Umfang des Kohärenzgebots nach der Rechtsprechung des EuGH**

Aus dem Gambelli-Urteil<sup>131</sup> wurde teilweise gefolgert, dass das gesamte Glücksspielwesen eines Mitgliedstaats, also Lotterien und Sportwetten gleichermaßen wie Automatenspiele und Casinos, einem schlüssigen Gesamtkonzept unterworfen werden müsse.<sup>132</sup> Dass ein solches in Deutschland nicht existiert, geht bereits aus der einleitenden Darstellung der Regulierung des Glücksspielwesens in Deutschland<sup>133</sup> hervor. Vielmehr weist die deutsche Regulierung des Glücksspielmarktes gravierende Uneinheitlichkeiten auf und unterwirft insbesondere die besonders suchtgefähr-

---

<sup>127</sup> Vgl. *Wendt*, NVwZ 1988, 778 (784).

<sup>128</sup> Vgl. hierzu *Battis*, in: FS für Ipsen (1977), S. 11 ff., insb. S. 26 ff.; *Peine*, Systemgerechtigkeit (1985), S. 208 ff. (299 f.).

<sup>129</sup> Vgl. etwa BVerfGE 34, 103 (115); 36, 383 (393 f.); 40, 109 (120); 59, 36 (49); 66, 214 (223 f.); 68, 237 (253).

<sup>130</sup> Vgl. *Stark*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck Art. 3 Abs. 1 GG Rn. 45.

<sup>131</sup> *EuGH*, NJW 2004, 139 (140 f.); siehe hierzu oben D II 2 a).

<sup>132</sup> So etwa *Bungenberg*, DVBl. 2007, 1405 (1406); *Koenig/Ciszewski*, WiVerw 2008, 103 (108 f.); *OVG Lüneburg*, GewArch 2009, 76.

<sup>133</sup> Vgl. oben A III.

denden Geldspielautomaten<sup>134</sup> nicht denselben strengen Restriktionen, wie die weit weniger suchtgefährlichen Lotterien oder Sportwetten.

In seinen Entscheidungen vom 8. September 2010<sup>135</sup> hat der EuGH indes der Forderung nach einer glücksspielübergreifenden Gesamtkohärenz eine klare Absage erteilt. Einige deutsche Verwaltungsgerichte hatten dem EuGH im Rahmen von Vorabentscheidungsersuchen unter anderem die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob es mit dem Unionsrecht, insbesondere der Garantie der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV, zuvor Art. 49 EG) vereinbar sei, dass das deutsche Recht Lotterien und Sportwetten einem Staatsmonopol unterstelle, während die Durchführung anderer Glücksspiele wie Pferdewetten oder Automatenspiele auch privaten Wirtschaftsteilnehmern gestattet sei. Insbesondere wollten die Verwaltungsgerichte wissen, ob man vor diesem Hintergrund davon ausgehen könne, dass die Ziele des Staatsmonopols kohärent und systematisch verfolgt würden. In diesem Zusammenhang stellt der EuGH fest, dass

*die verschiedenen Arten von Glücksspielen erhebliche Unterschiede aufweisen können, u. a. hinsichtlich der konkreten Modalitäten ihrer Veranstaltung, des Umfangs der für sie kennzeichnenden Einsätze und Gewinne, der Zahl potenzieller Spieler, ihrer Präsentation, ihrer Häufigkeit, ihrer kurzen Dauer oder ihrem sich wiederholenden Charakter, der bei den Spielern hervorgerufenen Reaktionen oder danach, ob sie, wie es bei den in Spielbanken angebotenen Spielen und den dort oder in anderen Einrichtungen aufgestellten Geldspielautomaten der Fall ist, die körperliche Anwesenheit des Spielers erfordern oder nicht.*<sup>136</sup>

Daher könne

*der Umstand, dass von verschiedenen Arten von Glücksspielen einige einem staatlichen Monopol und andere einer Regelung unterliegen, nach der private Veranstalter eine Erlaubnis benötigen, im Hinblick darauf, dass mit Maßnahmen, die – wie das staatliche Monopol – auf den ersten Blick als am restriktivsten und wirkungsvollsten erscheinen, legitime Ziele verfolgt werden, für sich genommen nicht dazu führen, dass diese Maßnahmen ihre Rechtfertigung verlieren. Derart divergierende rechtliche Regelungen ändern nämlich als solche nichts an der Eignung eines solchen staatli-*

---

<sup>134</sup> Vgl. die Erhebungen von *Bühringer* (2007), *Buth/Stöver* (2008) sowie der *BZgA* (2008) in: *Mayer*, International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, Teil vier – Gesundheitswissenschaftliche Studie (2009), Tab. 2.; eingehend zu den Suchtgefahren oben C II.

<sup>135</sup> Rechtssache C-46/08 sowie die verbundenen Rechtssachen C-316/07, C358/07 bis C 360/07, C 409/07 und C-410/07.

<sup>136</sup> Rechtssache C-46/08, Rn. 62.

*chen Monopols zur Verwirklichung des mit seiner Errichtung verfolgten Ziels, Anreize für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen.*<sup>137</sup>

Damit macht der EuGH deutlich, dass er seinem Verständnis einer kohärenten und systematischen Regelungsstruktur nicht das gesamte Glücksspielwesen eines Mitgliedstaates zu Grunde legt (horizontale Kohärenz), sondern seine europarechtliche Überprüfung auf die Regelungen der einzelnen Glücksspiele beschränkt (vertikale Kohärenz). Dem entspricht, dass gerade der EuGH den Mitgliedstaaten im Hinblick auf deren jeweilige sittliche, religiöse und kulturelle Besonderheiten seit jeher erhebliche politische Gestaltungsspielräume in der Regulierung von Glücksspielen zugesteht<sup>138</sup>, die einer Bindung an ein geschlossenes Gesamtsystem für sämtliche Spielformen ersichtlich entgegen stehen.<sup>139</sup>

Gleichwohl haben die deutschen Gerichte nach der neuesten Rechtsprechung des EuGH Grund zu der Annahme, dass die Glücksspiele in Deutschland nicht in kohärenter und systematischer Weise begrenzt werden. Zu diesem Schluss kommt das Gericht aus zwei Gründen:

Zum einen führt der EuGH die mangelnde Kohärenz auf die Feststellung des VG Schleswig-Holstein zurück, nach der die zuständigen Behörden in Bezug auf Kasino- und Automaten Spiele, obwohl diese ein höheres Suchtpotenzial aufwiesen als Sportwetten, eine Politik der Angebotsausweitung betrieben. Zwischen 2000 und 2006 sei nämlich die Zahl der Spielbanken von 66 auf 81 gestiegen und die Bedingungen für den Betrieb von Automaten Spielen in anderen Einrichtungen als Spielbanken, etwa in Spielhallen, Schank- und Speisewirtschaften sowie Beherbergungsbetrieben, unlängst erheblich gelockert worden. Damit betrieben oder duldeten die deutschen Behörden in Bezug auf Glücksspiele wie Kasino- oder Automaten Spiele, die nicht dem staatlichen Monopol unterlägen, aber ein höheres Suchtpotenzial aufwiesen als die vom Monopol erfassten Glücksspiele, eine Politik, mit der zur Teilnahme an diesen Spielen ermuntert werde. Dieser Umstand gebe Grund zu der Annahme, dass auch die Ziele des Monopols, nämlich der Glücksspielsucht entgegenzuwirken, nicht mehr ernsthaft verfolgt werden könne.<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> Rechtssache C-46/08, Rn. 63.

<sup>138</sup> Vgl. *EuGH*, EuZW 2007, 209 (211) – Placanica; *EuGH*, NJW 2004, 139 (140) – Gambelli; *EuGH*, NJW 1994, 2013 (2016) – Schindler.

<sup>139</sup> *Dietlein*, ZfWG 2010, 159; *Wortmann/Vleaminck*, in: Gebhard/Grüsser-Sinopoli, Glücksspiel in Deutschland (2008), § 11 Rn. 50.

<sup>140</sup> Rechtssache C-46/08, Rn. 67 f.

Zum anderen führten die Inhaber der staatlichen Monopole nach den Feststellungen der vorliegenden Gerichte intensive Werbekampagnen in Bezug auf Lotterien durch. Zwar sei eine Politik der kontrollierten Expansion der Glücksspieltätigkeiten erlaubt, um diese in kontrollierbare Bahnen zu lenken, indem Spielern, die verbotenen geheimen Spiel- oder Wetttätigkeiten nachgingen, ein Anreiz gegeben werde, zu erlaubten und geregelten Tätigkeiten überzugehen. Zur Erreichung dieses Ziels sei es nämlich erforderlich, dass die Veranstalter, die über eine Erlaubnis verfügten, eine verlässliche und zugleich attraktive Alternative zur verbotenen Tätigkeit darstellten, was als solches das Angebot einer breiten Palette von Spielen, einen gewissen Werbeumfang und den Einsatz neuer Vertriebsstechniken implizieren könne. Es komme aber insoweit darauf an, dass die vom Inhaber eines staatlichen Monopols eventuell durchgeführte Werbung maßvoll und strikt auf das begrenzt bleibe, was erforderlich sei, um die Verbraucher zu den genehmigten Spielnetzwerken zu lenken. Nach den Feststellungen der vorliegenden Gerichte gebe die Werbepaxis der Monopolinhaber in Deutschland aber Grund zu der Annahme, dass die Werbekampagnen vor allem einer Maximierung der Gewinne aus den Lotterien dienen.<sup>141</sup>

Damit entfernten sich die Monopolinhaber selbst von den Zielen, die das Bestehen dieser Monopole rechtfertigten. Unter diesen Umständen lasse sich das präventive Ziel des Monopols nicht mehr wirksam verfolgen.

