

Dezember 2023

18. Jahrg.

71732

Seite 469-564

# ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht  
*European Journal of Gambling Law*

# 6

- Robin Anstötz und Prof. Dr. Julian Krüper*  
469 **Die Mühen der Ebene in der Kanalisierung des Glücksspiels**  
*Prof. Dr. Johannes Dietlein*
- 470 **Das gewerbliche Automatenspiel im Kanalisierungskonzept des GlüStV**  
*Prof. Dr. Thomas Dünchheim*
- 480 **Werbung für Glücksspiel**  
*Prof. Dr. Christian Heinze*
- 487 **Die Verjährung von bereicherungsrechtlichen Rückforderungsansprüchen aus Online-Glücksspielen**  
*Dr. Juliane Hilf und Klaus Umbach*
- 493 **Update zum Sportwettenrecht**  
*Dr. Christian Rapani und Julia Kotanko*
- 499 **Online-Wetten in Österreich – Höchstgerichtliche Judikatur und Lösungsansätze**  
*Dr. Nik Sarafi*
- 503 **Die Dienstleistungsfreiheit im Kontext des Glücksspielstaatsvertrags 2021**  
*Carsten Bringmann, Ines Mittermeier und Dr. Daniel Busche*
- 508 **Nach der Reform ist vor der Reform – Bedeutung, Inhalt und Reichweite der Evaluierungspflicht nach § 32 GlüStV 2021**  
*Bastian Philipp Kläner und Niklas Schiwy*
- 514 **Das präventive Restrukturierungsverfahren nach StaRUG – Teil I**  
*Konrad Landgraf*
- 519 **Lobbyismus-Eldorado Glücksspiel**
- 524 **Zur Verhängung einer Geldstrafe wegen Verstoßes gegen glücksspielrechtliches Verbot trotz vorherigen Verwaltungsstrafverfahrens**  
EuGH, Urt. v. 14.9.2023 – C-55/22
- 529 **Bestandsspielhallen in Niedersachsen dürfen von Personen ab einem Alter von 18 Jahren betreten werden**  
OVG Niedersachsen, Beschl. v. 20.6.2023 – 11 ME 113/23
- 537 **Anforderungen an die Annahme der Unzuverlässigkeit eines Spielhallenbetreibers**  
VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 29.6.2023 – 6 S 2289/22
- 542 **Mindestabstandsgebot für Spielhallen trotz Spielersperrsystem OASIS verfassungskonform**  
OVG Bremen, Beschl. v. 2.8.2023 – 1 LA 80/22
- 544 **Untersagung der Veranstaltung unerlaubter virtueller Automatenspiele rechtmäßig**  
OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 9.8.2023 – 3 M 50/23
- 551 **Duldungsmöglichkeiten und Auswahlentscheidung bei Spielhallen unter Geltung des GlüStV 2021**  
OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.8.2023 – 4 B 959/22
- 556 **Keine analoge Anwendung der Übergangsregelung des § 29 Abs. 7 GlüStV 2021**  
OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 17.8.2023 – 3 L 47/23
- 558 **Keine Unterbrechung des Klageverfahrens auf Erlaubniserteilung bei Insolvenz des Wettveranstalters**  
OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 22.8.2023 – OVG 1 L 21/23

## Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

RA Prof. Dr. Markus Ruttig

## Schriftleiter

RiVG Dr. Felix B. Hüsken

drohend zahlungsunfähigen Unternehmens dar, wohingegen Maßnahmen der „harten“ operativen Sanierung, so wie die Kündigung von Arbeitsverhältnissen unter dem insolvenzrechtlichen Regelungsregime der §§ 113 und 125 InsO, oder die Beendigung von Dauerschuldverhältnissen mit privilegierten Fristen nach wie vor dem Insolvenzverfahren in Eigenverwaltung oder dem Regelverfahren vorbehalten bleiben<sup>61</sup>.

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 9.11.2020 in den §§ 51–55 noch avisierte Option der Beendigung von Dauerschuldverhältnissen im Restrukturierungsverfahren<sup>62</sup> analog den Regelungen der InsO wurde vom Gesetzgeber sodann nicht umgesetzt. Ausgenommen von einer Gestaltung durch Restrukturierungsplan sind ebenfalls Arbeitnehmeransprüche<sup>63</sup>, Forderungen aus vorsätzlich begangenen unerlaubten Handlungen<sup>64</sup> und Forderungen nach § 39 Abs. 1 Nr. 3 InsO<sup>65</sup>, wobei letzte insbesondere im Bereich von Geldstrafen, Geldbußen, Ordnungsgeldern und Zwangsgeldern gegenständlich werden dürften.

