

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung	23
Erstes Kapitel: Glücksspiel in Deutschland – Begriff und Ausprägungen	27
A. Definition des Glücksspiels	27
I. Strafrechtlicher Begriff	28
II. Identität mit verwaltungsrechtlichem Begriff?	30
1. Gesetzesmaterialien sowie Positionen von Literatur und Rechtsprechung	30
2. Systematische Auslegung im Lichte der Gewerbeordnung	33
3. Schlussfolgerung	35
III. Unionsrechtlicher Begriff	35
B. Formen des Glücksspiels	37
I. Regulierter und unregulierter Markt	37
II. Zweitlotterien und ihre rechtliche Einordnung zwischen Lotterie und Wette	39
1. Lotterien und Ausspielungen	39
a) Produkte und Anbieter am deutschen Markt	40
b) Ökonomische Bedeutung	43
2. Wetten	44
a) Die Lotterie als Spezialfall der Wette?	45
b) Sportwetten	46
c) Pferdewetten	47
d) Ökonomische Bedeutung	47
3. Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Einordnung der Zweitlotterien	48
a) Merkmale und Produktformen der Zweitlotterien	48
b) Lotterie oder Wette im Rechtssinne?	53
(1) Argumente aus der Literatur für eine Einordnung als Lotterie	54
(2) Straf- und finanzgerichtliche Rechtsprechung	56

(3) Selbstbestimmtheit des Spielplans	61
(4) Selbstbestimmtheit der Spieldurchführung	67
(5) Resümee	68
III. Weitere Glücksspielformen	69
1. Spielautomaten	69
2. Klassische Casinospiele	70
3. Online-Casinospiele	70
4. Sonderfall Gewinnspiele im Rundfunk	71
IV. Interessenkonflikte auf staatlicher Seite	72
 Zweites Kapitel: Negative Auswirkungen des Glücksspiels	 74
A. Pathologische Spielsucht und problematisches Spielverhalten	75
I. Krankheitsbild	75
II. Allgemeine Prävalenz	77
III. Suchtgefahr der verbreitetsten Glücksspielformen	78
1. Kriterien und Überblick	78
2. Spielautomaten	82
3. Sportwetten	83
4. Lotterien	84
5. Internetglücksspiel	86
6. Resümee	89
B. Spielmanipulation und Betrug	89
C. Geldwäsche	94
D. Verstärkung gesellschaftlicher Ungleichheit	96
E. Die spezifischen Risiken von Zweitlotterien	98
I. Spielsucht	98
II. Zahlungsfähigkeit bei hohen Gewinnen	99
III. Kriminalität, Spielmanipulation und Rechtsrisiken	101
IV. Irreführung der Verbraucher	105
V. Rückgang der Lotterieerträge zulasten der Allgemeinheit	106
VI. Zusammenfassende Einordnung	107
 Drittes Kapitel: Zweitlotterien im einfachen Verwaltungsrecht – der Glücksspielstaatsvertrag	 109
A. Entstehungsgeschichte des Staatsvertrages	109
I. Vorläuferregelungen	109
II. Glücksspielstaatsvertrag 2008	111
III. Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag 2012	113

IV. Der gescheiterte Zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag 2018	116
V. Dritter Glücksspieländerungsstaatsvertrag 2020	117
B. Einordnung der Zweitlotterien nach dem Glücksspielstaatsvertrag	118
I. Fehlende Erlaubnis der zuständigen Landesbehörde	119
II. Keine Erlaubnisfähigkeit von Zweitlotterien	120
III. Verletzung des Internetverbotes	122
IV. Werbeverbot in Fernsehen und Internet	123
V. Ordnungsbehördliches Vorgehen gegen Zweitlotterien	123
VI. Resümee	123
C. Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland	124
Viertes Kapitel: Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht	128
A. Keine glücksspielrechtliche Harmonisierung auf Unionsebene	128
B. Verstoß gegen die Grundfreiheiten	130
I. Betroffene Grundfreiheiten	130
1. Dienstleistungsfreiheit	131
a) Sachlicher Anwendungsbereich	131
b) Personeller Anwendungsbereich	134
2. Niederlassungsfreiheit	134
a) Sachlicher Anwendungsbereich	135
b) Personeller Anwendungsbereich	136
3. Räumlicher Anwendungsbereich	136
4. Resümee	137
II. Eingriff in die Grundfreiheiten	138
1. Diskriminierungs- und Beschränkungsverbot	138
2. Keine Pflicht zur Anerkennung von Glücksspiellizenzen aus anderen Mitgliedstaaten	140
III. Rechtfertigung	141
1. Öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit	141
2. Zwingende Gründe des Allgemeininteresses	143
a) Für den Glücksspielsektor anerkannte zwingende Gründe	143
b) Regulierungsziele des Glücksspielstaatsvertrages	146
c) Soziokulturelle Präferenzen und die „Besonderheit des Lotteriesektors“	150
3. Darlegungs- und Beweislast	152