Aus den Urteilen des EuGH vom 8. September 2010 lassen sich damit insgesamt zwei Schlüsse ziehen.

Erstens: Eine Teilliberalisierung des Glücksspielmarktes würde insbesondere vor dem Hintergrund des Kohärenzgebots keinen unionsrechtlichen Bedenken unterliegen. Da der EuGH eine horizontale Kohärenz nicht fordert, sondern nur ein kohärentes Vorgehen innerhalb der einzelnen Glücksspielsektoren, kann das Kohärenzgebot auch der Liberalisierung des Sportwettenmarktes unter Beibehaltung des staatlichen Wettmonopols folgerichtig nicht entgegen stehen.

Zweitens: Selektive Glücksspielstaatsmonopole, die sich vor allem auf das Ziel der Prävention von Spielsucht stützten, sind unionsrechtlich nicht mehr haltbar. Ein Monopol ließe sich allenfalls auf den Schutz vor betrügerischen Machenschaften und den Verbraucherschutz stützen. Wie oben bereits ausgeführt<sup>142</sup> kann dieses Anliegen indes nur einen Rechtfertigungsgrund für ein Lotteriemonopol, nicht aber für ein

---

<sup>141</sup> Vgl. die verbundenen Rechtssachen C-316/07, C358/07 bis C 360/07, C 409/07 und C-410/07, Rn. 101 ff.

<sup>142</sup> Siehe oben S. 38, 40.

Sportwettmonopol darstellen. Insgesamt zeigt sich daher, dass die genannten Urteile des EuGH gerade für eine Teilliberalisierung des Glücksspielmarktes sprechen.

### **c) Umfang des Kohärenzgebots nach deutschem Verfassungsrecht**

Auch die 3. Kammer des Ersten Senats hat in ihrem oben bereits erwähnten Nichtannahmebeschluss vom 20. März 2009<sup>143</sup> klar zurückgewiesen, dass eine „kohärente und systematische Bekämpfung der Spielsucht auch unter dem Blickwinkel des Art. 3 GG erfordere, dass der Gesetzgeber alle Sparten des Glücksspiels bewertend in den Blick nehme“<sup>144</sup>. Die Kammer führt dazu aus:

*„Das Sportwetten-Urteil lässt ausreichend deutlich erkennen, dass es aus verfassungsrechtlicher Sicht auf eine „Kohärenz und Systematik“ des gesamten Glücksspielsektors einschließlich des gewerberechtlich zugelassenen Automatenspiels für die Vereinbarkeit eines staatlichen Wettmonopols mit Art. 12 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht ankommt. Vielmehr verlangt das Sportwetten-Urteil in Ansehung der schon unter der Geltung des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland bestehenden einheitlichen gesetzlichen Regelung von (Sport-)Wetten und (Zahlen-)Lotterien sowie der andersartigen Regelung des gewerblichen Automatenspiels insoweit nur eine konsequente und konsistente Ausgestaltung eines aus ordnungsrechtlichen Gründen beim Staat monopolisierten Sportwettangebots.“*

Fraglich ist jedoch, ob die Kammer mit diesem Beschluss auch zum Ausdruck bringen wollte, dass sie – wie der EuGH – nur eine rein horizontale Kohärenz fordert und damit nur die einzelnen Glücksspielsektoren für sich genommen einer kohärenten Regulierung unterfallen müssen, oder ob eine Kohärenz nur zwischen dem Automatenspiel einerseits und den Lotterien und Sportwetten andererseits nicht erforderlich sei. Der erste Satz weist zunächst in Richtung einer umfassenden Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers. Die Aussage, dass es aus verfassungsrechtlicher Sicht auf eine Kohärenz und Systematik des gesamten Glücksspielsektors nicht ankomme, lässt für sich betrachtet die Annahme zu, dass die Kammer eine Kohärenz über die Grenzen der einzelnen Glücksspielsektoren hinweg nicht fordert, mithin auch keine zwischen Lotterien und Sportwetten.

Sowohl die Formulierung „einschließlich des gewerberechtlich zugelassenen Automatenspiels“ als auch der darauf folgende Satz insgesamt zeigen indes, dass das

---

<sup>143</sup> BVerfG, NVwZ 2009, 1221.

<sup>144</sup> So aber das OVG Lüneburg, GewArch 2009, 76.



Gericht speziell das Spannungsfeld zwischen den gewerberechtlichen Regeln des Automatenspiels auf der einen und des Ordnungsrechts auf der anderen Seite im Blick hatte. Die Formulierung legt zunächst nahe, dass sich das Gericht von den unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen für das Gewerberecht und das Ordnungsrecht hat leiten lassen.<sup>145</sup> Denn von einer Ungleichbehandlung i.S.d. Art. 3 Abs. 1 GG spricht das Bundesverfassungsgericht immer nur dann, wenn ungleiche Normierungen demselben Normgeber zuzurechnen sind.<sup>146</sup> Ob die Kammer auch auf eine Kohärenz innerhalb der Zuständigkeit des Landesgesetzgebers verzichten wollte, dürfte allein anhand des Wortlauts nicht zu klären sein.

Hier hilft es wiederum weiter, einen Blick auf das dem europarechtlichen Kohärenzprinzip verwandte verfassungsrechtliche Gebot der Systemgerechtigkeit zu werfen. Voraussetzung für dessen Anwendbarkeit ist, dass die beiden in Vergleich gezogenen Sachverhalte demselben Ordnungssystem zuzuordnen sind. Für die aktuelle Diskussion um die zukünftige Gestaltung des Glücksspielstaatsvertrags hat das zur Folge, dass das Kohärenzgebot für die Liberalisierung des Sportwettenmarktes unter Beibehaltung des Lotteriemonopols nur Bedeutung entfalten kann, wenn beide Sektoren demselben Ordnungsbereich zuzuordnen sind.<sup>147</sup>

Dass die Lotterien und die Sportwetten heute in einem gemeinsamen Regelwerk, dem Glücksspielstaatsvertrag zusammengefasst sind, lässt dabei allein noch nicht den Schluss zu, dass sie ein und demselben Ordnungsbereich unterfallen. Vielmehr ist die Regulierung der beiden Sektoren auch auf ihre historische Entwicklung hin zu untersuchen und danach zu fragen, ob die aktuelle Regulierung dem hergebrachten Regulierungssystem entspricht oder ob sich diese nicht gerade als systemwidrig erweist.

#### **d) Kohärenzgebot und historische Entwicklung des Glücksspielrechts**

Betrachtet man nämlich die historische Entwicklung des deutschen Glücksspielrechts, so treten deutliche Unterschiede zwischen Lotterien und Sportwetten zu Tage.

Die heutigen Regelungen zum Lotteriemonopol haben eine lange Vorgeschichte. Die Wurzeln des Lotteriespiels liegen in Italien, von wo aus es im 16. Jahrhundert nach

---

<sup>145</sup> So auch *Dietlein*, ZfWG 2010, 159 (162).

<sup>146</sup> Vgl. BVerfGE 21, 54 (68); 76, 1 (73); 79, 127 (158).

<sup>147</sup> So auch *Dietlein*, ZfWG 2010, 159 (163).

Deutschland kam.<sup>148</sup> In Sachsen wurde bereits im Jahre 1697 eine staatliche Lotterie geschaffen.

Preußen richtete im Jahre 1703 ebenfalls eine staatliche Lotterie ein, deren Erträge teilweise den Armen und Bedürftigen zu Gute kamen.<sup>149</sup> Daneben wurden auch Konzessionen an private Lotterieunternehmer erteilt und zudem Lotterien ohne Genehmigung betrieben. Als die Beschwerden über Unregelmäßigkeiten und Betrügereien bei den privaten Lotterien zunahmen<sup>150</sup> und die staatlichen Lottereeinnahmen stark zurück gingen, wurde unter Friedrich II. 1763 ein staatliches Lotteriemonopol geschaffen.