## VI. Conclusio und Ausblick

Die vorstehenden Erwägungen verdeutlichen, dass der Weg in ein Restrukturierungsverfahren für gewerbliche Akteure der Glücksspielwirtschaft ein sinnvoller und effektiver sein kann, um sich von bilanziellen Altlasten und finanzwirtschaftlichen Belastungen, explizit etwa Belastungen aus Corona-Hilfsprogrammen oder anderen Restrukturierungsforderungen, zu befreien. Auch Streitigkeiten zwischen Gesellschaftern oder eine Verweigerungshaltung einzelner Gläubiger hinsichtlich einer Neuordnung von Verbindlichkeiten können im Wege eines Restrukturierungsplans wirksam überwunden werden. Ein Restrukturierungsverfahren ist jedoch erkennbar nicht für jeden Anwender als schnelle Sanierungsoption geeignet und bedarf neben einer noch gegebenen Zahlungsfähigkeit und nur drohenden Zahlungsunfähigkeit primär eines operativ gesunden Geschäftsmodells und einer validen Fortführungsprognose. Ebenso kann eine harte operative Sanierung im Sinne der Personalrestrukturierung oder auch ein Eingriff in bestehende Verträge nach wie vor nur im Eigenverwaltungsverfahren umgesetzt werden. Der Weg hin zu einem Restrukturierungsplan bedarf mithin einer sorgfältigen Planung und der Implementierung eines geeigneten Beraterteams mit einschlägiger Erfahrung im Rechtsbereich des Insolvenzplan- und Eigenverwaltungsverfahrens. Bei richtiger Anwendung eröffnet das neue Restrukturierungsverfahren

Unternehmern\*innen sodann jedoch umfangreiche Optionen einer nachhaltigen Sanierung unter Bereinigung der Passivseite der Bilanz ohne den stigmatisierenden Effekt des Insolvenzverfahrens. Ob und wann der Gesetzgeber die bisher umfangreichen Möglichkeiten des StaRUG im Rahmen einer ersten Evaluation des Gesetzes anpasst oder ggf. einschränkt, wird indes erst nach weiterer Praxiserfahrung mit diesem noch weitgehend in den Kinderschuhen befindlichen präventiven Sanierungsinstrument nachhaltig abzuschätzen sein.

Im zweiten Teil dieses Beitrages wird in einer der kommenden Ausgaben der Versuch unternommen, die Leserschaft anhand eines praktischen Fallbeispiels noch näher an die Gestaltungsoptionen eines Restrukturierungsverfahrens nach StaRUG heranzuführen. Diese case study soll aufzeigen, wie die praktische Umsetzung eines Restrukturierungsverfahrens im Zusammenwirken von Sanierungsberatern, Restrukturierungsbeauftragtem und Restrukturierungsgerecht funktionell erfolgen kann, welche außerrestrukturierungsrechtlichen Themenfelder für ein Gelingen eines Restrukturierungsvorhabens beachtlich sind (insbesondere steuer- und gesellschaftsrechtliche Aspekte) und wie die Einbindung von Gläubigern und anderen Stakeholdern in ein Restrukturierungsverfahren optimal erfolgen kann.

## Summary

*In 2021 the German restructuring law was reformed due to a directive of the European legislator. The main aim of this reform was the easier access to a procedure for out-of-court debt reduction by way of a majority settlement with the creditors of a company. The essay above summarizes the basics of the new restructuring law in the Federal Republic of Germany and focuses on the advantages of the new restructuring procedure for commercial companies of gambling. The course of a restructuring procedure according to StaRUG is presented in outline. The second part of the essay will appear in a future issue of this specialist publication and should use a case study to explain the practical course of a restructuring process to the readership. To be continued.*

61 Martini, in: Bieg/Borchardt/Frind, Unternehmenssanierung und Betriebsfortführung, 1. Aufl. 2021, Teil. F, Rn. 1–4.

62 BT-Drucks. 19/24181, S. 31 ff.

63 Esser, in: Braun, StaRUG, 1. Aufl. 2021, § 4, Rn. 4 ff.

64 Hofmann, in: Jacoby/Thole, StaRUG, 1. Aufl. 2023, § 4, Rn. 9 f.

65 Skauradszun, in: Skauradszun/Fridgen, BeckOK StaRUG, 8. Aufl. 2023, § 4, Rn. 15 f.

Konrad Landgraf, München\*

## Lobbyismus-Eldorado Glücksspiel

*Laut dem Jahresreport 2021 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder betragen die Bruttospielerträge im Jahr 2021 insgesamt rund 10,12 Mrd. EUR<sup>1</sup>. Derart hohe Umsätze wecken Begehrlichkeiten sowohl auf Seiten der Glücksspielindustrie als auch bei weiteren Stakeholdern, die von diesem Markt profitieren möchten. Gleichzeitig sind der Glücksspielmarkt und die Glücksspielregulierung*

*seit Jahren starken Veränderungen ausgesetzt. Darüber hinaus handelt es sich bei Glücksspielen um demeritorische Güter, deren Nutzung mit dem Risiko der Entwick-*

\* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

1 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Hg.) (2022): Jahresbericht 2021 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Der deutsche Glücksspielmarkt 2021 – Eine ökonomische Darstellung.

lung einer Glücksspielstörung einhergeht. Die in dieser Gemengelage entstandenen Interessen und Begehrlichkeiten lassen sich ganz grob in zwei Lager einordnen: Während sich die einen für eine möglichst weitgehende Öffnung des Glücksspielmarktes einsetzen, setzt sich die andere Gruppe für eine Einschränkung des Marktes ein. Im Folgenden wird der Lobbyismus der Glücksspielindustrie und weiterer Gruppen, die ähnliche Interessen verfolgen, aus einer subjektiven Wahrnehmung heraus dargestellt. Es handelt sich explizit nicht um eine wissenschaftliche Betrachtung der Thematik.

## I. Lobbyismus

Der Begriff Lobby stammt vom mittellateinischen *lobia* ab, was eine Galerie oder einen bedeckten Gang bezeichnet. Der Begriff Lobby beschreibt im „parlamentarischen Sprachgebrauch die Wandelhalle im Parlament (ursprünglich im britischen Unterhaus), wo die Abgeordneten mit Außenstehenden verhandeln können. Daraus hat sich in den USA der Begriff des Lobbying (Lobbyismus) entwickelt.“<sup>2</sup> Da es grundsätzlich allen Gruppen offensteht, ihre Interessen an Parlamentarier und andere Entscheidungsträger heranzutragen, ist Lobbyismus ursprünglich nichts Verwerfliches. Da für weitreichende komplexe Gesetzesvorhaben häufig auch Spezialwissen nötig ist, ist die Information über bestimmte, in Teilen der Gesellschaft vorhandene Interessen durchaus bis zu einem gewissen Grad auch notwendig. Trotzdem ist der Begriff Lobbyismus inzwischen negativ konnotiert: „Da die Interessenvertretungen unterschiedlich stark ausgebildet sind und die Organisationsfähigkeit von Interessen deren Durchschlagskraft erhöhen, läuft die staatliche Gesellschaftspolitik Gefahr, nicht so sehr Ausdruck sozialen Ausgleichs als vielmehr Spiegelbild gesellschaftlicher Machtverteilung zu sein.“<sup>3</sup> Aufgrund dieser negativen Zuschreibungen werden aktuell häufig andere Begriffe für die politische Einflussnahme verwendet. Public Affairs, politische Kommunikation und Politikberatung sind Beispiele für Begriffe, die derzeit anstelle von Lobbyismus verwendet werden. Legt man die Beeinflussung von politischer Meinungsbildung weit aus, kann man auch bestimmte Formen der Öffentlichkeitsarbeit unter dem Begriff des Lobbyismus einordnen.

## II. Interessensgruppen in der Glücksspielregulierung

Zur Einordnung der verschiedenen Interessensgruppen bietet es sich an, die möglichen Auswirkungen der jeweils vorgetragenen Forderungen auf den Glücksspielmarkt zu betrachten. Dabei lassen sich die Interessen zwischen den beiden Polen einer weitestgehenden Öffnung des Glücksspielmarktes (Deregulierung) und einer weitestgehenden Einschränkung (Regulierung) einordnen. Dabei zeigt sich, dass sich für einen stark regulierten und nur eingeschränkt verfügbaren Glücksspielmarkt lediglich „die Suchthilfe“ bzw. ihre Verbändevertreter und Betroffenenvertreter einsetzen. Für einen möglichst unregulierten Glücksspielmarkt mit einem großen Angebot lobbyieren verständlicherweise die Glücksspielanbieter und deren Verbände. Diese sind aber nicht die einzigen, die ein großes Interesse an einem möglichst wenig regulierten Glücksspielmarkt haben. Ein ähnliches Interesse verfolgen auch Werbetreibende, große Teile der Medienbranche, große Teile des Sports sowie wei-

tere Profiteure (z. B. auch manche soziale und kulturelle Einrichtung, die direkt oder indirekt Gelder der Glücksspielbranche erhält). Sie alle profitieren von einem möglichst großen und wenig regulierten Glücksspielmarkt. Schon allein zahlenmäßig sind somit die Befürworter einer Marktöffnung deutlich in der Überzahl. Das Ungleichgewicht verschiebt sich noch weiter in diese Richtung, wenn man die finanziellen und personellen Ressourcen der Befürworter betrachtet. Hierdurch entsteht ein starkes Ungleichgewicht in Richtung einer Liberalisierung des Glücksspielmarktes. Eine Sonderrolle nimmt die Gruppe der Forschenden und Rechtsanwälte ein. Bei diesen gibt es sowohl Befürworter als auch Gegner einer weiteren Marktöffnung.