4. Verhältnismäßigkeit	154
a) Maßstab der Geeignetheit	155
(1) Kohärenz als zentrales Kriterium	155
(2) Dimensionen des Kohärenzgebotes	157
(a) Binnenkohärenz und intersektorale Kohärenz	158
(b) Intraföderale und territoriale Kohärenz	162
(c) Strenge des Kohärenzgebotes	165
b) Maßstab der Erforderlichkeit und Angemessenheit	166
c) Verhältnismäßigkeit der deutschen Regulierung	168
(1) Totalverbot des Spielmodells Lotteriewette	168
(a) Anwendbarkeit besonderer Anforderungen für Monopolsysteme	168
(b) Geeignetheit zur Bekämpfung der Spielsucht	171
(aa) Grundsätzliche Förderlichkeit des Totalverbotes	172
(bb) Begrenzung der Lotto-Werbung staatlicher Anbieter	173
(a) Von der Rechtsprechung gezogene Grenzen	173
(β) Einhaltung der Grenzen	177
(cc) Internetangebote der staatlichen Anbieter	183
(dd) Regulierung der Sport- und Pferdewetten	185
(ee) Spielautomatenregulierung	190
(ff) Resümee	197
(c) Geeignetheit zur Bekämpfung von Manipulation und Kriminalität	198
(aa) Das Problem des Risikonachweises	198
(bb) „Besonders hohes Schutzniveau“ durch erhöhtes Steuerungspotential?	201
(cc) Regulatorische Differenzierung innerhalb des Lotteriesektors	206
(dd) Auswirkungen offensiver Spielerwerbung und des privatisierten Vertriebs auf Folge- und Begleitkriminalität	208
(ee) Sportwettenregulierung	209
(ff) Spielautomatenregulierung	211

(gg) Resümee	214
(d) Geeignetheit zum Jugend- und Spielerschutz	215
(e) Folgen weiterer Liberalisierung: Online-Casinos und das Modell Schleswig-Holstein	219
(f) Erforderlichkeit	221
(g) Resümee und Rechtsfolgen	222
(2) Allgemeiner Erlaubnisvorbehalt	225
(a) Keine Monopolakkessorietät	225
(b) Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit	227
(3) Erlaubnisvorbehalt für den Internetvertrieb	229
(4) Anforderungen an die Erteilung einer Internetvertriebslizenz	230
(a) Rechtfertigung durch die Bekämpfung von Spielsucht	231
(b) Rechtfertigung durch die Bekämpfung von Manipulation und Kriminalität sowie den Jugend- und allgemeinen Spielerschutz	233
(c) Resümee und Rechtsfolgen	234
(5) Werbeverbot ohne Befreiungsmöglichkeit für Zweitlotterien	234
(6) Resümee	236
5. „Subsidiäre“ Erlaubnisverfahren im Lichte der Grundsätze von Transparenz und Rechtssicherheit	236
a) Anforderungen an den Regelungsrahmen	236
b) Möglicher Regelungsrahmen für das allgemeine Erlaubnisverfahren	240
c) Möglicher Regelungsrahmen für das Interneterlaubnisverfahren	242
(1) Analoge Anwendung von § 4 Abs. 4 und 5 GlüStV auf Zweitlotterien	242
(2) Fehlender terrestrischer Vertriebsweg	245
(3) Resümee	247
d) Möglicher Regelungsrahmen für das Erlaubnisverfahren für TV- und Internetwerbung	248
e) Transparenz und Rechtssicherheit der Erlaubnisverfahren	248
(1) Allgemeines Erlaubnisverfahren	248
(2) Interneterlaubnisverfahren	253
(3) Werbeerlaubnisverfahren	254

f) Resümee	255
6. Verstoß gegen die Unternehmerfreiheit gem. