

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1298

**Auswirkungen des Föderalismus  
im Glücksspielrecht**

Von

**Jesko-Aleksander Makswit**



**Duncker & Humblot · Berlin**

JESKO-ALEKSANDER MAKSWIT

Auswirkungen des Föderalismus  
im Glücksspielrecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1298

# Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht

Von

Jesko-Aleksander Makswit



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft  
der Freien Universität Berlin  
hat diese Arbeit im Jahre 2014  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten  
© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-14639-0 (Print)  
ISBN 978-3-428-54639-8 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-84639-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2014/2015 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung sind grundsätzlich bis Februar 2014 berücksichtigt worden. Vor Veröffentlichung wurde die Arbeit allerdings im Dezember 2014 noch punktuell aktualisiert, insbesondere um das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 12. Juni 2014 in Sachen *Digibet und Albers* einbeziehen zu können.

An dieser Stelle möchte ich mich bei allen bedanken, die mir das Verfassen dieser Dissertation ermöglicht und durch Anregungen, Ratschläge oder anderweitige Unterstützung erleichtert haben. Besonders hervorzuheben ist selbstverständlich Herr Professor Dr. Helge Sodan, welcher mich als mein Doktorvater stets mit gutem Rat unterstützt und durch sein Erstgutachten sowie seine Beratung bei der Verlagsfindung eine zeitnahe Veröffentlichung dieser Arbeit mit aktuellem Bezug möglich gemacht hat. Ich danke ihm überaus herzlich für die Betreuung meiner Dissertation.

Ebenfalls möchte ich mich sehr bei Herrn Professor Dr. Thorsten Siegel für die Erstellung des Zweitgutachtens bedanken. Sein Hinweis für die Publikationsfassung ist selbstverständlich noch in diese Arbeit eingeflossen.

Zu guter Letzt danke ich natürlich vor allem auch meinen Eltern, Frau Gerlinde Annemarie Makswit und Herrn Professor Dr. Jürgen Makswit. Sie sind den anstrengenden Weg von Beginn an bis zur Fertigstellung meiner Dissertation gemeinsam mit mir gegangen und haben mich stets mit Rat und Tat unterstützt.

Berlin, den 1. Februar 2015

*Jesko-Aleksander Makswit*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	21
-------------------------	----

## *1. Kapitel*

### **Historische Entwicklung des Glücksspielrechts** 24

I. Von der Antike bis zum Mittelalter .....	24
II. Vom Mittelalter bis ins 20. Jahrhundert .....	25
III. Von der Nachkriegszeit bis zur Gegenwart .....	29

## *2. Kapitel*

### **Der Glücksspielbegriff** 30

I. Zufallsabhängigkeit .....	30
II. Öffentlichkeit des Glücksspiels .....	32
III. Entgeltlichkeit .....	33
IV. Formen des Glücksspiels .....	38
1. Lotterien .....	38
2. Sportwetten .....	39
3. Gewinnspiele und Gewinnspielsendungen im Rundfunk .....	41
4. Automaten Spiele .....	45
5. Casinospiele .....	46
6. Online-Games .....	50
7. Merkfähigkeitsspiele .....	50

## *3. Kapitel*

### **Gefahren des Glücksspiels** 51

I. Suchtgefahr .....	51
1. Symptome .....	52
2. Ursachen einer Spielsucht und Prävalenz .....	54

3. Glücksspiele im Internet . . . . .	56
4. Bewertung einzelner Glücksspielsektoren . . . . .	58
a) Automatenspiele . . . . .	58
b) Sportwetten . . . . .	60
c) Casinospiele . . . . .	61
d) Lotterien . . . . .	62
II. Folge- und Begleitkriminalität . . . . .	63
1. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs . . . . .	63
2. Betrugsgefahr . . . . .	65
3. Geldwäsche . . . . .	66

#### *4. Kapitel*

<b>Regulierung des Glücksspiels in Deutschland</b>	67
I. Der Glücksspielstaatsvertrag . . . . .	68
1. Lotterien . . . . .	69
2. Sportwetten . . . . .	71
3. Lockerung des Internetverbotes . . . . .	73
4. Gewerbliche Spielvermittlung . . . . .	74
5. Spielbanken . . . . .	75
6. Spielhallen . . . . .	75
7. Pferdewetten . . . . .	77
8. Werbung für Glücksspiele . . . . .	77
9. Zuständigkeiten . . . . .	79
II. Ausführungsbestimmungen der Länder . . . . .	81
III. Das Rennwett- und Lotteriegesetz . . . . .	82
IV. Die Spielhallengesetzgebung . . . . .	83
1. Gewerberechtliche Vorschriften für Spielgeräte . . . . .	84
2. Landesrechtliche Bestimmungen . . . . .	85
V. Regulierung der Spielbanken . . . . .	86
VI. Das Glücksspielgesetz in Schleswig-Holstein . . . . .	87

*5. Kapitel***Der Einfluss des Europarechts auf das deutsche Glücksspielrecht** 91

I.	Grundfreiheiten	95
	1. Die Niederlassungsfreiheit	95
	a) Personeller Schutzbereich	95
	b) Sachlicher Schutzbereich	96
	2. Die Dienstleistungsfreiheit	97
	a) Personeller Schutzbereich	98
	b) Sachlicher Schutzbereich	98
	3. Die Warenverkehrsfreiheit	100
	4. Die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit	102
II.	Abgrenzung der Grundfreiheiten	102
	1. Die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit	102
	2. Die Dienstleistungsfreiheit und die Warenverkehrsfreiheit	104
III.	Gewährleistungsumfang der Grundfreiheiten	104
	1. Diskriminierungsverbot	104
	2. Beschränkungsverbot	105
IV.	Rechtfertigung von Eingriffen in die Grundfreiheiten	107
	1. Suchtpräventive Gründe	111
	2. Kriminalpräventive Gründe	111
	3. Finanzielle Gründe	113
V.	Das Kriterium der Kohärenz	113
	1. Systematik	115
	2. Prozessuales	117
	3. Bedeutung für das deutsche Glücksspielrecht	117
	4. Koordinationspflicht des Bundes und der Länder?	121
	5. Neuausrichtung der Kohärenzprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht	127
	a) Einschränkung der Kohärenzvoraussetzungen	128
	b) Einschätzung	129
VI.	Verhältnis der Grundfreiheiten zu den europäischen Grundrechten	130
VII.	Anerkennung ausländischer Glücksspiellizenzen in Europa	132
VIII.	Das Notifizierungsverfahren	135

## 6. Kapitel

	<b>Europarechtliche Bewertung des Glücksspielstaatsvertrages</b>	140
I.	Das staatliche Lotterieveranstaltungsmonopol	141
	1. Eingriff in die Grundfreiheiten	141
	2. Rechtfertigung	142
	a) Gefahr einer Lotteriespielsucht	143
	b) Kriminalprävention	145
	(1) Geeignetheit	147
	(a) Vertikale Kohärenz	147
	(b) Horizontale Kohärenz	148
	(aa) Vergleich mit dem Sportwettensektor	148
	(bb) Vergleich mit dem Automatenspielsektor	149
	(2) Erforderlichkeit	150
	(3) Angemessenheit	152
	3. Zwischenergebnis	153
II.	Die zahlenmäßige Begrenzung der Sportwettenkonzessionen	153
	1. Eingriff in die Grundfreiheiten	154
	2. Rechtfertigung	155
	a) Suchtbekämpfung	157
	(1) Geeignetheit	157
	(a) Technische Umsetzbarkeit	159
	(b) Rechtliche Hindernisse	162
	(aa) Vollzugsproblematik	162
	(bb) Glücksspielrechtliche Internetsperren	165
	(c) Vertikale Kohärenz	168
	(d) Horizontale Kohärenz	170
	(2) Erforderlichkeit	171
	b) Kriminalprävention	174
	3. Zwischenergebnis	175
III.	Das Verbot von Online-Casinospielen	176
	1. Eingriff in die Grundfreiheiten	178
	2. Rechtfertigung	179
	a) Suchtbekämpfung	180
	(1) Geeignetheit	182
	(a) Durchsetzbarkeit	182
	(b) Kohärenz	182

(aa) Die Öffnungsklausel für Sportwetten .....	183
(bb) Die Öffnungsklausel für Lotterien .....	185
(2) Erforderlichkeit .....	186
(3) Angemessenheit .....	187
b) Kriminalprävention .....	187
(1) Geeignetheit .....	188
(2) Erforderlichkeit .....	189
(3) Angemessenheit .....	190
3. Zwischenergebnis .....	191
IV. Die Folgen des schleswig-holsteinischen Alleinganges .....	191
V. Vereinbarkeit mit dem EU-Wettbewerbsrecht .....	196
1. Das staatliche Lotterieveranstaltungsmonopol .....	198
2. Die Sportwettenregulierung .....	202
3. Das Verbot von Online-Casinospielen .....	203
VI. Ergebnis .....	203

*7. Kapitel*

<b>Gesetzgebungskompetenzen im deutschen Glücksspielrecht</b> .....	206
I. Das Ordnungsrecht .....	207
II. Das Recht der Wirtschaft .....	209
1. Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung .....	210
2. Neuordnung durch die Föderalismusreform .....	211
3. Weiterreichende Landesregelungen zu Spielhallen .....	213
a) Begrenzung der Spielgerätezahl .....	214
b) Abstandsregelungen .....	216
III. Das Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht .....	218
IV. Das staatliche Glücksspielmonopol als Finanzmonopol .....	222
V. Pferdewetten und Steuervorschriften .....	223
VI. Stellungnahme .....	225

*8. Kapitel*

<b>Die Kooperation der Bundesländer</b> .....	230
I. Staatsverträge zwischen den Bundesländern .....	232
1. Rechtsnatur eines Staatsvertrages .....	232

a) Begriff und Abgrenzung .....	232
b) Auslegung .....	234
2. Transformation eines Staatsvertrages in Landesrecht .....	236
a) Organkompetenz zum Vertragsschluss .....	236
b) Ratifikation des Staatsvertrages .....	236
c) Änderung und Kündigung eines Staatsvertrages .....	239
3. Rechtsschutzmöglichkeiten .....	239
II. Das Glücksspielkollegium als Gemeinschaftseinrichtung der Länder .....	241
1. „Dritte Ebene“ zwischen Bund und Ländern? .....	242
2. Verfassungsmäßigkeit des Glücksspielkollegiums .....	245

### *9. Kapitel*

#### **Materielle Vorgaben des Grundgesetzes für das Glücksspielrecht** 249

I. Betroffene Grundrechte .....	249
1. Die Berufsfreiheit .....	249
a) Schutzbereich .....	250
(1) Personeller Schutzbereich .....	250
(2) Sachlicher Schutzbereich .....	252
(a) Beruf des Glücksspielanbieters .....	253
(b) Der professionelle „Glücksspieler“ .....	255
(3) Umfang des Schutzbereichs .....	257
b) Eingriffe .....	260
c) Rechtfertigung .....	261
(1) Dreistufentheorie .....	261
(2) Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers .....	265
2. Die Gewährleistung des Eigentums .....	267
a) Schutzbereich .....	268
(1) Personeller Schutzbereich .....	268
(2) Sachlicher Schutzbereich .....	268
b) Eingriff .....	271
c) Rechtfertigung .....	275
3. Schutz der Kommunikation im Internet .....	279
4. Recht auf körperliche Unversehrtheit .....	282
5. Der allgemeine Gleichheitssatz .....	284
II. Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung .....	286

1. Inhalt des Grundsatzes .....	286
2. Systemgerechtigkeit im Bundesstaat .....	289
3. Auswirkungen im föderalistischen Kompetenzgefüge .....	291
a) Der gesetzgeberische Alleingang im Licht der Bundestreue .....	292
b) Konsequenz für die Glücksspielgesetzgebung .....	295
III. Das verfassungsrechtliche Konsistenzgebot .....	297
1. Inhaltliche Vorgaben .....	298
2. Prüfungsumfang .....	299
3. Dogmatische Einordnung .....	300

### *10. Kapitel*

<b>Verfassungsrechtliche Bewertung des Glücksspielstaatsvertrages</b>	<b>303</b>
I. Das staatliche Lotterieveranstaltungsmonopol .....	303
1. Vereinbarkeit mit der Berufsfreiheit .....	303
a) Eingriff in den Schutzbereich .....	304
b) Rechtfertigung .....	304
(1) Suchtbekämpfung .....	305
(2) Kriminalprävention .....	306
(a) Geeignetheit .....	308
(b) Erforderlichkeit .....	308
(c) Angemessenheit .....	310
2. Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz .....	311
a) Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential .....	312
b) Ungleichbehandlung von Lotterien und Sportwetten .....	312
(1) Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte .....	313
(2) Rechtfertigung der Ungleichbehandlung .....	313
(a) Erhöhte Rechtfertigungsanforderungen durch das Konsistenzgebot? .....	314
(b) Gesenkte Rechtfertigungsanforderungen aufgrund experimenteller Gesetzgebung? .....	316
(c) Allgemeine Rechtfertigungsanforderungen .....	319
(d) Gründe für die Ungleichbehandlung .....	320
c) Ungleichbehandlung von Lotterien und Automaten Spielen .....	322
II. Die zahlenmäßige Begrenzung der Sportwettenkonzessionen .....	324
1. Vereinbarkeit mit der Berufsfreiheit .....	324
a) Eingriff in den Schutzbereich .....	324
b) Rechtfertigung .....	325

(1) Geeignetheit .....	327
(2) Erforderlichkeit .....	330
(3) Angemessenheit .....	333
2. Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz .....	334
a) Sonderbehandlung von Pferdewetten .....	334
(1) Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte .....	334
(2) Anwendbarkeit des Konsistenzgebotes? .....	335
(3) Allgemeine Rechtfertigungsanforderungen .....	337
b) Sportwetten in Schleswig-Holstein .....	338
(1) Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte .....	338
(2) Konsistenzgebot .....	338
(3) Allgemeine Rechtfertigungsanforderungen .....	339
c) Ungleichbehandlung von Sportwetten und Automatenspielen .....	339
(1) Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte .....	339
(2) Rechtfertigung der Ungleichbehandlung .....	340
III. Das Verbot von Online-Casinospielen .....	341
1. Vereinbarkeit mit der Berufsfreiheit .....	341
a) Eingriff in den Schutzbereich .....	341
b) Rechtfertigung .....	342
(1) Geeignetheit .....	343
(2) Erforderlichkeit .....	343
(3) Angemessenheit .....	345
2. Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz .....	346
a) Online-Casinospiele in Schleswig-Holstein .....	346
(1) Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte .....	346
(2) Rechtfertigung .....	346
b) Öffnungsklausel für Lotterien .....	348
(1) Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte .....	348
(2) Rechtfertigung .....	348
c) Öffnungsklausel für Sportwetten .....	349
(1) Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte .....	349
(2) Rechtfertigung .....	349
d) Casinospiele in Spielbanken .....	351
(1) Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte .....	351
(2) Rechtfertigung .....	351
IV. Ergebnis .....	352

Inhaltsverzeichnis	15
--------------------	----

*11. Kapitel*

<b>Föderalistische Konfliktfelder in der glücksspielrechtlichen Exekutive</b>	353
I. Wirksamkeit landesrechtlicher Verwaltungsakte im Bundesstaat	353
II. Die DDR-Glücksspielgenehmigungen als Sonderfall	356
III. Vollzug landesfremder Verwaltungsakte	360

*12. Kapitel*

<b>Abschließende Betrachtung</b>	366
<b>Literaturverzeichnis</b>	372
<b>Sachverzeichnis</b>	394

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Ausführungsgesetz
AGGlStV	Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland
ALR	Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Ausschussdrs.	Ausschussdrucksache
BauGB	Baugesetzbuch
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt.	Entscheidungen des Bundesgerichtshof in Strafsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	(Deutscher) Bundestag
BT-Drs.	Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BZgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung

bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CR	Computer und Recht (Zeitschrift)
d. h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DSM-5	Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 5. Auflage
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
e. V.	eingetragener Verein
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
EG	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
Einf	Einführung
EStG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f., ff.	folgende
FG	Finanzgericht
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GlüAG	Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland
GlüÄndStV	Glücksspieländerungsstaatsvertrag
GlüÄndStVAG	Gesetz zur Ausführung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages
GlüG	Glücksspielgesetz
GlüSpG	Glücksspielgesetz
GlüStV	Glücksspielstaatsvertrag
GlüStVAG	Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (Zeitschrift)
GRUR-RR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht – Rechtsprechungs-Report (Zeitschrift)
GVK	Gremiovorsitzendenkonferenz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
h. M.	herrschende Meinung
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland

Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HTTP	Hypertext Transfer Protocol
i. d. R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne des/der
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
ICD-10	Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme, 10. Revision
insb.	insbesondere
IP	Internetprotokoll
IPv6	Internet Protocol Version 6
IT	Informationstechnik
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JMBL. NRW	Justizministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
JURA	JURA – Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
jurisPR-ITR	juris PraxisReport IT-Recht
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JuSchG	Jugendschutzgesetz
JW	Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
K&R	Kommunikation und Recht (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KJM	Kommission für Jugendmedienschutz
LG	Landgericht
LGlüG	Landesglücksspielgesetz
lit.	littera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LS	Leitsatz
LT	Landtag
LV	Landesverfassung
m. w. Nachw.	mit weiteren Nachweisen
Mio.	Millionen
MMR	MultiMedia und Recht (Zeitschrift)
Mrd.	Milliarden
MR-Int	Medien & Recht International (Zeitschrift)
MüKo	Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch
n. F.	neue Fassung
NDR	Norddeutsche Rundfunk
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht

NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
NZWist	Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
RennwLottG	Rennwett- und Lotteriegesetz
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RGSt.	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
Rn.	Randnummer
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
S.	Satz (bei Normbezeichnungen) / Seite (innerhalb von Fundstellennachweisen)
s. o.	siehe oben
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
Sächs.VerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
sog.	sogenannte(n)
SpielbG	Spielbank(en)gesetz
SpielhG	Spielhallengesetz
SpielV	Spielverordnung
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StGB	Strafgesetzbuch
SUCHT	SUCHT – Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis
Suchtmed	Suchtmedizin in Forschung und Praxis (Zeitschrift)
TKG	Telekommunikationsgesetz
u.	und
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
UAbs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom
v. a.	vor allem
VA	Verwaltungsakt
Var.	Variante
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkungen
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (des Bundes)
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis (Zeitschrift)

z. B.	zum Beispiel
ZAK	Kommission für Zulassung und Aufsicht
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZfWG	Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

## Einleitung

Das Glücksspielrecht ist ein sehr umstrittenes Gebiet der Rechtswissenschaft. In diesem Rechtsbereich werden nicht nur regelmäßig einzelne Problemstellungen kontrovers besprochen, sondern häufig auch die generelle Grundausrichtung des deutschen Glücksspielrechts in Frage gestellt. Die Gesetzgeber haben sich im Umgang mit den Glücksspielen schon seit Jahrhunderten stets im Interessenskonflikt befunden, einerseits die Gefahren der Glücksspiele durch restriktive Normen und Verbote zu bekämpfen, andererseits aber auch die Nachfrage in der Bevölkerung nach Glücksspielen zu befriedigen und den Staat finanziell an den Umsätzen zu beteiligen. Die mit Glücksspielen verbundene Suchtgefahr, die innerhalb der verschiedenen Spielarten unterschiedlich hoch ausfällt, ist wissenschaftlich belegt. Außerdem kommen immer wieder Betrugsversuche im Zuge der Glücksspiele vor. In den Fokus der Öffentlichkeit sind besonders in letzter Zeit zahlreiche Manipulationsfälle von Sportveranstaltungen geraten, die die nicht zu unterschätzende Gefahr eines kriminellen Einflusses auf den ordnungsgemäßen Ablauf von Sportveranstaltungen verdeutlichen. Vor diesem Hintergrund wird auch immer wieder eine restriktive Regulierung des Glücksspiels durch Totalverbote oder Angebotsbündelungen im Rahmen eines staatlichen Glücksspielmonopols gefordert.

Dieser Gefahrenlage stehen finanzielle Aspekte gegenüber, die aus ökonomischer Sicht für eine Angebotsausweitung mit umfangreicher Besteuerung sprechen. Die finanziellen Dimensionen des Glücksspielmarktes sind enorm. So beliefen sich die Umsätze auf dem deutschen Glücksspiel-Markt im Jahr 2011 auf 32,51 Mrd. Euro.<sup>1</sup> Von diesen riesigen Umsätzen profitierte der deutsche Staat bislang aber nur teilweise, in den letzten Jahren mit abnehmender Tendenz. Dies ist vor allem dem erheblichen Anteil des unregulierten Schwarzmarktes<sup>2</sup> geschuldet, der in erster Linie aus Online-Angeboten des Sportwetten- und Casinospielesektors besteht. In einer Studie wurde im Jahr 2010 von einem Anteil des unregulierten Wettmarktes in Deutschland von überwältigenden 94 % und einem Umsatz von 7,3 Mrd. Euro ausgegangen.<sup>3</sup> Der versteuerte Umsatz im deutschen Sportwettensektor lag im Jahr 2012 bei nur

---

<sup>1</sup> Meyer, in: Jahrbuch Sucht 2013, S. 120f. Unberücksichtigt sind dabei Soziallotterien, Telefon-Gewinnspiele, Sportwetten und Online-Glücksspiele von privaten und ausländischen Anbietern.

<sup>2</sup> Von diesem Begriff werden sämtliche in der Bundesrepublik Deutschland nicht genehmigte Glücksspielangebote erfasst.

<sup>3</sup> Glücksspielmarkt Deutschland 2015, Key Facts zur Studie, S. 8.

ca. 3,2 Mrd. Euro,<sup>4</sup> weil nur wenige private Sportwettenanbieter in Deutschland (auf freiwilliger Basis) Steuern zahlten.<sup>5</sup> Insgesamt sind verlässliche Zahlen aufgrund der umfangreichen Schwarzmarktangebote im Internet allerdings sehr schwierig zu ermitteln.

Die finanzielle Bedeutung der Glücksspiele zeigt sich nicht nur in Deutschland. So war im von der Finanzkrise stark betroffenen Griechenland der teilprivatisierte Lotto- und Sportwettenanbieter Opa mit einem Nettogewinn von 482 Millionen Euro im Jahr 2011 das profitabelste griechische Unternehmen überhaupt.<sup>6</sup> Solche Gewinnmargen wecken nicht nur auf privatwirtschaftlicher Seite der Anbieter und Vermittler Begehrlichkeiten, möglichst umfangreich und frei von gesetzlichen Beschränkungen tätig sein zu können, sondern es besteht auch ein staatliches Interesse, den Fiskus möglichst weitreichend hieran teilhaben zu lassen, um damit die Staatshaushalte zumindest ein Stück weit konsolidieren zu können. Nicht zuletzt profitieren auch die Sportförderung sowie die Sportverbände und -vereine von diesen Einnahmen.

Die entgegenstehenden Interessen der gewinnorientierten Anbieter und Vermittler des Glücksspiels einerseits und des Staates andererseits, dem neben den fiskalischen Beweggründen auch eine Schutzpflicht gegenüber seinen Bürgern vor den Gefahren des Glücksspiels zukommt, haben über Jahre hinweg zahlreiche Gerichte beschäftigt und kontrovers geführte Auseinandersetzungen im Schrifttum nach sich gezogen, die teils deutlich von den jeweiligen Positionen geprägt waren. Dementsprechend wurde die letzte große Reform des deutschen Glücksspielrechts sowohl von politischer als auch von rechtswissenschaftlicher Seite durchaus unterschiedlich bewertet.