## III. „Klassischer Lobbyismus“

### 1. Lobbyregister des Deutschen Bundestages

Für die Glücksspielregulierung sind zwar fast ausschließlich die Bundesländer zuständig, trotzdem soll an dieser Stelle ein Blick in das Lobbyregister des Deutschen Bundestages geworfen werden. Hintergrund ist der, dass in den meisten Bundesländern überhaupt kein Lobbyregister existiert.<sup>4</sup> In den Bundesländern, in denen ein derartiges Register existiert, sind diese im Bereich Glücksspiel nicht sonderlich aussagekräftig. So liefert eine Suche nach den Begriffen Glücksspiel und Glücksspielsucht im Lobbyregister des Bayerischen Landtags und der Bayerischen Staatsregierung lediglich drei Treffer. Weitere drei einschlägige Treffer liefert eine Suche nach dem Begriff „Automaten“. <sup>5</sup> Fünf von den sechs Treffern sind dabei Interessensvertreter der Glücksspielbranche bzw. Glücksspielanbieter. Ein ähnliches Bild ergibt sich im Transparenzregister von Baden-Württemberg.<sup>6</sup> Deutlich mehr Einträge liefert hingegen das Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung. Eine Abfrage mit dem Suchbegriff Glücksspiel liefert immerhin 32 Einträge. Davon sind 23 Glücksspielanbieter bzw. deren Verbände, vier aus der Suchthilfe bzw. deren Verbände und fünf aus anderen Bereichen (Werbung, Medien, Sport etc.).<sup>7</sup> Bei den registrierten Interessensvertretungen ergibt sich somit ein deutlicher Überhang der Vertreter einer liberalen Glücksspielregulierung.

### 2. Mitarbeitende aus dem Politikbetrieb

Sehr häufig werden die Interessen der Glücksspielindustrie von Personen vertreten, die vorher selbst im Politikbetrieb beschäftigt oder gar selbst Politiker waren. So war der Sprecher des Vorstandes des Dachverbands „Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V.“, *Georg Stecker*, von 1989 bis 1998 Assistent bzw. wissenschaftlicher Mitarbeiter von *Friedrich*

2 Lobby – Enzyklopädie – Brockhaus.de (2023). Online verfügbar unter <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/lobby>, zuletzt geprüft am 12.5.2023.

3 Lobbyismus – Enzyklopädie – Brockhaus.de (2023). Online verfügbar unter <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/lobbyismus>, zuletzt geprüft am 12.5.2023.

4 [https://lobbypedia.de/wiki/Lobbyregister\\_Bundesl%C3%A4nder](https://lobbypedia.de/wiki/Lobbyregister_Bundesl%C3%A4nder), abgerufen am 14.5.2023.

5 <https://www.bayern.landtag.de/lobbyregister/lobbyregister-aktiv/>, abgerufen am 14.5.2023.

6 <https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/transparenzregister/ubersicht.html>, abgerufen am 14.5.2023.

7 <https://www.lobbyregister.bundestag.de/suche-im-lobbyregister>, abgerufen am 14.5.2023.

Merz.<sup>8</sup> Auch auf der Ebene der Beauftragten für Länderkommunikation des Dachverbands sind diese aus dem Politikbetrieb rekrutiert. So war *Nico Ernstberger*, Beauftragter für Länderkommunikation in Nordrhein-Westfalen, von 2009 bis 2015 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Büroleiter im Hessischen Landtag und anschließend im Wahlkampfteam von *Henriette Reker*.<sup>9</sup> *Sabrina Kaufmann*, Beauftragte für Länderkommunikation in Niedersachsen und Bremen, war von 2018 bis 2021 politische Referentin der CDU Regionsfraktion und von 2021 bis 2022 Büroleiterin und persönliche Referentin der ersten Regionsrätin<sup>10</sup>, um hier nur ein paar Beispiele zu nennen. Aus dem Lotteriebereich sind einige Politikerinnen und Politiker bekannt, die von ihren politischen Ämtern in leitende Posten bei Lotteriegesellschaften wechselten. Eine der bekanntesten Personalien war sicherlich *Marion Caspers-Merk*, die frühere Bundesdrogenbeauftragte, die zu Lotto Baden-Württemberg wechselte.<sup>11</sup> Ein weiteres Beispiel ist *Jürgen Häfner* (Lotto Rheinland-Pfalz), der zuvor Staatssekretär im Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz war.<sup>12</sup> Ebenfalls aufsehenerregend war eine Personalie aus Österreich: Dort übernahm die ehemalige Obfrau und geschäftsführende Parteichefin der Grünen in Österreich, *Eva Glawischnig*, einen Posten bei Novomatic.<sup>13</sup> Dazu kommen noch Beratertätigkeiten von ehemaligen Politikerinnen und Politikern, etwa *Kristina Schröder* und *Ole von Beust*. Die Suchhilfe und deren Verbände sowie die freie Wohlfahrtspflege verfügen in der Regel nicht über die finanziellen Ressourcen solche Positionen zu unterhalten, beziehungsweise Personen aus diesem Umfeld zu rekrutieren.