Insgesamt waren die Lotterien der Länder in der Regel staatliche Veranstaltungen. In engem Rahmen waren indes auch gemeinnützige Privatlotterien zulassungsfähig. Zu allen Zeiten haben die Länder gesetzgeberisch versucht, das für die Bevölkerung verfügbare Lotterieangebot quantitativ und qualitativ zu begrenzen. Forderungen eines vollständigen Verbots der Lotterien, die insbesondere im 19. Jahrhundert im parlamentarischen Raum, etwa in der Nationalversammlung in der Paulskirche, gestellt wurden, konnten sich nicht durchsetzen.<sup>151</sup>

Kennzeichnend für die Geschichte des Lottos in Deutschland ist, dass Lotterien überwiegend nicht als etwas moralisch und sittlich Verwerfliches und daher prinzipiell Unerwünschtes angesehen wurden. Lediglich um Betrug und Missbräuchen vorzubeugen, vor allem aber um dem Staat die zu erwartenden sicheren und hohen Einnahmen vorzubehalten, wurden Lotterien ganz überwiegend als staatliches Monopol veranstaltet.<sup>152</sup>

Öffentlich veranstaltete Wetten kamen in Deutschland erst etwa ab 1870 auf, und zwar im Umfeld öffentlicher Pferderennen. Sie wurden von den Verfassern des Reichsstrafgesetzbuches daher noch nicht als eigenständiges Rechtsproblem angesehen und bewegten sich in einer rechtlichen Grauzone, da unklar war, ob sie als „Glücksspiel“ im Sinne des Strafgesetzbuchs anzusehen waren. Lange Zeit wurden die Pferdewetten geduldet, nachdem sie aber durch das Reichsgericht im Jahre 1882

---

<sup>148</sup> *Fischer*, Das Recht der Glücksspiele im Spannungsfeld zwischen staatlicher Gefahrenabwehr und privatwirtschaftlicher Betätigungsfreiheit (2008), S. 37.

<sup>149</sup> *Rombach*, in: Gebhardt/Grüsser-Sinopoli, Glücksspiel in Deutschland (2008), § 23 Rn. 6.

<sup>150</sup> *Schönbein*, das Millionenspiel mit Tradition (2008), S. 133.

<sup>151</sup> *Roth*, Rechtsgutachten zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit einer differenzierenden rechtlichen Regelung von Sportwetten und Lotterien, S. 8.

<sup>152</sup> *Roth*, aaO, S. 9.

als Glücksspiel eingestuft worden waren<sup>153</sup>, verlagerte sich das Wettgeschäft in den Untergrund, woran auch die begrenzte Zulassung von Totalisatorwetten 1886 im Wesentlichen nichts ändern konnte.<sup>154</sup> Wegen des immer stärker werdenden Zulaufs zu illegalen Buchmachern entschloss sich der Gesetzgeber 1922, den Buchmacherberuf, beschränkt auf Pferdesportwetten, zuzulassen.

Wetten auf sonstige sportliche Ereignisse, insbesondere Fußballwetten, blieben zunächst gänzlich verboten. Erst nach Ende des Zweiten Weltkrieges wurden sie in Deutschland erstmals veranstaltet, und zwar in Gestalt des Fußball-Toto, das im Wesentlichen mit der Intention ins Leben gerufen wurde, den Wiederaufbau des Sports im Nachkriegsdeutschland mit zu finanzieren.<sup>155</sup>

In Bayern wurde das Fußball-Toto zunächst auf der Grundlage der Staatslotterieverordnung von 1946 eingeführt.<sup>156</sup> Im Übrigen erfolgte die Einführung der „sonstigen Sportwetten“ in Westdeutschland zwischen 1948 und 1951 überwiegend außerhalb des Lotterierechts mit eigenen, spezifisch auf Sportwetten zugeschnittenen Gesetzen. So erließen die meisten Länder eigene Sportwettengesetze als Grundlage des Fußball-Totos, nämlich Baden<sup>157</sup>, Berlin<sup>158</sup>, Bremen<sup>159</sup>, Hessen<sup>160</sup>, Niedersachsen<sup>161</sup>, Nordrhein-Westfalen<sup>162</sup>, Rheinland-Pfalz<sup>163</sup>, das Saarland<sup>164</sup>, Schleswig-Holstein<sup>165</sup>, Württemberg-Baden<sup>166</sup> und Württemberg-Hohenzollern<sup>167</sup>. In Hamburg wurde das Fußball-Toto ohne Rechtsgrundlage veranstaltet<sup>168</sup>.

---

<sup>153</sup> RGSt 6, 172 ff.

<sup>154</sup> Siehe RT-Prot. 1/2870, S. 7.

<sup>155</sup> *Thaysen*, Sportwetten in Deutschland (2009), S. 13 f.

<sup>156</sup> Verordnung Nr. 34 über die Errichtung einer Staatslotterie in Bayern v. 12.03.1946 (GVBl. S. 80).

<sup>157</sup> Landesgesetz über die Sportwette v. 17.12.1948 (BGBl. 1949 S. 13).

<sup>158</sup> Gesetz über Sportwetten v. 21.09.1949 (VOBl. S. 334).

<sup>159</sup> Gesetz über die Zulassung von Sportwetten im Lande Bremen v. 25.10.1948 (GBl. S. 205).

<sup>160</sup> Gesetz über die Zulassung von Sportwetten im Lande Hessen v. 16.02.1949 (GVBl. S. 17).

<sup>161</sup> Gesetz über Sportwetten v. 25.02.1949 (GVBl. S. 48).

<sup>162</sup> Gesetz über die Genehmigung von Sportwett- und Losgeschäften, sowie Geschicklichkeitsspielen v. 11.07.1949 (GV. NRW S. 243).

<sup>163</sup> Landesgesetz über Sportwetten (Sportwettgesetz) v. 11.08.1949 (GVBl. S. 337).

<sup>164</sup> Gesetz über die Veranstaltung von Sportwetten im Saarland v. 08.06.1951 (ABl. S. 804).

<sup>165</sup> Gesetz über Sportwetten v. 02.11.1948 (GVOBl. S. 207).

<sup>166</sup> Gesetz Nr. 527 über die Sportwette v. 18.08.1948 (Reg. Bl. S. 133).

<sup>167</sup> Gesetz über die Sportwette v. 03.12.1948 (Reg. Bl. S. 181).

<sup>168</sup> Vgl. *OLG Hamburg*, CR 2005, 298 (300).

Buchmachertypische Wetten mit festen Gewinnquoten im Fußballbereich wurden erst 1990 ermöglicht<sup>169</sup> und fanden circa ab 1995 zunehmend deutschlandweiten Zuspruch, jedoch gelang es erst 1999 mit der Einführung und Bewerbung der Sportwette ODDSET durch die Gesellschaften des Deutschen Lotto- und Toto-Blocks, breite Bevölkerungsschichten anzusprechen.

Es zeigt sich, dass es der geschichtlichen Entwicklung des deutschen Glücksspielrechts entspricht, Lotterien und Wetten als separate Regulierungsbereiche anzusehen.

Unterschiede treten zunächst zu Tage, wenn man die moralisch-sittlichen Einstellungen der Gesellschaft zu den Glückspielformen in den Blick nimmt. Während Lotterien überwiegend als ein sozial akzeptables Phänomen angesehen wurde, deren Erträge fortwährend zur Finanzierung wohltätiger Zwecke dienten, wurde das übrige Glücksspiel eher als sozial unerwünscht eingestuft. Letztere waren lange generell verboten und wurden begrenzt nur soweit zugelassen, als dies aus ordnungspolitischen Gründen erforderlich war, um eine in der Praxis ausufernde, unkontrollierte Spiel- und Wettstätigkeit der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken.

Diesen inhaltlichen Unterschieden wurde äußerlich dadurch Rechnung getragen, dass Lotterien und Wetten überwiegend in unterschiedlichen Gesetzen geregelt wurden. Im Bereich des Strafrechts ist diese Differenzierung bis heute erhalten geblieben. Das unerlaubte Veranstellen von Glücksspiel ist in § 284 StGB geregelt, die unerlaubte Veranstaltung von Lotterien hingegen losgelöst von den anderen Glücksspielen in § 287 StGB, eine Unterscheidung, der etwa in Bezug auf die Beteiligung (§ 285 StGB) und Rechtsfolgen (§ 286 StGB) auch praktische Relevanz zukommt.

Erst in neuerer Zeit wurde diese Differenzierung entschärft, als die Länder zunehmend Lotterien und Sportwetten in einem Gesetz zusammenfassten. Insbesondere durch die Einführung der Sportwette ODDSET, die ihrer Ausgestaltung nach dem buchmachertypischen Wettangebot zuzuordnen ist, aber gleichwohl im Rahmen des Lotto-Vertriebsnetzes eingeführt wurde, wurde die traditionelle Trennung aufgegeben.

---

<sup>169</sup> § 3 Abs. 2 Gewerbegesetz vom 06.03.1990 (GBl. DDR S. 138) i.V.m. DVO vom 08.03.1990 (GBl. S 140).

### **e) Kohärenzgebot und die Unterschiede zwischen Sportwetten und Lotterien**

Untersucht man die Sportwetten und die Lotterien heute auf zentrale Wesensmerkmale hin, wird deutlich, dass sich die traditionelle Trennung der beiden Sektoren auch aus aktueller Sicht nicht als Zufallsprodukt erweist.

Dies zeigt sich bereits in der unterschiedlichen Motivation zur Teilnahme am Glücksspiel und damit in der Zielgruppe der Teilnehmer. Trotz der auch bei den Sportwetten überwiegenden Zufallskomponente werden sich die Teilnehmer an Sportwetten nicht zuletzt dadurch leiten lassen, dass sie ihre besonderen Kenntnisse und Expertisen in einer bestimmten Sportart in das Glücksspiel einfließen lassen können, während sich Lotterieteilnehmer vor allem durch die überaus hohen Gewinne zu einer Spielteilnahme bewegen lassen dürften.