Nachdem der Europäische Gerichtshof die deutsche Glücksspielregulierung 2010 für unvereinbar mit dem Unionsrecht erklärte<sup>7</sup> und der Glücksspielstaatsvertrag ohnehin zum Ende des Jahres 2011 auslief, sahen sich die deutschen Gesetzgeber zu einer umfassenden Neugestaltung ihres Regulierungssystems veranlasst. Als wesentliche Neuerungen wurden dabei ein Konzessionssystem zur Zulassung privater Sportwettenveranstalter sowie eine Lockerung des Verbotes des Veranstaltens und Vermittelns öffentlicher Glücksspiele im Internet vorgesehen.

Die deutschen Landesgesetzgeber, welche überwiegend die Glücksspielgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland wahrnehmen, mussten im Zuge ihrer

---

<sup>4</sup> Handelsblatt v. 12.2.2013, S. 18. Die verwendete Berechnungsmethode anhand gezahlter Abgaben wird allerdings bezweifelt, vgl. <http://www.wettbasis.com/sportwetten-news/sportwetten-schwerer-rechenfehler-beim-handelsblatt-anderen-news-portalen.html> (letzter Aufruf: 28.12.2014).

<sup>5</sup> Handelsblatt v. 12.2.2013, S. 18. Die freiwillige Abgabenabführung sollte vermutlich die Sportwettenkonzessionsvergabe positiv beeinflussen.

<sup>6</sup> Handelsblatt v. 28.2.2012, S. 6.

<sup>7</sup> EuGH – *Carmen Media Group*, Slg. 2010, I-8175; *Markus Stoß u. a.*, Slg. 2010, I-8099; *Winner Wetten*, Slg. 2010, I-8041.

Tätigkeit nicht nur die eben aufgezeigten Interessenlagen berücksichtigen, sondern sich auch untereinander auf eine gemeinsame Linie abstimmen, um eine bundesweit einheitlich geltende Glücksspielregulierung zu ermöglichen. Dieser Prozess lief jedoch nicht reibungslos ab. Schleswig-Holstein entschloss sich im Jahr 2011, zunächst einen Sonderweg zu gehen und ein eigenes Landesglücksspielgesetz zu erlassen. Erst nach einem Regierungswechsel wurde eine erneute Richtungsänderung vorgenommen, indem das Landesgesetz aufgehoben wurde und Schleswig-Holstein in die Glücksspielgemeinschaft der übrigen Bundesländer zurückkehrte.

Im Zuge dieser Arbeit wird auf die Entwicklung des aktuellen Glücksspielrechts in Deutschland eingegangen und die Frage beantwortet, ob die deutschen Gesetzgeber mit dem neugefassten Glücksspielstaatsvertrag (und den begleitenden Gesetzen) nun ein beständiges, mit dem Unionsrecht und dem deutschen Verfassungsrecht vereinbarendes Glücksspielregulierungssystem geschaffen haben. Der Schwerpunkt wird dabei auf die rechtlichen Konsequenzen gelegt, die die weitgehende Landesglücksspielgesetzgebung in der föderalistischen Staatsstruktur der Bundesrepublik Deutschland mit sich bringt. Die verschiedenen Kompetenzgrundlagen des Grundgesetzes zur Regulierung des Glücksspiels werden im Rahmen dieser Arbeit erörtert und die Reichweite der Wahrnehmung durch die jeweiligen Normgeber kritisch gewürdigt. Zudem findet die Rechtsfigur des Staatsvertrages, die für das deutsche Glücksspielrecht von großer Bedeutung ist, besondere Berücksichtigung. Der das Glücksspielrecht prägende Konflikt einer territorial begrenzten Zuständigkeit der Normgeber mit den die Landesgrenzen überschreitenden Glücksspielangeboten wird in den einzelnen Kapiteln erläutert und insbesondere im Hinblick auf die Vorgaben des höherrangigen Rechts überprüft.

Diese Untersuchung wird nicht nur interessensunabhängig die momentane Rechtslage im deutschen Glücksspielmarkt bewerten, sondern zudem auch einen Ausblick auf mögliche Entwicklungen und Gesetzesalternativen in diesem kontroversen Rechtsbereich geben.