

Das langsame Lotto

In Deutschland besteht ein Lotteriemonopol, das auch von dem neuen GlüStV beibehalten wird. Demnach dürfen nur konzessionierte Lottogesellschaften Lottospiele veranstalten. Nach dem unverändert fortgeltenden § 10 Abs. 1 GlüStV haben die Länder zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. Dies können die Länder „selbst, durch eine von allen Vertragsländern gemeinsam geführte öffentliche Anstalt, durch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen.“ (§ 10 Abs. 2 GlüStV). Weiterhin dürfen Klassenlotterien nur von einer von allen Vertragsländern gemeinsam getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts veranstaltet werden (§ 10 Abs. 3 GlüStV), wobei die Annahmestellen zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV begrenzt werden.

Lotterien dürfen durch Private nur veranstaltet werden, wenn es sich dabei um „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ handelt. Dabei handelt es sich um Lotterien, die keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgen oder um Lotterien in Form des Gewinnsparens (§ 12 Abs. 1 GlüStV). Die Veranstaltungserlaubnis kann aber versagt werden, wenn die Bekanntgabe der Ziehungsergebnisse öfter als zweimal pro Woche erfolgt, der Höchstgewinn einen Wert von drei Millionen Euro übersteigt, Teile des vom Spieler zu entrichtenden Entgeltes zu dem Zweck angesammelt werden, Gewinne für künftige Ziehungen zu schaffen oder eine interaktive Teilnahme in Rundfunk und Telemedien mit zeitnahe Gewinnbekanntgabe ermöglicht wird (§ 13 Abs. 2 GlüStV). Ausgenommen von dem Lotteriemonopol sind ferner sog. „Kleine Lotterien“, deren Summe der zu entrichtenden Entgelte den Betrag von 40.000 Euro

nicht übersteigt, deren Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt wird und deren Reinertrag und Gewinnsumme jeweils mindestens 25 v.H. der Entgelte betragen (§ 18 GlüStV).

Für Lotterien gelten von anderen Glücksspielarten abweichende Sonderregelungen, insbesondere bezüglich der Werbeerlaubnis: In § 5 Abs. 2 S. 3 GlüStV ist geregelt, dass bei der Werbung für einzelne Glücksspiele besondere Merkmale des jeweiligen Glücksspiels herausgehoben werden dürfen. Nach den Erläuterungen zum GlüStV können dies bei Lotterien beispielsweise die im Vergleich zu anderen Spielformen hohe Gewinne oder Ausschüttungsquoten sein. In den Erläuterungen zum GlüStV wird ausgeführt, die Werberegulierung solle so wenig zusätzliche Nachfrage nach Glücksspielen wie möglich schaffen, weshalb unrichtige Vorstellungen von Glücksspielen beim Empfänger der Werbung nach Möglichkeit verhindert werden sollen. Bezüglich der Werberegulierung wird weiterhin ausgeführt, dass durch die Werbung, der Spieler zu eher ungefährlichen Glücksspielen gelenkt werden soll. Die Werberegulierung orientiere sich deshalb grundsätzlich am Risikopotenzial der beworbenen Glücksspiele. So werden die Privilegierungen der Lotteriespiele innerhalb der Werberegulierung erklärt.

Unions- und verfassungsrechtliche Anforderungen an ein Monopol

Das Lotteriemonopol greift in die durch Art. 56 AEUV garantierte europäische Dienstleistungsfreiheit ein: Aufgrund des Monopols dürfen Unternehmen mit einem Sitz in einem anderen Mitgliedstaat ihre Dienstleistungen – wie beispielsweise die Veranstaltung von Glücksspielen wie einer Lotterie – nicht in dem Land anbieten, in dem das Monopol gilt. Dieser tiefgreifende Eingriff ist rechtfertigungsbedürftig. Der EuGH hat bereits mehrfach klargestellt, dass ein Monopol nicht *per se* unionsrechtswidrig

ist. Ein Monopol ist zulässig, wenn es darauf abzielt, in kohärenter und systematischer Weise Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen und geeignet, erforderlich und angemessen zur Erreichung dieser Ziele ist. Das ist allerdings zu verneinen, wenn der Staat einerseits ein staatliches Monopol einrichtet, andererseits aber bei anderen Arten von Glücksspielen, die – nach der ausgehend vom GlüStV wohl herrschenden Vorstellung unter Politikern – zudem ein höheres Suchtpotenzial aufweisen, private Veranstalter zulässt und dort eine „Politik der Angebotserweiterung“ betreibt und für das staatliche Monopol derart wirbt, dass die Verbraucher zur aktiven Teilnahme am Spiel animiert werden sollen. Das Glücksspielmonopol muss also dem Schutze der Sozialordnung dienen und darf nicht lediglich zur Sicherstellung einer Einnahmequelle dienen.

Auch verfassungsrechtlich ist ein Monopol nur dann ein gerechtfertigter Eingriff in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG, wenn das Staatsmonopol „konsequent am Ziel der Bekämpfung der Suchtgefahren“ ausgerichtet ist (BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01). Fiskalische Interessen hingegen scheitern zur Rechtfertigung der Errichtung eines Monopols aus. Zwar ist es legitim, durch ein Monopol sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder steuerbegünstigter Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verwendet wird. Das BVerfG stellt jedoch klar, dass eine Abschöpfung von Mitteln jedoch nur zum Zwecke der Suchtbekämpfung und als Konsequenz aus einem öffentlichen Monopolsystem gerechtfertigt sein kann, nicht dagegen als selbständiges Ziel.

Fatale Fehlvorstellung: niedrige Ereignisfrequenz = niedrige Gefährlichkeit

Nach den Erläuterungen zum GlüStV rechtfertigen die Ziele des § 1 GlüStV „in ihrer Gesamtheit die damit einhergehende Einschränkung von Grundrechten (besonders der Berufs- und

Gewerbefreiheit nach Artikel 12 des Grundgesetzes) und der europarechtlichen Grundfreiheiten gemäß den Art. 49 AEUV (Niederlassungsfreiheit) und Art. 56 AEUV (Dienstleistungsfreiheit).“ Bezüglich der Geeignetheit wird darauf verwiesen, dass die Suchtbekämpfung und – vorbeugung, der Spieler und Jugendschutz sowie der Schutz vor Manipulationen, Folge- und Begleitkriminalität und die Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben als besonders wichtige Gemeinwohlziele anerkannt seien, welche Eingriffe in die Berufswahlfreiheit und die europäischen Grundfreiheiten rechtfertigen könnten. Diese Ausführungen werden bewusst allgemein gehalten – die Länder hätten ansonsten erörtern müssen, warum beispielsweise der Spieler- und Jugendschutz nur durch staatliche Unternehmen gewährleistet werden kann oder warum die staatliche Veranstaltung mit besser Suchtbekämpfung und effektiver Suchtvorbeugung einhergehe. Anstatt dies zu diskutieren, führen die Länder nur allgemein aus, dass die Länder über zusätzliche Mittel gegenüber den staatlichen Veranstaltern verfügen, mit denen sie deren Verhalten außerhalb der gesetzlichen Regulierungsmechanismen und Kontrollen beeinflussen und steuern können, was es erlaubt „den besonderen Gefahren im Bereich der Lotterien wirksamer zu begegnen und die Ziele des § 1 effektiver zu verfolgen.“ Welche besonderen Gefahren dies sind und warum private Veranstalter diesen nicht ebenso begegnen können, wird auch nicht ausgeführt.

Schließlich aber legen die Länder dar, dass das Lotteriespiel „mit einer sehr niedrigen Ereignisfrequenz“ gegenwärtig eine geringe Suchtgefahr aufweise. Übersehen wurde dabei, dass Lotteriespiel keineswegs immer eine sehr niedrige Ereignisfrequenz hat: Beispielsweise zeichnet sich Keno durch eine hohe Ereignisfrequenz aus und gleicht in seiner Ausgestaltung eher einem „gedruckten Automatenpiel“ als einem Lotteriespiel. Zudem drängt sich die Frage auf, warum es dann eines Monopols bedarf, wenn die Ereignisfrequenz niedrig und die Gefahr deshalb so gering sei.

Hinter der Bezugnahme auf die niedrige Ereignisfrequenz steht der Gedanke, der sich (fälschlicherweise und entgegen den Stand der Forschung bei der Entstehung von Glücksspielsucht) durch den ganzen GlüStV zieht: Schnelleres Glücksspiel mit hoher Ereignisfrequenz sei gefährlich, langsames Glücksspiel, d.h. Glücksspiel mit niedriger Ereignisfrequenz, ungefährlich. Lotterien, die durch Private veranstaltet werden, würden eine hohe Ereignisfrequenz aufweisen und deshalb gefährlich sein. Weil nur der Staat Lotterien mit geringer Ereignisfrequenz veranstalten und so das Suchtpotenzial niedrig halten könne, müsse deshalb das Lotteriemonopol weiterhin aufrecht gehalten werden. Kurz gesagt: Das Lotteriemonopol solle verhindern, dass Lotterie zu einem gefährlichen Glücksspiel wird.

Darauf einzuwenden ist nicht nur, dass es ein leichtes wäre, durch die entsprechenden Regulierungen Privaten zu gestatten, Lotterien mit nur geringer Ereignisfrequenz zu veranstalten. Zudem leuchtet nicht ein, warum die Gefährlichkeit von Lotto ein Monopol rechtfertigen sollte, beispielsweise die Gefährlichkeit von Spielautomaten – diese gehen ebenso mit einer hohen Ereignisfrequenz einher – aber nicht. Nach der Logik der Politiker müssten nämlich alle Spiele mit einer höheren Ereignisfrequenz als Lotto erst recht monopolisiert werden. Der zentrale Punkt, der gegen das Lotteriemonopol angeführt und im Folgenden weiter ausgeführt werden muss, ist aber die Tatsache, dass der GlüStV von völlig veralteten Vorstellungen über die Spielsuchtentstehung ausgeht – wie bereits die angenommene Parallelität von Ereignisfrequenz und Spielsuchtentstehung zeigt.

Glücksspielstörungen und Ereignisfrequenz

Bereits seit Jahren wird immer wieder in Fachkreisen betont, dass **nicht** die Teilnahme am Glücksspiel oder die Spielform *per se* maßgeblicher Faktor zur Entstehung einer Glücksspielstörung ist, sondern dass ein *komplexes Zusammenwirken verschiedener Faktoren* und das Eintreten bestimmter Ereignisse eine Glücksspielstörung hervorrufen. Beispielsweise spielen

insbesondere die *individuelle emotionale und biologische Vulnerabilität* und *impulsive Persönlichkeitsmerkmale* eine Rolle bei der Suchtentstehung. Auch *genetische Faktoren* können eine Suchtentwicklung begünstigen. (siehe dazu jüngst Eve H. Limbrick-Oldfield, et al., *Neural and neurocognitive markers of vulnerability to gambling disorder: a study of unaffected siblings*, 45 *Neuropsychopharmacology* (2020)., weiterhin auch Simon Planzer, *Glücksspiel-Regulierung und Glücksspiel-Sucht: Annahmen und Fakten. Die nationale Glücksspielsucht-Forschung im Lichte des internationalen empirischen Erkenntnisstands* (Editions Weblaw. 2014)., S. 21 ff. mwN; im Ergebnis gleich Jörg Petry, et al., *Pathologisches Glücksspielen* (Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. 2020)., S. 34 ff.; Gerhard Meyer & Meinolf Bachmann, *Spielsucht. Ursachen, Therapie und Prävention von glücksspielbezogenem Suchtverhalten* (Springer 4., vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage ed. 2017)., S. 166.)

Gegen den Entwurf des GlüStV hat Prof. Dr. Gerhard Bühringer das sog. „Vulnerabilitätskonzept“ zur Entstehung von Glücksspielstörungen eingewandt – die Politiker haben sich bei der Beschlussfassung dann leider wortlos darüber hinweggesetzt –, wonach *angeborene* und *in Kindheit und Jugend über Erziehung erworbene Merkmale* wie *hohe Impulsivität* und *geringe kognitive Kontrolle* das Risiko für die Entwicklung einer Glücksspielstörung, die sich im Kontakt mit der ersten Teilnahme an einem Glücksspiel entwickelt, erhöhen. Kurz gesagt: Nicht Glücksspiele verursachen Glücksspielstörungen, sondern die individuelle Vulnerabilität des Spielers ist maßgeblich daran beteiligt und kann nach der ersten Glücksspielteilnahme eine Störung auslösen, die sich durch weiteres Spielen verfestigt und verschlimmert. Bereits die *einmalige* Teilnahme an einem Lotteriespiel kann eine Glücksspielstörung auslösen. Geradezu makaber mutet deshalb die Bezeichnung „*Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential*“ an, weil auch derartige Lotterien hinsichtlich des Entstehens von Glücksspielstörungen genauso

gefährlich sind wie hochfrequente Glücksspielarten.

Tatsächlich ist die Art des Glücksspiels irrelevant für die Suchtentstehung. Korrekt ist zwar, dass mehrfach festgestellt wurde, dass die Teilnahme an bestimmten Spielformen häufiger als bei anderen Spielformen mit problematischem bzw. pathologischem Spiel assoziiert ist, bzw. die Teilnahme an bestimmten Glücksspielformen (wie bspw. dem Automatenspiel) ein Prädiktor für das Vorliegen glücksspielbezogener Probleme ist. Das bedeutet allerdings nicht im Umkehrschluss, dass diese Glücksspiele Ursache der Entstehung einer Glücksspielsucht sind. Nur weil bei bestimmten Glücksspielformen mit hoher Ereignisfrequenz überdurchschnittlich häufig ein pathologisches Spielverhalten festgestellt wird, ist die hohe Ereignisfrequenz nicht gleichzeitig die Ursache der Entstehung der Glücksspielstörung. Die Tatsache, dass überdurchschnittlich viele pathologische Spieler an Spielautomaten spielen oder am großen Spiel (Roulette, Black Jack etc.) teilnehmen, ist schlicht damit zu erklären, dass diese Spielformen – aufgrund ihrer Beliebtheit – häufig der erste Berührungspunkt mit der Glücksspielwelt ist. Die Statistik belegt, dass es sich um eine Korrelation handelt, die nicht auf Kausalität beruht: Obwohl es Online-Glücksspiel – d.h. Spiele mit hoher Ereignisfrequenz, die der GlüStV deshalb auch als besonders gefährlich einstuft – schon seit den 90er Jahren existiert, war die Verbreitung auffälligen, problematischen und pathologischen Glücksspielens im Jahr 2019 auf dem niedrigsten Stand seit 2009, wobei der Anteil auffälliger Spieler signifikant gesunken ist und sich das Angebot an Online-Glücksspiel massiv ausgeweitet hat – was die Verfügbarkeit durch Smartphones angeht als auch die Anzahl der Anbieter.

Es besteht somit zwar eine Korrelation zwischen der Anzahl der pathologischen Spieler und bestimmten Glücksspielformen. Diese beruht allerdings nicht auf Kausalität. Die Ereignisfrequenz eines Glücksspiels mag etwas darüber aussagen, wie attraktiv

ein Spiel für einen pathologischen Spieler ist, nicht aber, ob ein bestimmtes Spiel Glücksspielstörungen hervorruft. Langsames und schnelles Glücksspiel sind mit Blick auf die Entstehung von Glücksspielstörungen gleich gefährlich. Dementsprechend sind alle Glücksspielarten hinsichtlich des Schutzes vor der Spielsuchtentstehung auch gleich zu behandeln. Eine Privilegierung, eine Restriktion oder ein Monopol kann mit Verweis auf die Ereignisfrequenz und eine damit einhergehende Gefährlichkeit nicht gerechtfertigt werden.

Die Fehlannahme der Korrelation von Ereignisfrequenz und Gefährlichkeit ist aus der Sicht des Spielerschutzes katastrophal: Weil der GlüStV davon ausgeht, dass Lotterien mit sehr geringer Ereignisfrequenz nur eine geringe Suchtgefahr verzeichnen, kann bei Lotterien, die nicht häufiger als zweimal die Woche veranstaltet werden, bei Teilnahme über das Internet von der Pflicht zur Abfrage der Sperrdatei, vom Anschluss an die Limitdatei und die Aktivitätsdatei sowie damit zusammenhängende Regelungen wie der Pflicht zur wiederholten Überprüfung der persönlichen Daten des Spielers durch den Anbieter abgewichen werden. Durch diese Ausnahme wird der Spieler mit Glücksspielstörung stark gefährdet, weil er ohne weiteres seiner Spielsucht nachkommen kann.