### 3. Veranstaltungen

Seit vielen Jahren werden von der Glücksspielindustrie aufwendige Veranstaltungen angeboten, zu denen auch politische Vertreterinnen und Vertreter eingeladen werden. Diese finden meist in noblen Locations statt. Unter dem Titel „Politik trifft Unterhaltung“ lädt etwa „Die Deutsche Automatenwirtschaft“ seit vielen Jahren Gäste ein. So zum Beispiel am 6.5.2015 ins Soho House Berlin (Grußwort von Dr. *Peter Ramsauer*, MdB und BM a. D.) oder am 10.4.2019 in das The Grand Berlin. Auf der anderen Seite präsentieren sich Glücksspielanbieter häufig mit Ständen auf Parteitag und sprechen dort direkt politische Entscheidungsträgerinnen und -träger an. Dort stehen dann häufig auch Kicker-Tische, an denen die Politikerinnen und Politiker für Fotos posieren können. So beispielsweise NRW-Ministerpräsident *Armin Laschet* am 29.8.2019 bei einem CDU-Parteitag.<sup>14</sup> Besonders sticht der Besuch des Hessischen Innenministers *Peter Beuth* beim Sommerfest des Deutschen Sportwettenverbands 2022 heraus. Dort kommentierte *Beuth* die Umsetzung des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021) durch das Glücksspielkollegium und seine eigene Behörde unter anderem mit folgenden Aussagen: „Da steht zwar unser Name drunter, aber diese Bescheide hätten wir so niemals ausgestellt“ und „mir tut das weh, mir tut das Leid“.<sup>15</sup> Es dürfte ein ziemlich einmaliger Vorgang sein, in dem sich ein Minister für die Umsetzung geltenden Rechts durch seine eigene Behörde bei einem Wirtschaftsverband entschuldigt.

### 4. Anhörungen

Anhörungen zu neuen Gesetzen bzw. Regelungswerken wie Staatsverträgen und Änderungen bestehender gesetzlicher Regelungen gehören zum klassischen Repertoire der Interessensvertretung. Als Beispiel für ein Anhörungsverfahren zu einem wichtigen Regulierungsinstrument bietet sich der GlüStV 2021 an. Damals wurden 147 Organisationen bezüglich einer Stellungnahme zum Entwurf des GlüStV 2021 angeschrieben. Ordnet man diese Organisationen grob einer Interessensgruppe zu (siehe II. Interessensgruppen in der Glücksspielregulierung), ergibt sich folgendes Bild: 37 Organisationen können den Glücksspielanbietern zugerechnet werden, 45 der Suchhilfe und freien Wohlfahrtspflege, 26 der Werbung, den Medien und dem Sport. 39 sind nicht auf den ersten Blick zuordenbar. Somit sind bei den relativ klar zuordenbaren Organisationen 63 einer eher liberaleren Glücksspielregulierung und 45 eher einer stärkeren Einschränkung des Glücksspielmarktes zuzuordnen. Sind hier die Verhältnisse noch einigermaßen ausgeglichen, so ergibt sich bei den abgegebenen Stellungnahmen ein anderes Bild. Hier können 28 Stellungnahmen den Glücksspielanbietern, 17 der Suchhilfe und freien Wohlfahrtspflege und 21 der Werbung, den Medien und dem Sport zugeordnet werden. 13 Stellungnahmen sind nicht direkt zuordenbar. Somit wurden 49 Stellungnahmen abgegeben, die sich wohl eher für eine Marktöffnung aussprechen und lediglich 17, die sich eher für eine stärkere Regulierung aussprechen.<sup>16</sup> Da Stellungnahmen bezüglich derart umfangreicher Regelungswerke, wie es der GlüStV 2021 darstellt, sehr zeit- und personalaufwendig sind, sind auch in diesem Bereich Organisationen mit hohen personellen und finanziellen Ressourcen deutlich im Vorteil.

### 5. Zweifel erzeugen

Um Zweifel an den Argumenten der Befürwortenden einer strengeren Regulierung des Glücksspielmarktes zu erzeugen, werden von der Glücksspielbranche selbst wissenschaftliche Arbeiten in Auftrag gegeben. Dafür werden meist Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ausgewählt, die bekanntermaßen der Glücksspielindustrie positiver gegenüberstehen. Um eine entsprechende Wirkung zu erzielen, ist es dabei nicht notwendig, das Gegenteil zu beweisen, es genügt lediglich Zweifel an den Argumenten der anderen Seite zu sähen. Beispielhaft sei hier eine wissenschaftliche Analyse von Prof. *Franz W. Peren* genannt, die vom Bundesverband Automatenunternehmer e. V. in Auftrag gegeben wurde. Titel: „Glücksspielsucht in Deutschland – Eine mathematisch-ordnungspolitisch kritische Ana-

8 [https://www.xing.com/profile/Georg\\_Stecker](https://www.xing.com/profile/Georg_Stecker), abgerufen am 14.5.2023.

9 [https://www.xing.com/profile/Nico\\_Ernstberger](https://www.xing.com/profile/Nico_Ernstberger), abgerufen am 14.5.2023.