Vor allem aber, was die Schwarzmarktanfälligkeit, die Gefahr von betrügerischen Machenschaften und die Suchtgefahren angeht, treten deutliche Unterschiede von Lotterien und Sportwetten zu Tage.

#### **(1) Unterschiedliche Schwarzmarktanfälligkeit**

Der Sportwettenbereich weist eine besondere Problematik insoweit auf, als es dem Gesetzgeber bislang kaum gelungen ist, die bestehende Nachfrage in legale Bahnen zu lenken. Wie bereits angesprochen gehen Schätzungen davon aus, dass der überwiegende Teil des Sportwettenmarktes in Deutschland nicht ansässigen und kontrollierten ausländischen Unternehmen (unregulierte Anbieter) zuzurechnen ist. Was den genauen Anteil dieser unregulierten Anbieter betrifft, gehen die Zahlen leicht auseinander. Lange sprach man von etwa 70 Prozent Marktanteil<sup>170</sup>, aktuellste Schätzungen gehen aber mittlerweile sogar davon aus, dass die unregulierten Anbieter einen Anteil von 94 Prozent des gesamten Sportwettenmarktes haben.<sup>171</sup> Dementsprechend steht auch der Hauptteil des pathologischen Spielverhaltens im Zusammenhang mit illegalen Internetangeboten und privaten Wettbüros.

Im Bereich der Lotterien ist dagegen die Gefahr der Entstehung eines Schwarzmarktes außerordentlich gering. Dies zeigt sich zum einen dadurch, dass die Lotterien ei-

---

<sup>170</sup> Vgl. die Schätzungen von *Schneider/Maurhart*, Volkswirtschaftliche Analyse des legalen/illegalen Marktes für Glücksspiel in Deutschland (2007), Executive Summary, S. 2; siehe auch *Becker* in: *Becker/Baumann*, Glücksspiel im Umbruch (2007), S. 1, 7; *Becker/Dittmann* in: *Ennuschat*, Aktuelle Probleme des Recht der Glücksspiele (2008), S. 113, 118 ff.

<sup>171</sup> Vgl. die Studie von *Goldmedia* (Hrsg.), Glücksspielmarkt in Deutschland 2015 (2010).

ne lange Tradition auch in Deutschland aufzeigen, es jedoch zu keiner Zeit zu einer Herausbildung eines Lotterieschwarzmarktes kam. Anders als etwa im Bereich der Pferdewetten hat der Gesetzgeber bei den Lotterien bis heute keine ordnungspolitische Notwendigkeit gesehen, Maßnahmen zu ergreifen, um den Pferdewettmarkt wieder in legale Bahnen zu lenken.<sup>172</sup>

Der wesentliche Grund für die hohe Schwarzmarktanfälligkeit der Sportwetten und die niedrige Schwarzmarktanfälligkeit der Lotterien liegt in den unterschiedlichen Marktzugangschancen begründet. Der große Reiz von Lotterien liegt in den außerordentlich hohen Höchstgewinnen bei einem vergleichsweise niedrigen Einsatz begründet. Um dies zu ermöglichen ist die Lotterie auf eine sehr große Teilnehmerzahl angewiesen. Wäre die Teilnehmerzahl geringer, so würden entweder die Einsätze sehr viel höher, oder die Gewinne wesentlich niedriger ausfallen. Dieses Phänomen wird auch als „wettbewerbswirtschaftliche Tendenz zu immer größeren Lotterien und somit letztendlich zu einer einzigen Lotterie“<sup>173</sup> bezeichnet. Vor diesem Hintergrund erscheint es geradezu unmöglich, eine funktionierende Lotterie auf dem Schwarzmarkt zu betreiben. Zu diesem Ergebnis kann man bei den Sportwetten nicht gelangen. Der besondere Reiz der Sportwetten liegt nicht in den überaus hohen Gewinnen begründet. Die Motivation zur Teilnahme an Sportwetten ist vielmehr daraus abzuleiten, dass zum einen die Gewinnwahrscheinlichkeit sehr viel höher ausfällt als bei den Lotterien und zum anderen, dass die erfolgreiche Teilnahme zwar überwiegend, aber nicht allein vom Zufall abhängt, sondern auch zu einem gewissen Grad von der besonderen Sachkenntnis des Spielers. Da die Höchstgewinne bei den Sportwetten sehr viel geringer ausfallen, ist der Buchmacher nicht zwangsläufig auf eine große Teilnehmerzahl angewiesen. Die Marktzutrittschancen liegen damit sehr viel höher, als bei den Lotterien, weshalb auch die Bedingungen für Veranstaltung von Sportwetten auf dem Schwarzmarkt sehr viel günstiger ausfallen.<sup>174</sup>

## **(2) Unterschiedliche Anfälligkeit für betrügerische Machenschaften und Verbraucherschutz**

---

<sup>172</sup> Siehe hierzu oben D II 2 d).

<sup>173</sup> *Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung*, in: International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, Teil zwei – Rechtswissenschaftliche Studie (2009), S. 27.

<sup>174</sup> So im Ergebnis auch *Jarass*, Verfassungs- und europarechtliche Fragen des Lotteriemonopols (2010), S. 20; *Roth*, Rechtsgutachten zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit einer differenzierenden rechtlichen Regelung von Sportwetten und Lotterien (2007), S. 15 f.

Lotterien weisen im Gegensatz zu Sportwetten ein hohes Maß an Intransparenz auf. Das ist dadurch bedingt, dass Lotterien in einem weitgehend abgeschirmten Umfeld stattfinden, weshalb für die Auslosungs- und Ziehvorgänge wenig Kontrollmöglichkeiten bestehen. So lässt es sich für den Teilnehmer schwerlich nachvollziehen, ob der Spielbetrieb etwa durch eine Erhöhung der Anzahl der Lose oder Zahlen, die zur Ziehung bereit liegen, unzulässig beeinflusst wurde. Eine solche Beeinflussung würde die ohnehin minimale Gewinnchance weiter verringern. Die Gewinnentscheidung ist bei Lotterien von Vorgängen abhängig, die allein im Einflussbereich des Veranstalters liegen. Dies führt zu einer hohen Manipulationsgefahr bei Lotterien.

Eine solche Gefährdungslage lässt sich bei den Sportwetten nicht finden. Die Gewinnentscheidung hängt bei den Sportwetten nicht von Vorgängen ab, die allein der Veranstalter beeinflussen kann, sondern von externen Vorgängen, nämlich des Verlaufs und Ausgangs eines bestimmten Sportereignisses. Dass freilich auch auf den Ausgang von Sportereignissen Einfluss genommen werden kann, haben die in jüngerer Vergangenheit im Fußballbereich aufgedeckten Wettskandale gezeigt. Zu nennen ist hier insbesondere der Wettskandal, der sich Anfang 2005 in Deutschland ereignet hat und bei dem bekannt wurde, dass Schiedsrichter den Ausgang von Fußballspielen gegen Bezahlung manipuliert und Wettbetrüger durch hohe Einsätze auf die betroffenen Spiele enorme Gewinne erzielt hatten. Abgesehen davon, dass die Gefahr solcher Manipulationen eher von den Teilnehmern als von den Veranstaltern ausgeht, kann dies von vornherein nicht zu der Annahme verleiten, dass die Sportwetten eine mit den Lotterien qualitativ vergleichbare Manipulationsgefahr aufweisen. Die Hürden, die für die Manipulation von Sportereignissen zu überwinden sind, sind sehr viel höher, als die vergleichbar einfache Manipulation des Spielbetriebs bei Lotterien.

Hinzu kommt, dass die Höhe des Gewinns bei Lotterien von Faktoren abhängt, die für den Teilnehmer kaum nachvollziehbar sind, nämlich von der Höhe der Einsätze und der Zahl der Gewinner. Die für den Bereich der Sportwetten typischen Buchmacherwetten hingegen sind durch feste Gewinnquoten gekennzeichnet. Der Teilnehmer weiß also bereits im Voraus, welchen Gewinn er mit seinem Einsatz erzielen wird, wenn das vom ihm vorausgesagte Ergebnis eintritt.

Insgesamt weisen die Lotterien hohe Anfälligkeit für Manipulationen auf, die den Tatbestand des Betrugs oder andere Straftatbestände erfüllen können. Die Gefahr solcher betrügerischer Machenschaften ist bei den Sportwetten hingegen wesentlich geringer.

### ***(3) Unterschiedliche Suchtgefahren***

Für Deutschland wurden in den letzten Jahren aussagekräftige epidemiologische Studien durchgeführt, die Rückschlüsse auf das Ausmaß der Problematik ermöglichen.<sup>175</sup> Nach den ermittelten Prävalenzwerten zeigen 0,29 bis 0,64 Prozent der bundesdeutschen Bevölkerung ein problematisches Spielverhalten. Bei 0,19 bis 0,56 Prozent der Bundesbürger ist ein pathologisches Spielverhalten erkennbar.