Die geringe Ereignisfrequenz kann – wie gezeigt – kein Grund für eine derartige Ausnahme sein. Im GlüStV wird aber auch vorgebracht, dass eine Nichtabfrage des Spielersperrsystems aufgrund von Praktikabilitätserwägungen nach § 8 Abs. 2 S. 2 GlüStV durch Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, Lotterien in Form des Gewinnsparens und Pferdewettveranstalter nicht erfolgen müsse. Ein pathologischer Spieler kann beim Lotteriespiel oder bei Pferdewetten aber viele tausend Euro verspielen, weshalb die Ausnahmeregelung für Spieler mit Glücksspielstörung finanziell äußerst gefährlich ist. Das gilt selbstverständlich auch für

Online-Lotterien, was die Absurdität der Ausnahme veranschaulicht: Veranstaltet ein Online-Glücksspielanbieter neben einer Online-Lotterie auch weitere Glücksspiele und führt deshalb immer einen Abgleich mit dem Spielersperrsystem durch, dürfte ein gesperrter Spieler nach der Ausnahme des § 8 Abs. 2 S. 2 GlüStV dennoch an der Online-Lotterie teilnehmen. Mit Praktikabilitätserwägungen hat das nichts mehr zu tun. Ausgehend vom Spielerschutz sind die Ausnahmen vom Teilnahmeverbot deshalb keinesfalls zu rechtfertigen. Der Spielerschutz wird damit offen unterlaufen. Die Praktikabilitätserwägungen sind kein hinreichender Grund, um eine Ausnahme vom Teilnahmeverbot für gesperrte Spieler zu rechtfertigen. Um die Möglichkeit einer Überprüfung eines Eintrags in der Sperrdatei bei allen Glücksspielformen zu gewährleisten, wurde seitens der Suchtberatungsstellen bereits mehrfach vorgeschlagen, eine personengebundene Spielerkarte einzuführen. Mit einer personengebundenen Spielerkarte könnte bei jeder Teilnahme am Glücksspiel unproblematisch überprüft werden, ob eine Spielersperre vorliegt.

Gerechtfertigtes Monopol ?

Die Rechtfertigung des Monopols – und damit der ganze GlüStV – scheitert an den falschen Annahmen zur Entstehung von Glücksspielstörungen. Davon ausgehend, dass die Ursachen für die Entstehung von Glücksspielstörungen nicht in der Art des Glücksspiels liegen, sondern in der individuellen Vulnerabilität der Spieler, müsste ein kohärenter und an den Zielen der Spielsuchtbekämpfung und -vermeidung orientierter GlüStV die Glücksspielarten besonders streng regulieren, bei denen eine entstehende oder bestehende Glücksspielstörung nur schwer erkannt werden kann. Dementsprechend wären nur geringe Einschränkungen bei Glücksspielarten erforderlich, bei denen eine umfassende Auswertung der Spielerdaten möglich ist – so wie es im Online-Bereich bereits vorgeschrieben ist –, bei terrestrischen Spielen, bei denen die soziale Kontrolle aufgrund der kurzen Präsenz des Spielers beim Veranstalter

zudem niedrig ausgeprägt ist – wie beispielsweise beim Lotto-Spiel – müssten stärkere Restriktionen auferlegt werden. Insbesondere aber dürfte der GlüStV keine Ausnahmen aus Praktikabilitätserwägungen zulassen, die den Spielerschutz unterlaufen.

Problematisch vor dem Hintergrund der Fehlvorstellungen zur Entstehung von Glücksspielstörungen sind insbesondere auch die Werberegulierungen. Da bereits der erste Kontakt zum Glücksspiel eine Glücksspielstörung auslösen kann, ist die Werbung so zu gestalten und zu beschränken, dass sie vorrangig einen Kanalisierungseffekt hat, der die Spieler zu sicheren Glücksspielangeboten lenkt, von denen auch potentiell gefährdete Spieler profitieren, weil diese von geschultem Personal und entsprechender Software vor sich selbst geschützt werden können.