10 <https://www.isa-guide.de/isa-gaming/articles/271201.html>, abgerufen am 14.5.2023.

11 <http://www.caspers-merk.de/lebenslauf.html>, abgerufen am 29.6.2023.

12 <https://www.gluecksspielwesen.de/2019/06/21/der-neue-vorsitz-inn-erhalb-des-deutschen-lotto-und-totoblocks/>, abgerufen am 29.6.2023.

13 <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/eva-glawischnig-geld-1.4213792>, abgerufen am 29.6.2023.

14 Branche zu Gast bei CDU-Veranstaltungen in: *games&business*, September 2019, S. 31.

15 Lizenzen und andere Baustellen, in: *games&business*, Juni 2022, S. 26.

16 Eigene Berechnung, ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

lyse der für Deutschland regelmäßig generierten Statistiken zur Glücksspielsucht und Suchthilfe“.<sup>17</sup> Dabei ist eine kritische Auseinandersetzung mit bestehenden Erhebungen durchaus legitim. Problematisch wird diese durch den Kontext, in dem sie zustande kam. Hintergrund ist hierbei kein wissenschaftlicher Diskurs, der zu einer Verbesserung der Studien bzw. Statistiken führen könnte, sondern eine Auftragsarbeit durch einen Industrieverband, die lediglich den Schluss zulässt, zu einer Diskreditierung der in Wissenschaft und Politik verwendeten Zahlen zu führen – und somit Zweifel an diesen zu erzeugen.

#### IV. Alternative Formen des Lobbyismus

##### 1. Gemeinsames Feindbild

Mit der Bekämpfung des illegalen Glücksspiels hat die Glücksspielindustrie ein Narrativ geschaffen, das die Möglichkeit eröffnet, ein breites Bündnis mit der Politik und den Regulierungsbehörden zu schmieden. Hierbei wird die Behauptung aufgestellt, dass nur legales Glücksspiel einen hohen Spielerschutz bieten kann. Und: Damit das legale Glücksspiel sich gegenüber dem illegalen Glücksspiel durchsetzen kann, muss es attraktiver werden. Wobei attraktiver in diesem Zusammenhang meist auch mit gefährlicher im Sinne der Entwicklung einer Glücksspielstörung, bezeichnet werden kann. Was bei dieser Diskussion meist außer Acht gelassen wird, ist die Tatsache, dass legales Glücksspiel nicht automatisch ein Glücksspiel mit einem hohen Spielerschutz ist. Nur wenn die Spielerschutzvorgaben von Seiten der Industrie auch wirklich umgesetzt werden und die Glücksspielangebote sowohl qualitativ als auch quantitativ nicht ständig ausgeweitet werden, könnte das legale Glücksspiel tatsächlich einen Vorteil in Sachen Spielerschutz bieten. In diesem Zusammenhang sei auch erwähnt, dass die meisten Suchtprobleme in Deutschland nicht von illegalen Suchtmitteln entstehen, sondern von legalen.

##### 2. Vulnerabilität

Eine weitere Strategie von Teilen der Glücksspielbranche ist die Überbetonung der Vulnerabilität des Einzelnen. Verantwortlich für die Entstehung einer Glücksspielstörung seien nicht die Rahmenbedingungen des Glücksspiels, sondern die Entwicklung einer Glücksspielproblematik liege hauptsächlich in der Person begründet. Starke Einschränkungen des Glücksspielmarktes seien nicht notwendig, da nur ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung ein Problem mit Glücksspielen habe. Vulnerable Personen gelte es zu erkennen und mit verhaltenspräventiven Maßnahmen zu begegnen. Das Ganze firmiert unter dem in den letzten Jahren von der Glücksspielindustrie propagierten Begriff der „qualitativen Regulierung“. Diese alleinige Fokussierung auf verhaltenspräventive Maßnahmen dient aber nur einem Zweck: der Verhinderung von verhältnispräventiven Maßnahmen.

##### 3. Falschbehauptungen

Es werden immer wieder Behauptungen an die Öffentlichkeit gebracht, die sich bei genauerer Betrachtung als falsch herausstellen. Teilweise werden diese Behauptungen immer wieder vorgetragen, auch wenn sie nachweislich nicht richtig sind. Durch häufige Wiederholung können diese bei der uninformierten Öffentlichkeit, aber auch bei politischen