Ein Vergleich der Suchtgefahren verschiedener Glücksspielformen weist darüber hinaus auf deutliche Unterschiede. Die Ergebnisse der vorliegenden Studien unterscheiden sich leicht, doch bei allen spielen die Glücks- und Geldspielautomatensüchtigen die allergrößte Rolle. Diese machen zwischen 70 Prozent und 85 Prozent aller Süchtigen aus. Während Lotto und Lotterien trotz ihrer enormen Verbreitung vernachlässigbare Suchtpotentiale aufweisen, wird die Zahl der Sportwettensüchtigen auf deutlich unter 10 Prozent – bei der Studie von *Mayer/Hayer* unter 5 Prozent – der Spielsüchtigen geschätzt.

#### **f) Zwischenergebnis**

Die historisch vorgefundene Differenzierung von Sportwetten und Lotterien in unterschiedlichen Ordnungsbereichen ist kein Zufallsprodukt, sondern spiegelt sich auch in der heutigen Lebenswirklichkeit wider. Die Sportwetten stehen wesensmäßig nicht den Lotterien, sondern den nicht durch ein Staatsmonopol versehenen Pferderennwetten nahe, die im Grunde nur einen Teilbereich der Sportwetten darstellen. Sportwetten und Lotterien lassen sich daher trotz der heute einheitlich gestalteten ordnungsrechtlichen Regulierung systematisch nicht in denselben Ordnungsbereich einordnen.<sup>176</sup> Die Annahme eines gemeinsamen Ordnungsbereichs wäre allenfalls für die Sportwetten und die Pferderennwetten nachvollziehbar.

#### **g) Folgerungen**

Das Vorliegen unterschiedlicher Ordnungsbereiche hat zur Folge, dass der Grundsatz der Systemgerechtigkeit nicht eingreift, so dass auch kein Gebot zur konsequenten Verfolgung des einmal gewählten Regulierungskonzepts bestehen kann. Vor diesem Hintergrund lässt sich die vom Wortlaut her gesehen nicht ganz eindeutige Textpassage des oben zitierten Kammerbeschlusses dahingehend interpretieren, dass das Bundesverfassungsgericht eine kohärente Regulierung nicht nur von Au-

---

<sup>175</sup> Es handelt sich um die Erhebungen von *Bühringer* (2007), *Buth/Stöver* (2008) und der *BZgA* (2008), dargestellt u.a. in: *Mayer*, International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, Teil vier – Gesundheitswissenschaftliche Studie (2009), Tab. 2 sowie die Klienten- und Therapeutenbefragungen von *Becker* bzw. *Mayer/Hayer*, dargestellt in: *Becker*, ZfWG 2009, 6; dazu oben C II.

<sup>176</sup> So im Ergebnis auch *Dietlein*, ZfWG 2010, S. 159 (163).



tomatenspiel und übrigen Glücksspiel, sondern ebenso von Sportwetten und Lotterien nicht verlangt.<sup>177</sup>

Dementsprechend kommt es auch unter dem Gesichtspunkt des Kohärenzgebots nicht zu einer Einschränkung des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers und einer Erhöhung der Rechtfertigungsanforderungen für eine Ungleichbehandlung in Gestalt einer Teilliberalisierung des Glücksspielmarkts.

### 3. Sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung

Es genügt somit entsprechend der Willkürformel des Bundesverfassungsgerichts irgendein sachlicher Grund zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung.<sup>178</sup> Willkür kann dabei nicht schon dann bejaht werden, wenn der Gesetzgeber unter mehreren möglichen Lösungen nicht die zweckmäßigste oder vernünftigste gewählt hat<sup>179</sup>, wenn es an dogmatisch überzeugenden oder systematisch „richtigen“ Gründen mangelt<sup>180</sup>, vielmehr nur dann, wenn sich ein sachgerechter Grund für die gesetzliche Bestimmung überhaupt nicht finden lässt<sup>181</sup>. Was hierbei sachlich vertretbar oder sachfremd ist, lässt sich nicht abstrakt und allgemein feststellen, sondern stets nur in Bezug auf die Eigenart des konkreten Sachverhalts, der geregelt werden soll.<sup>182</sup> Ein Verstoß gegen das Willkürverbot kann nur festgestellt werden, wenn die Unsachlichkeit der Differenzierung evident ist.<sup>183</sup>

Im Rahmen des Glücksspielstaatsvertrags steht der Schutz vor der Spiel- und Wertsucht ganz im Vordergrund. Deren Bekämpfung ist das „erste und wichtigste Ziel“ des Vertrags.<sup>184</sup> Der Staatsvertrag geht von der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Länder aus, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte

---

<sup>177</sup> Zu dem gleichen Ergebnis, jedoch ohne Bezugnahme auf den Grundsatz der Systemgerechtigkeit, kommt *Jarass*, Verfassungs- und europarechtliche Fragen des Lotteriemonopols (2010), S. 23.

<sup>178</sup> Anders insoweit *BVerfG*, NVwZ 2009, 1221 (1223); die Kammer geht hier wohl davon aus, dass der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG mangels Eingreifen des Kohärenzgebots gar nicht zur Anwendung gelangt.

<sup>179</sup> Vgl. *BVerfGE* 81, 156 (206).

<sup>180</sup> *BVerfGE* 123, 111 (127).

<sup>181</sup> Vgl. *BVerfGE* 116, 135 (161).

<sup>182</sup> Vgl. *BVerfGE* 17, 122 (133); *BVerfGE* 75, 108 (157).

<sup>183</sup> *BVerfGE* 55, 72 (90); *BVerfGE* 89, 15 (23); zusammenfassend *BVerfGE* 89, 132 (141 f.).

<sup>184</sup> *BVerfG*, NVwZ 2008, 1338 (1340); vgl. die Erläuterungen zum GlüStV, abgedruckt in LT RIP-Drs.: 15/1454 S. 27.

Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern.<sup>185</sup> Ohne dass abschließend zu klären ist, inwieweit vor diesem Hintergrund nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG eine Pflicht des Staates zum Schutz der Gesundheit der Bürger besteht, ist die Vermeidung und Abwehr von Spielsucht jedenfalls ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel.<sup>186</sup>

Ein sachlicher Grund für die Teilliberalisierung des Glücksspielmarktes ist danach vor allem dann gegeben, wenn Gründe der Suchtbekämpfung für sie sprechen. Hierzu sind zunächst die Suchtgefahren der einzelnen Glücksspielarten näher in den Blick zu nehmen.

Wie bereits dargestellt wurde, sprechen die Ergebnisse der oben erwähnten epidemiologischen Studien<sup>187</sup> für die Annahme, dass es sinnwidrig wäre, den Sportwettenmarkt zu liberalisieren und gleichzeitig das staatliche Lotteriemonopol beizubehalten. Denn wenn mit dem Staatsmonopol gerade die Bekämpfung der Spielsucht bezweckt wird, so erscheint es zunächst logisch, beide Bereiche zu liberalisieren, da auf der Grundlage der neuen Studien weder den Sportwetten noch den Lotterien ein „nicht unerhebliches Suchtpotential“ zugesprochen werden kann.<sup>188</sup> Vordergründig stellt sich also das Ziel der Bekämpfung von Spielsucht nicht als sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung in Form einer Teilliberalisierung dar, sondern spricht eher für eine sachwidrige und damit willkürliche Differenzierung.

Andererseits ist zu beachten, dass es durch das staatliche Monopol gerade nicht gelungen ist, problematisches und pathologisches Spielverhalten bei den Sportwetten zu bekämpfen. Vielmehr hat der Ausschluss privater Wettveranstalter, wie oben bereits eingehend erläutert<sup>189</sup>, zu der Entstehung eines erheblichen Schwarzmarktes geführt, der mittlerweile 70 bzw. 94 Prozent des gesamten Sportwettenmarktes ausmacht. Folglich nutzt auch die überwiegende Zahl der Problemspieler und der pathologischen Spieler potenziell illegale Wettangebote. Das zentrale Ziel des staatlichen Monopols wurde im Bereich der Sportwetten mithin bislang verfehlt.

Zudem spielen bei den Lotterien anders als bei den Sportwetten andere legitime Gründe, die ebenfalls für ein Staatsmonopol in Frage kommen, eine wichtige, in Zukunft wohl zentrale Rolle. Hierzu zählen insbesondere der Schutz der Spieler vor be-

---

<sup>185</sup> Erläuterungen zum GlüStV, abgedruckt in LT RIP-Drs.: 15/1454 S. 24.

<sup>186</sup> BVerfGE 115, 276 (304 f.); ebenso *EuGH*, NJW 2004, 139 (140), Rn. 67 m. w. N. – Gambelli.

<sup>187</sup> Vgl. oben C II.

<sup>188</sup> Eingehend dazu oben C II.