Bereits der Lotterie-Slogan „Nimm dein Glück in die Hand“ suggeriert, dass der Spieler einen wie auch immer gearteten Einfluss auf den Ausgang des Spiels hat, das heißt nur Teilnehmen zu müssen, um auch am Glück teil zu haben. Gleichwohl nach § 5 Abs. 2 S. 7 GlüStV in der Werbung die Ergebnisse von Glücksspielen nicht als durch den Spieler beeinflussbar und Glücksspiele nicht als Lösung für finanzielle Probleme dargestellt werden dürfen, zielen die Werbekampagnen der Lotterien oft darauf darzustellen, dass das Leben nach dem Lottogewinn deutlich besser ist. Zudem ist durch den GlüStV die Werbung mit hohen Ausschüttungsquoten explizit erlaubt, was auf viele Verbraucher einen starken Anreiz zur Teilnahme am Glücksspiel darstellen kann. Dazu kommt, dass auch die von gesellschaftlicher Akzeptanz getragene Verbreitung des Lottospiels die Hemmschwelle zur Teilnahme deutlich verringert. Das Lotteriespiel hat deshalb in der Hinsicht eine besonders hohe Gefährlichkeit, als dass es aufgrund der Werbepaxis der Lotterien von potenziell pathologischen Spielern in seinem Gefahrenpotential als Glücksspiel schnell unterschätzt wird.

Inkohärent ist das Lotteriemonopol aber nicht zuletzt deshalb, weil es Spielgestaltungen erlaubt, die in anderen Bereichen, wo kein Monopol herrscht, verboten sind: So ist beim virtuellen Automatenenspiel eine Autoplay-Funktion verboten (§ 22a Abs. 4 S. 3 GlüStV), beim Lotto-Spiel (DauerTipp) oder bei Keno (35 mal in Folge) ist dies aber durchaus möglich. Man kann also im Voraus Scheine für mehrere Ziehungen auf einmal abgeben – eine bewusste Teilnahme am Glücksspiel, worauf die Politiker hinsichtlich des virtuellen Automatenspiels so viel Wert gelegt haben, liegt darin allerdings nicht mehr. Wie sich das mit der monopolbegründenden angeblichen hohen Gefährlichkeit vereinbaren lässt, ist fraglich.

Selbst aber, wenn das Lotteriespiel aufgrund der geringen Ereignisfrequenz weniger gefährlich als andere Glücksspielarten wäre, wäre das Monopol gerade dann nicht gerechtfertigt. Denn der GlüStV widerspricht sich selbst: Ein Monopol ist nur gerechtfertigt, um die Gesellschaft vor den besonderen Gefahren einer bestimmten Glücksspielart zu bewahren. Wie kann es aber sein, dass es ein Lotteriemonopol gibt, wenn das Lotteriespiel vergleichsweise gering gefährlich ist, aber beispielsweise kein Automatenspielmonopol? Müsste es nicht für gefährlichere Glücksspielarten *erst recht* ein Monopol geben? Kohärent wäre eine Regulierung nur, wenn entweder auch bezüglich anderer Glücksspielarten ein Monopol errichtet wird, oder das Lotteriemonopol abgeschafft wird, weil es nicht das mildeste Mittel darstellt. Jedenfalls ist es nicht möglich, ein staatliches Monopol zu errichten, andererseits aber umfassende Privilegierungen einzuräumen – das Monopol und die Privilegierungen dienen dann nämlich nicht dem Spielerschutz oder der Kanalisierung und damit legitimen Zielen aus § 1 GlüStV, sondern lediglich fiskalischen Interessen.“