Entscheidungsträgern verfangen. Zumindest könnte der Eindruck entstehen, dass an derartigen Behauptungen doch irgendetwas dran sein wird. In diese Kategorie fällt zum Beispiel die Behauptung, dass 99 Prozent der Bevölkerung unproblematisch an Glücksspielen teilnimmt. Dabei wird aber ganz bewusst außer Acht gelassen, dass nach dem jüngsten Glücksspielsurvey<sup>18</sup> weniger als 30 Prozent der erwachsenen Bevölkerung im letzten Jahr überhaupt an einem Glücksspiel teilgenommen hat. Auch bei den vorhergehenden Surveys lag dieser Wert konstant unterhalb von 40 Prozent. Wenn 60 bis 70 Prozent der erwachsenen Bevölkerung überhaupt nicht an Glücksspielen teilnehmen, kann kaum davon die Rede sein, dass 99 Prozent der Bevölkerung unproblematisch spielen. In eine ähnliche Richtung geht die Behauptung, ein „bestimmtes Glücksspiel könne nicht eine Sucht verursachen, da 99 Prozent der Teilnehmenden damit umgehen können“<sup>19</sup> und alle Glücksspiele gleich gefährlich seien. Wenn man sich aber bestimmte Glücksspielformen ansieht, dann ist es durchaus so, dass 20 bis 30 Prozent der Teilnehmenden an bestimmten Glücksspielformen eine Glücksspielstörung entwickeln.<sup>20</sup> Ein weiteres Beispiel ist die Aussage von *Georg Stecker*, Sprecher des Vorstandes des Dachverbands „Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V.“, anlässlich der Präsentation des Glücksspielsurveys 2021: „Die Studie bestätigt, dass der Anteil der pathologischen Spieler an der erwachsenen Bevölkerung deutlich unter einem Prozent liegt.“<sup>21</sup> Dabei bezieht sich Stecker auf die Personen mit einer schweren Glücksspielstörung, deren Anteil tatsächlich unter einem Prozent liegt, unterschlägt dabei aber, dass auch die Personen mit einer mittel- und leichtgradigen Störung genauso eine Glücksspielstörung haben – und somit der Anteil aller Personen mit einer Glücksspielstörung (pathologisches Spielen) nach dem Glücksspielsurvey 2021 bei 2,3 Prozent liegt.<sup>22</sup>

##### 4. Vereinnahmung der „Gegenseite“

Vereinnahmung der Gegenseite meint den Versuch, die Suchthilfe und der Suchthilfe nahestehende Verbände und Institutionen, die meist eine gegensätzliche Position zur Position der Glücksspielindustrie vertreten, in die eigene Strategie einzubinden. Damit werden zwei Ziele verfolgt. Zum einen wirkt diese Strategie in die Politik hinein. Sie suggeriert, dass die Glücksspielindustrie den Spielerschutz an allererster Stelle sieht. Man unternehme alles, damit niemand eine Glücksspielstörung entwickelt. Dies wird auch immer wieder durch die Aussage bekräftigt, man wolle überhaupt keine „süchtigen Spieler“ in den Spielstätten bzw. bei den Online-Angeboten. Dabei wird aber übergangen, dass Menschen mit Glücksspielproblemen einen nicht unerheblichen Anteil an den Bruttospielerträgen ausmachen. Und gleichzeitig werden laufend Versuche unternom-

17 *Peren*, ZfWG Sonderbeilage 4/2020, S. 1–20.

18 *Sven Buth/Gerhard Meyer/Jens Kalke* (2022), Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2021. Hamburg.

19 [www.stuttgarter-nachrichten.de](http://www.stuttgarter-nachrichten.de), Milliardenmarkt Glücksspielbranche: Jackpot – warum alles reine Glückssache ist, abgerufen am 1.8.2019.

20 *Sven Buth/Gerhard Meyer/Jens Kalke* (2022), Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2021. Hamburg.

21 [www.automatenmarkt.de](http://www.automatenmarkt.de), abgerufen am 28.9.22.

22 *Sven Buth/Gerhard Meyer/Jens Kalke* (2022), Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2021. Hamburg.

men, die Regelungen zu den eigenen Gunsten zu verbessern, bzw. die Regelungen werden immer wieder bis zur Grenze des Möglichen ausgereizt.

Zweitens wird damit der Versuch unternommen, kritische Stimmen zu verhindern oder zumindest abzuschwächen. Und tatsächlich ändert sich die „Sprechweise“ von Institutionen und Personen aus den Reihen der Suchthilfe, die eng mit der Glücksspielindustrie zusammenarbeiten und teilweise nicht unerhebliche Mittel z. B. über Personalschulungen generieren. Als Beispiel sei hier eine Aussage von Dr. Ulrike Albrecht-Sonnenschein des Caritasverbands für das Erzbistum Berlin e. V. genannt. Der Verband führt(e) in großem Stil Personalschulungen für Spielhallen durch. In der Zeitschrift *games&business* vom Januar 2014 wird sie mit folgender Aussage zitiert: „Wenn ich den illegalen oder zumindest nicht kontrollierbaren Spielmarkt nicht will, muss ich auf ein attraktives, legales und kontrolliertes Angebot setzen.“<sup>23</sup> Und weiter heißt es in dem Artikel: „Aber man muss sich auch nicht verstecken. Mit dem, was die Branche in den letzten drei Jahren in Gang gesetzt hat, kann sie auch selbstbewusst nach vorne gehen.“ Diese Aussagen hören sich eher nach einem Pressestatement eines Glücksspielverbandes als nach einer Vertreterin des Suchthilfesystems an.