<sup>189</sup> Siehe oben C II und D II 2 e) (1).

trügerischen Machenschaften und der darüber hinausgehende Verbraucherschutz, insbesondere die bei Lotterien besonders nahe liegende Gefahr irreführender Werbung. Auf diese durch die mangelnde Transparenz des Spielbetriebs bedingten Gefahren hat auch die 2. Kammer des Ersten Senats in ihrer Entscheidung zur Vermittlung von Lotterierprodukten nachdrücklich hingewiesen.<sup>190</sup> Dies stellt einen ganz erheblichen Unterschied zu den Sportwetten dar, der durchaus das Beibehalten eines staatlichen Monopols bei den Lotterien auch im Hinblick auf die Berufsfreiheit zu rechtfertigen vermag.<sup>191</sup>

#### **4. Die Teilliberalisierung des Sportwettenmarktes als sachgerechte Lösung**

Vor diesem Hintergrund erscheint die Privatisierung des Sportwettenmarkts unter Beibehaltung des Lotteriemonopols nur dann als willkürliche Differenzierung, wenn sich die Liberalisierung des Wettmarktes als zur Lösung der beschriebenen Probleme als evident ungeeignet erweist<sup>192</sup> und der Gesetzgeber damit sogar die äußersten Grenzen seines Prognosespielraum überschreitet. Andererseits reicht bereits die Möglichkeit aus, dass der gewünschte Erfolg gefördert wird.

Eine solche Möglichkeit der Zweckförderung hängt freilich von der Art und Weise ab, in der die Privatisierung erfolgen soll. Eine generelle Zulassung privater Sportwetten ohne jegliche Anzeige- oder Erlaubnisvorbehalte würde selbstredend den Schwarzmarkt beseitigen, dem Ziel der Spielsuchtbekämpfung aber sicherlich gleichwohl nicht gerecht werden. Im Gegenteil würde ein gänzlich unbegrenzter Markt einen entfesselten Wettbewerb nach sich ziehen, was zu einer Anheizung des Spiels mit allen für die Suchtprävention nachteiligen Folgen führen könnte. Gleiches, freilich in abgeschwächter Form, dürfte von einem präventiven Verbot mit bloßem Anzeigevorbehalt zu erwarten sein.<sup>193</sup>

Ein anderes gilt hingegen für die Einführung eines präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt. Macht der Gesetzgeber die Erteilung einer Konzession von bestimmten subjektiven Kriterien, wie insbesondere der Zuverlässigkeit des Antragstellers, abhängig, so darf der Gesetzgeber im Rahmen seines Einschätzungsspielraums davon ausgehen, dass dadurch die Feststellung der Vertrauenswürdigkeit eines Veranstalters im Hinblick auf die Einhaltung der Vorschriften über die Suchtbekämpfung er-

---

<sup>190</sup> BVerfG, NVwZ 2008, 1338 (1340).

<sup>191</sup> Zutreffend Jarass, Verfassungs- und europarechtliche Fragen des Lotteriemonopols (2010), S. 31 ff.

<sup>192</sup> Vgl. oben .

<sup>193</sup> So auch Thaysen, Sportwetten in Deutschland (2009), S. 113.

möglichst wird. Diese Beurteilung ist bereits durch die Sportwettenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorgezeichnet. Ausdrücklich stellt es dort fest, dass es „nicht von vornherein ausgeschlossen (ist), Verbraucher- und Jugendschutz sowie die Vermeidung von Folge- und Begleitkriminalität grundsätzlich auch durch die Normierung entsprechender rechtlicher Anforderungen an ein gewerbliches Wettangebot privater Wettunternehmen zu realisieren.“ Vielmehr könne deren Einhaltung auch „durch Genehmigungsvorbehalte und behördliche Kontrolle mit den Mitteln der Wirtschaftsaufsicht sichergestellt werden.“<sup>194</sup>

Gleichzeitig darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die Liberalisierung des Sportwettenmarktes unter Einführung eines Konzessionserfordernisses zum Abbau eines unkontrollierten Wettmarktes beitragen wird. So erscheint es nicht nur möglich, sondern ist durchaus wahrscheinlich, dass die in der Vergangenheit gewachsene Nachfrage nach Sportwetten durch eine überwachte Öffnung des Wettmarktes und eine damit verbundene maßvolle Erhöhung seiner Vielschichtigkeit weg von den unkontrollierten ausländischen Veranstaltern hin zu den in Deutschland konzessionierten Anbietern gelenkt wird.

Insgesamt zeigt sich damit, dass es im Rahmen des gesetzgeberischen Ermessens liegt, wenn er das Ziel der Bekämpfung der Spielsucht im Bereich der Sportwetten mit festen Gewinnquoten durch eine Marktliberalisierung unter Einführung eines Konzessionsmodells verfolgt, während er sich im Lotteriebereich, in dem die Problematik eines unkontrollierten Marktes nicht existiert, für eine Fortführung des Monopols entscheidet. Dies ist vor allem deshalb sachgerecht, weil im Lotteriebereich andere legitime Gründe die Beibehaltung des staatlichen Monopols zu rechtfertigen vermögen. Gerade dem Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften und dem Verbraucherschutz, insbesondere der Übervorteilung der Spieler durch Täuschung über Gewinnchancen, kommt bei den Lotterien zentrale Bedeutung zu. Es kann also keine Rede davon sein, dass eine Teilliberalisierung des Sportwettenbereichs den Gleichheitssatz verletzt. Vielmehr sprechen im Hinblick auf die ganz unterschiedlichen Gefahren, die Sportwetten und Lotterien bewirken können, gute Gründe dafür, Lotterien und Sportwetten unterschiedlich zu regeln.

## **E. Zusammenfassung**

1. Mit dem Gutachten wird der Frage nachgegangen, ob es die Verfassung zulässt oder sogar gebietet, den Bereich der Sportwetten mit festen Gewinnquo-

---

<sup>194</sup> BVerfGE 115, 276 (309), unter Bezugnahme auf das Gambelli-Urteil des *EuGH*, NJW 2004, 139 (141) Rn. 73 f.

- ten anders - nämlich mit einem Konzessionssystem - auszugestalten als den Bereich der Lotterien, bei denen ein staatliches Monopol aufrecht erhalten bleiben soll.
2. Neben den Sportwetten gehören die Lotterien, die Glücksgeräte sowie die in Spielbanken angebotenen Spiele zu den Glücksspielen. Sportwetten zeichnen sich dadurch aus, dass die Entscheidung über den Gewinn vom Ausgang eines künftigen Sportereignisses abhängt. Lotterien sind Glücksspiele, bei denen einer Mehrzahl von Personen die Möglichkeit eröffnet wird, nach einem bestimmten Plan gegen ein bestimmtes Entgelt die Chance auf einen Geldgewinn zu erlangen. Gewinnspielgeräte sind dadurch gekennzeichnet, dass sie mit einer den Spielausgang beeinflussenden technischen Vorrichtung ausgestattet sind und die Möglichkeit eines Gewinnes bieten. Bei Spielbanken handelt es sich um örtlich gebundene öffentlich zugängliche Einrichtungen, in denen verschiedene staatlich konzessionierte Glücksspiele (Roulette, Poker, Slot-Maschinen etc.) betrieben werden.
  3. Das Glücksspielwesen hat in Deutschland keine einheitliche verwaltungsrechtliche Regulierung erfahren. Der Glücksspielstaatsvertrag, der in Landesrecht umgesetzt wurde, gilt nicht für alle Glücksspiele. Sonderregelungen gelten zunächst für die Pferderennwetten, die in einem Bundesgesetz, dem Rennwett- und Lotteriegesetz, geregelt sind. Auch das Aufstellen von Spielautomaten und der Betrieb von Spielhallen sind bundesrechtlich und zwar durch die §§ 33c-i der Gewerbeordnung geregelt. Schließlich werden die Zulassung und der Betrieb von Spielbanken in speziellen Landesgesetzen näher geregelt. Der Glücksspielstaatsvertrag findet auf Spielbanken gem. § 2 S. 2 GlüStV nur begrenzt Anwendung. Für den gesamten Bereich der Sportwetten einschließlich der Sportwetten mit festen Gewinnquoten hat der Glücksspielstaatsvertrag ein staatliches Veranstaltungsmonopol vorgegeben.
  4. Die Länder haben im Glücksspielstaatsvertrag dessen befristete Geltung vereinbart. So tritt der Vertrag nach § 28 Abs. 1 mit Ablauf des vierten Jahres nach seinem Inkrafttreten außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz bis Ende des vierten Jahres mit mindestens 13 Stimmen das Fortgelten des Staatsvertrages beschließt. In diesem Fall gilt der Staatsvertrag unter den Ländern fort, die dem Beschluss zugestimmt haben. Die Entscheidung über die Verlängerung soll unter Berücksichtigung einer Evaluierung der Auswirkungen des Staatsvertrages getroffen werden. Im Rahmen dieser Evaluierung finden die Beratungen der Ministerpräsidenten der Länder über die Möglichkeit einer Teilliberalisierung des Glücksspielmarktes statt.

5. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Sportwettenentscheidung ein staatliches Monopol für Sportwetten mit festen Gewinnquoten unter engen Voraussetzungen für verfassungsrechtlich zulässig erklärt. In diesem Zusammenhang bestätigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass es sich bei dem staatlichen Monopol für Sportwetten um eine objektive Berufswahlregelung handelt. Diese ist nur zur Abwehr höchstwahrscheinlicher Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig.
  - a. Nur im Hinblick auf den Prognosespielraum der Legislative und auf den damaligen unsicheren Erkenntnisstand hat das Bundesverfassungsgericht akzeptiert, dass der Gesetzgeber mit einem nicht unerheblichen Suchtpotenzial und damit mit einer höchstwahrscheinlichen Gefahr für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut ausgehen durfte.
  - b. Auch die Einschätzung des Gesetzgebers zur Erforderlichkeit des staatlichen Monopols für Sportwetten hat der Erste Senat nur im Hinblick auf den "sehr weiten Beurteilungsspielraum" verfassungsrechtlich nicht beanstandet.
  - c. Bei der Zumutbarkeit ist die Schwere des grundrechtlichen Eingriffs zu berücksichtigen. Das staatliche Monopol schließt jeden, der in Deutschland Sportwetten in privater Trägerschaft anbieten will, von der Wahl und Ausübung des Berufs eines privaten Wettunternehmens aus, weil ihm schon die Chance einer Bewerbung um Zulassung zu diesem Beruf genommen wird, und sei es auch in Konkurrenz zu einem staatlichen Unternehmen. Auf der anderen Seite steht die Bekämpfung der Spielsucht. Dieses Ziel stellt zwar einen überragend wichtigen Gemeinwohlbelang dar, dem ein hohes Gewicht zukommt. Das Bundesverfassungsgericht räumt aber selbst ein, dass das Suchtpotential von Sportwetten zum Zeitpunkt nicht abschließend beurteilt werden konnte und jedenfalls geringer ist als bei Automaten und Casino-Spielen. Daher hält es das staatliche Monopol nur dann für zumutbar, wenn es der dem Glückspielsektor immanenten bzw. diesem beiwohnenden Gefahr der Spielsucht, also pathologischem und problematischem Spielverhalten, hinreichend begegnet. Daher verlangt es eine konsequente Ausrichtung des betreffenden Gesetzes am Ziel der Bekämpfung der Wettleienschaft (pathologisches Spielverhalten) und der Begrenzung der Wettleienschaft (problematisches Spielverhalten).

6. Insgesamt lässt sich also festhalten, dass ein staatliches Sportwettenmonopol vom Bundesverfassungsgericht nur im Hinblick auf den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und seine Einschätzungsprärogative als mit der Berufsfreiheit vereinbar angesehen wurde. Eine Gesamtliberalisierung des Glücksspielmarktes begegnet nach den deutlichen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts hingegen keinen grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken.
7. Auf der Grundlage der inzwischen vorliegenden Untersuchungen und der mit dem staatlichen Monopol gemachten Erfahrungen ist ein Festhalten am staatlichen Monopol im Bereich der Sportwetten mit festen Gewinnquoten mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nicht mehr vereinbar.
  - a. Zwar kommt weiterhin die Bekämpfung der Spielsucht als ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut in Betracht, um die mit dem staatlichen Monopol verbundene objektive Berufswahlregelung zu legitimieren. Angesichts der vorliegenden empirischen Studien kann aber selbst unter Anerkennung eines weiten Prognose- und Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers wohl nicht mehr davon ausgegangen werden, dass Sportwetten ein nicht unerhebliches Suchtpotenzial aufweisen und damit eine höchstwahrscheinliche Gefahr gegeben ist.
  - b. Die mit dem Monopol im Bereich der Sportwetten gemachten Erfahrungen belegen zudem, dass dieses Mittel zur Bekämpfung problematischen und pathologischen Spielverhaltens ungeeignet ist. Das staatliche Monopol hat dazu geführt, dass sich ein beträchtlicher Schwarzmarkt herausgebildet hat und die Ziele des Staatsmonopols, nämlich die Bekämpfung von Spielsucht, in dem Bereich der Sportwetten eindeutig verfehlt werden.
  - c. Selbst wenn man die Eignung des Mittels im Hinblick auf die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers bejaht, ist ein staatliches Monopol nach den gemachten Erfahrungen nicht mehr erforderlich. Die in den Studien dokumentierten Entwicklungen belegen nämlich nachdrücklich, dass durch ein auf die Bekämpfung von Sucht und problematischem Spielverhalten ausgerichtetes staatliches Monopol der Sportwetten die Suchtgefahren gerade nicht effektiver bekämpft werden können als im Wege einer Kontrolle privater Unternehmen.

- d. Schließlich ist ein Festhalten am staatlichen Monopol im Bereich der Sportwetten mit festen Gewinnquoten auch im engeren Sinne unverhältnismäßig.
  - i. Angesichts des inzwischen feststehenden geringen Suchtpotenzials der Sportwetten und einer allenfalls marginalen Eignung eines staatlichen Monopols zur Bekämpfung der Suchtgefahren ist ein dermaßen schwerwiegender Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit, der den Zugang zu einer grundrechtlich geschützten Tätigkeit vollständig verschließt, unzumutbar.
  - ii. Zudem stellt das Festhalten am staatlichen Monopol für alle vom Glücksspielstaatsvertrag erfassten Glücksspiele für die potentiellen Anbieter von Sportwetten eine besondere Härte dar. Ein Festhalten am staatlichen Monopol mag bei Lotterien aus den Gesichtspunkten des Schutzes vor betrügerischen Machenschaften und des Verbraucherschutzes weiterhin gerechtfertigt sein. Lotterien weisen im Gegensatz zu Sportwetten ein hohes Maß an Intransparenz auf. Das ist dadurch bedingt, dass Lotterien in einem weitgehend abgeschirmten Umfeld stattfinden, weshalb für die Auslosungs- und Ziehvorgänge wenig Kontrollmöglichkeiten bestehen. Dies führt zu einer hohen Manipulationsgefahr bei Lotterien. Darüber hinaus ist bei Lotterien eine Übervorteilung der Spieler durch die Täuschung über die Gewinnchancen wegen der Intransparenz leicht möglich. Dagegen ist es für die Anbieter von Sportwetten mit festen Gewinnquoten unzumutbar, wenn man auch ihnen den Zugang zu ihrer Betätigung ausnahmslos versperrt, anstatt diese Betätigung von einem Genehmigungsvorbehalt und behördlicher Kontrolle mit den Mitteln der Wirtschaftsaufsicht abhängig zu machen.
8. Eine Teilliberalisierung des Glücksspielmarktes dergestalt, dass das Angebot von Sportwetten mit festen Gewinnquoten auch privaten Wettunternehmen ermöglicht wird, das staatliche Lotteriemonopol hingegen uneingeschränkt bestehen bleibt, stellt eine regulatorische Ungleichbehandlung dar, die am Gleichheitssatz zu messen ist.
9. Für die sachliche Rechtfertigung einer Teilliberalisierung des Glücksspielmarktes gilt auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen das Willkürverbot. Damit bleibt es bei einem breiten Spielraum gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit.



10. Der Gestaltungsspielraum ist auch nicht durch das aus dem Europarecht stammende Kohärenzgebot eingeschränkt, dem verfassungsrechtlich das Gebot der Systemgerechtigkeit legislativen Handelns entspricht.
- a. Nach dem Verständnis des EuGH erfasst das Gebot einer kohärenten und systematischen Regelungsstruktur nicht das gesamte Glücksspielwesen eines Mitgliedstaates (horizontale Kohärenz), sondern ist auf die Regelungen der einzelnen Glücksspiele beschränkt (vertikale Kohärenz).
  - b. Auch für die Anwendung des Gebots der Systemgerechtigkeit ist Voraussetzung, dass die beiden in Vergleich gezogenen Sachverhalte demselben Ordnungssystem zuzuordnen sind. Sportwetten und Lotterien weisen aber deutliche Unterschiede auf und werden daher nicht demselben Ordnungssystem zugeordnet.
    - i. So weisen Sportwetten eine hohe Schwarzmarktanfälligkeit auf. Der wesentliche Grund für die hohe Schwarzmarktanfälligkeit der Sportwetten und die niedrige Schwarzmarktanfälligkeit der Lotterien liegt in den unterschiedlichen Marktzugangschancen begründet.
    - ii. Lotterien zeichnen sich im Gegensatz zu Sportwetten durch ein hohes Maß an Intransparenz auf. Das ist dadurch bedingt, dass Lotterien in einem weitgehend abgeschirmten Umfeld stattfinden weshalb für die Auslosungs- und Ziehvorgänge wenig Kontrollmöglichkeiten bestehen. So lässt es sich für den Teilnehmer schwerlich nachvollziehen, ob der Spielbetrieb etwa durch eine Erhöhung der Anzahl der Lose oder Zahlen, die zur Ziehung bereit liegen, unzulässig beeinflusst wurde. Eine solche Beeinflussung würde die ohnehin minimale Gewinnchance weiter verringern. Die Gewinnentscheidung ist bei Lotterien von Vorgängen abhängig, die allein im Einflussbereich des Veranstalters liegen. Dies führt zu einer hohen Manipulationsgefahr bei Lotterien. Die Spieler müssen daher vor betrügerischen Machenschaften und vor Übervorteilung durch Täuschung über die Gewinnchancen geschützt werden.
    - iii. Auch hinsichtlich des Suchtpotenzials bestehen Unterschiede.
    - iv. Die historisch vorgefundene Differenzierung von Sportwetten und Lotterien in unterschiedlichen Ordnungsbereichen ist kein

Zufallsprodukt, sondern spiegelt sich auch in der heutigen Lebenswirklichkeit wider. Die Sportwetten stehen wesensmäßig nicht den Lotterien, sondern den nicht durch ein Staatsmonopol versehenen Pferderennenwetten nahe, die im Grunde nur einen Teilbereich der Sportwetten darstellen. Sportwetten und Lotterien lassen sich daher trotz der heute einheitlich gestalteten ordnungsrechtlichen Regulierung systematisch nicht in denselben Ordnungsbereich einordnen.