Auch die umfassenden Privilegierungen des Lottospiels durch die Werberegulierung und die Ausnahmen vom Spielersperrsystem, fallen gelassen werden. Denn ein Monopol muss in kohärenter

und systematischer Weise Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen vermeiden und die Spielsucht bekämpfen. Die Werbeerlaubnis für das Lotteriespiel ist aber umfassender als für andere Spielarten, so wird die Werbung für Online-Glücksspiel beispielsweise auf die Nachtstunden begrenzt. Lotterien dürfen allerdings in allen Medien jederzeit umfassend Werbung schalten. Die Werbeerlaubnis darf aber nicht an der Ereignisfrequenz oder einer angeblich damit einhergehenden Gefährlichkeit orientiert werden, sondern lediglich darauf abzielen, eine wirksame Kanalisierung sicherzustellen. Eine Lenkung der Spieler zu bestimmten, fälschlicherweise als weniger gefährlich eingestuften Glücksspielarten ist indes nicht zulässig – nicht nur, weil es keine Unterschiede in der Gefährlichkeit gibt, sondern insbesondere auch, weil der Staat den Spieler in seiner Glücksspielwahl nicht bevormunden darf.

Bereits ausgehend von den Vorstellungen über die Spielsuchtentstehung im GlüStV gründet das Lotteriemonopol auf keiner kohärenten und systematischen Regulierung, weil es einerseits mit einer besonderen Gefährlichkeit begründet wird, andererseits mit Hinweis auf eine niedrigere Gefährlichkeit aufgrund der niedrigen Ereignisfrequenz jedoch Privilegierungen wie Werbeerlaubnisse und Ausnahmen vom Spielersperrsystem erfährt. Auch das automatische Spiel ist bei Lotterien erlaubt. Das Lotteriemonopol wird dadurch *ad absurdum* geführt, weil der Staat einerseits das Monopol mit der hohen Gefährlichkeit des Lotteriespiels begründet, andererseits aber die Privilegierungen mit der geringen Gefährlichkeit rechtfertigt. Im Gegenzug werden andere Glücksspielformen insbesondere im Online-Bereich derart begrenzt, sodass eine Kanalisierung durch das künstlich aufgespaltene Angebot in virtuelles Automatenspiel, Online-Poker und Online-Casinospiel und die umfassende Drosselung durch Limits, Verbot des automatischen Spiels, Zwangspausen und Mindestspieldauer nicht gelingen kann und wird. Die unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Glücksspielarten

und die Ausgestaltung der Beschränkungen sind dabei alle auf den fehlerhaften Gedanken zurückzuführen, dass schnelleres Glücksspiel gefährlicher sei als langsames. Mit Hinblick auf den Spielerschutz ist dies fatal, da ein wirksamer Spielerschutz eine wirksame Kanalisierung erfordert, die Möglichkeit dieser im Online-Bereich aber in dem Fehlglauben, die Ereignisfrequenz würde etwas über die Gefährlichkeit aussagen, zunichte gemacht wird. Die Spieler werden durch die Beschränkungen ungerechtfertigt gefährdet, weil die Spieler das Angebot, was sie suchen, nicht (mehr) vorfinden und so ein Anreiz für sie gesetzt wird, in den Schwarzmarkt abzuwandern.

Berücksichtigt man den aktuellen wissenschaftlichen Forschungsstand für die Entstehung von Glücksspielstörungen, fehlt es an jeder Grundlage für das Lotteriemonopol, das deshalb unzweifelhaft verfassungs- und unionsrechtswidrig ist. Das Lotteriemonopol in der derzeitigen Ausgestaltung gefährdet den Spielerschutz, indem es zum Glücksspiel motiviert und sogar für gesperrte Spieler erreichbar bleibt, und zielt offenbar darauf ab, mit der umfassenden Werberegulierung rein fiskalische Interessen zu verfolgen.– dies ist aber kein legitimes Ziel zur Rechtfertigung eines Monopols. Dazu kommt, dass das Lotteriemonopol selbst inkohärent mit den übrigen Regelungen im GlüStV ist, weil das Monopol einerseits mit der hohen Gefährlichkeit des Lotteriespiels gerechtfertigt wird, während andere „gefährlichere“ Glücksspiele nicht durch ein Monopol begrenzt werden, und weil andererseits umfassende Privilegierungen die vorgeschobenen Ziele des Monopols konterkarieren. Es ist deshalb an der Zeit das Lotteriemonopol endlich zu Grabe zu tragen. Stattdessen muss endlich eine verfassungs- und unionsrechtskonforme, nicht an fiskalischen Interessen, sondern am Spielerschutz orientierte Regelung unter Einbeziehung der (Sucht)Forschung geschaffen werden.