### 5. Öffentliche Wahrnehmung

Auch Öffentlichkeitsarbeit kann eine Form von Lobbyismus darstellen. Nämlich immer dann, wenn damit der Versuch einhergeht, gesellschaftliche Meinungen und Einstellungen zu beeinflussen. Über Öffentlichkeitsarbeit kann teilweise direkt, aber zumindest indirekt, Einfluss auf politische Entscheidungen genommen werden. Beispielhaft sollen an dieser Stelle zwei Strategien der Glücksspielbranche, die öffentliche Wahrnehmung für Glücksspiele zu verändern, genannt werden. Zum einen zwei große Kampagnen des Dachverbands „Die Deutsche Automatenwirtschaft“: Hier wurde mit großflächigen Plakatierungsaktionen, Werbespots und Anzeigenschaltungen der „Kampf für ein legales Spiel“ geführt. Bei der letzten Kampagne wurde als Zugpferd sogar *Bastian Schweinsteiger* engagiert. So lautete eine Aussage auf einem Werbeplakat: „Das allerwichtigste ist, dass du sauber spielst, egal wo und was du spielst“. Darunter aufgezählt wurden fünf Regeln für Spielhallen. Auch in einer früheren Kampagne ging es darum, dass sich die Automatenwirtschaft an strenge Grundsätze hält. Dabei wurden auf den Plakaten überwiegend gesetzliche Bestimmungen aufgezählt, deren Einhaltung für legal agierende Unternehmen eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein sollten. Das zweite Beispiel ist etwas subtiler: Nahezu wöchentlich gibt es in den Branchennews Meldungen über Spenden von Tischkickern von Glücksspielunternehmen an Schulen oder andere Einrichtungen für Kinder und Jugendliche. Hier wird der Versuch unternommen, bereits bei Kindern und Jugendlichen und ggf. auch deren Eltern, das Image der Glücksspielunternehmen positiv zu prägen.

### V. Auswirkungen

Die genannten Lobbystrategien können unterschiedliche Auswirkungen für Personen mit Glücksspielproblemen haben. Die Wichtigste ist, dass so wirkungsvolle, verhältnispräventive Maßnahmen der Glücksspielregulierung mög-

lichst verhindert werden sollen. Darüber hinaus sollen hier aber noch vier weitere Thesen möglicher Auswirkungen dieser Strategien aufgezählt werden:

1. Die Überbetonung der Verantwortung des Einzelnen führt zu Scham- und Schuldgefühlen auf Seiten der Betroffenen und deren Angehörigen sowie zu einer Verstärkung der Stigmatisierung dieser Personen.
2. Die Darstellung von Glücksspielen als normale Form der Unterhaltung führt zur Verharmlosung der Risiken von Glücksspielen und konterkariert Präventionsbemühungen.
3. Die Vereinnahmung des Hilfesystems führt zu Abhängigkeiten und mangelndem Einsatz für die Interessen von Personen mit einer Glücksspielproblematik sowie deren Angehörigen.
4. Die Vereinnahmung des Hilfesystems durch die Glücksspielindustrie führt zu Berührungsängsten auf Seiten der Klientinnen und Klienten.

### VI. Zusammenfassung

Lobbyismus bzw. die Vertretung bestimmter Interessen (der eigenen oder einer bestimmten Gruppe) ist grundsätzlich erst einmal nichts Anstößiges. Problematisch wird Lobbyismus jedoch dann, wenn die Ressourcen und Möglichkeiten so ungleich verteilt sind wie im Bereich der Glücksspielregulierung. Dadurch, dass für eine Liberalisierung des Glücksspielmarkts vielfältige Interessensgruppen aus den Bereichen Glücksspiel, Medien, Werbung und Sport lobbyieren und diese mit wesentlich höheren Ressourcen ausgestattet sind, droht eine Verschiebung der Meinung innerhalb der Politik in Richtung einer Liberalisierung des Glücksspielmarkts. Für einen gesunden Ausgleich der Interessen wäre es wichtig, dass politische Entscheidungsträger dieses Ungleichgewicht erkennen und die unterschiedlichen Interessen dementsprechend gewichten.

### Summary

*Lobbying, or the representation of certain interests (one's own or those of a certain group), is in principle nothing objectionable. However, lobbying becomes problematic when resources and opportunities are so unevenly distributed as in the area of gambling regulation. The fact that a wide variety of interest groups from the gambling, media, advertising and sports sectors are lobbying for a liberalization of the gambling market, and that these groups are equipped with considerably greater resources, threatens to shift opinion within politics in the direction of a liberalization of the gambling market. For a healthy balance of interests, it would be important for political decision-makers to recognize this imbalance and weight the different interests accordingly.*

<sup>23</sup> „Da ist viel gewachsen“, in: *games&business*, Januar 2014, S. 28–29.