11. Insgesamt zeigt sich damit, dass es im Rahmen seines Ermessens liegt, wenn der Gesetzgeber das Ziel der Bekämpfung der Spielsucht im Bereich der Sportwetten mit festen Gewinnquoten durch eine Marktliberalisierung unter Einführung eines Konzessionsmodells verfolgt, während er sich im Lotteriebereich, in dem die Problematik eines unkontrollierten Marktes nicht existiert, für eine Fortführung des Monopols entscheidet. Dies ist vor allem deshalb sachgerecht, weil im Lotteriebereich andere legitime Gründe die Beibehaltung des staatlichen Monopols zu rechtfertigen vermögen. Gerade dem Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften und dem Verbraucherschutz, insbesondere der Übervorteilung der Spieler durch Täuschung über Gewinnchancen, kommt bei den Lotterien zentrale Bedeutung zu. Es kann also keine Rede davon sein, dass eine Teilliberalisierung des Sportwettenbereichs den Gleichheitssatz verletzt. Vielmehr sprechen im Hinblick auf die ganz unterschiedlichen Gefahren, die von Sportwetten und Lotterien ausgehen können, gute Gründe dafür, Lotterien und Sportwetten unterschiedlich zu regeln.

## F. Literatur

- Adams, Michael / Effertz, Tobias*, Höhere Steuern auf Alkohol!, ifo Schnelldienst 2009, 14
- Battis, Ulrich*, Systemgerechtigkeit, in: Stödter, Rolf / Thieme, Werner (Hrsg.), Festschrift für Hans Peter Ipsen zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 1977
- Beberich, Bernd*, Das Internet-Glücksspiel, Berlin 2004
- Becker, Tilman / Baumann, Christine*, Glücksspiel im Umbruch: Beiträge zum Symposium 2006 der Forschungsstelle Glücksspiel, 2007
- Becker, Tilman*, Glücksspielsucht in Deutschland: Prävalenz bei verschiedenen Glücksspielformen, Frankfurt a. M. 2009
- Becker, Tilman*, Wie weit geht der Ermessensspielraum des Gesetzgebers bei der Regulierung des Glücksspielmarktes?, ZfWG 2009, 1
- Bühringer, Gerhard et al*, Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken, Sucht 2007, 296
- Bundeszentrale für Gesundheitliche Aufklärung (BzGA)*, Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007 - Ergebnisbericht, Köln 2008
- Bungenberg, Marc*, Das Sportwettenmonopol zwischen deutschem und europäischem Wirtschaftsverfassungsrecht, DVBl 2007, 1405
- Buth, Sven / Stöver, Heino*, Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung, Suchttherapie 2008, 3
- Degenhart, Christoph*, Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat, München 1976
- Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V. (DHS)*, Alkohol – Basisinformationen, Informationsbroschüre, Köln / Hamm 2009
- Dietlein, Johannes / Hecker, Manfred / Ruttig, Markus*, Kommentar zum Glücksspielrecht, München 2008
- Dietlein, Johannes*, Die Zukunft der Sportwettenregulierung in Deutschland – Abschied von der „Gesamtkohärenz“: ein Freibrief für beliebige Teilliberalisierungen?, ZfWG 2010, 159

*Dietlein, Johannes*, Die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Spielhallenwesen - Kompetenzielle und materielle Fragen des neuen Art. 74 I Nr. 11 (Teil I), ZfWG 2008, 12

*Dörr, Dieter*, Die deutsche Handelsflotte und das Grundgesetz, München 1988

*Dörr, Dieter*, Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Eigentumsgarantie des Art. GG Artikel 14 GG, Ein Beitrag zur Harmonisierung der Schranken von Art. 14 GG und Art. 12 GG, NJW 1988, 1049

*Dörr, Dieter*, Faires Verfahren: Gewährleistung im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Kehl am Rhein und Straßburg 1984

*Ennuschat, Jörg / Brugger, Christina*, Gesetzgebungskompetenzen im Spielhallenrecht nach der Föderalismusreform, ZfWG 2006, 292

*Ennuschat, Jörg*, Aktuelle Probleme des Rechts der Glücksspiele: Vier Rechtsgutachten, München 2008

*Ennuschat, Jörg*, Aktuelle Rechtsfragen des staatlichen Lotteriemonopols in Deutschland, ZfWG 2008, 83

*Eppig, Volker / Hillgruber, Christian*, Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, München 2010

*Fischer, Jonas*, Das Recht der Glücksspiele im Spannungsfeld zwischen staatlicher Gefahrenabwehr und privatwirtschaftlicher Betätigungsfreiheit, Frankfurt a. M. 2009

*Fischer, Jonas*, Das Recht der Glücksspiele, Frankfurt a. M. 2009

*Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard*, Das Recht der Europäischen Union, Band I, München, Stand Oktober 2009

*Gebhardt, Ihno / Grüsser-Sinopoli, Sabine (Hrsg.)*, Glücksspiel in Deutschland, Berlin 2008

*Goldmedia (Hrsg.)*, Glücksspielmarkt Deutschland 2015, Berlin 2010

*Horn, Hans-Detlef*, Zum Recht der gewerblichen Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten, NJW 2004, 2047

*Heine, Günther*, Oddset-Wetten und § 284 StGB – Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Vermittlung von nach DDR-Recht erlaubten Sportwetten, wistra 2003, 441

*Hermanns, Casper David / Klein, Benjamin*, Anmerkung zum Urteil des BGH vom 28.11.2002 – 4 StR 260/02, JA 2003, 632

*Kühne, Hans-Heiner*, in: Hoyer, Andreas / Müller, Henning E. / Pawlik, Michael (Hrsg.), Festschrift für Friedrich-Christian Schroeder zum 70. Geburtstag, Heidelberg 2006

*Isensee, Josef*, Das Grundrecht auf Sicherheit, Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin 1983

*Jarass, Hans*, Verfassungs- und Europarechtliche Fragen des Lotteriemonopols, Rechtgutachten, 2010

*Kment, Martin*, Ein Monopol gerät unter Druck, Das „Sportwetten-Urteil“ des BVerfG, NVwZ 2006, 617

*Koenig, Christian / Ciszewski, Simon*, Sieg oder Niederlage für das Glücksspielmonopol nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages?, WiVerw 2008, 103

*Koenig, Christian*, Die staatliche Regulierung des Glücksspielmarktes mit Blick auf die gemeinschaftsrechtlichen Kohärenzanforderungen an Staatsmonopole, ERA-Forum 2009, 513

*Lackner, Karl / Kühl, Kristian*, Kommentar zum Strafgesetzbuch, München 2007

*Meyer, Gerhard / Hayer, Tobias*, Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten – Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen, Abschlussbericht an das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2005

*Meyer, Gerhard*, International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, Teil vier – Gesundheitswissenschaftliche Studie, 2009

*Müller-Glöge, Rudi / Preis, Ulrich / Schmidt, Ingrid (Hrsg.)*, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, München 2010

*Murawiek, Dietrich*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik: Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformung, Berlin 1985

*Peine, Franz-Joseph*, Systemgerechtigkeit – Die Selbstbindung des Gesetzgebers als Maßstab der Normenkontrolle, Baden-Baden 1985

*Pieroth, Bodo / Schlink, Bernhard*, Grundrechte, Staatsrecht II, Heidelberg u.a. 2008

*Rebeggiani, Luca*, Deutschland im Jahr Drei des GlüStV, Reformvorschläge zur Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes, Gutachten, 2010

*Ress, Georg*, Die Europäische Union und die neue juristische Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, JuS 1992, 985

*Roth, Wolfgang*, Rechtsgutachten zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit einer differenzierenden rechtlichen Regelung von Sportwetten und Lotterien, 2007

*Schiedermair Hartmut / Dörr, Dieter*, Spielautomatensteuer in Baden-Württemberg, Kehl am Rhein und Straßburg 1984

*Schneider Friedrich / Maurhart, Martin*, Volkswirtschaftliche Analyse des legalen/illegalen Marktes für Glücksspiel in Deutschland (2007)

*Schönbein, Sabine*, Das Millionenspiel mit Tradition – Die Geschichte der Klassenlotterie, Norderstedt 2008

*Schönleitner, Ulrich*, Föderalismusreform und Gewerberecht – Erste Gedanken zur neuen Rechtslage, GewArch 2006, 371

*Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung*, International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, Teil zwei – Rechtswissenschaftliche Studie, 2009

*Tettinger, Peter J. / Wank, Rolf*, Kommentar zur Gewerbeordnung, München 2004

*Thaysen, Maren*, Sportwetten in Deutschland, Baden-Baden 2009

*von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian*, Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, München 2010

*Wendt, Rudolf*, Der Gleichheitssatz, NVwZ 1988, 778

*Wohlers, Wolfgang*, Anmerkung zum Urteil des BGH vom 28.11.2002 (JZ 2003, 858), JZ 2003, 860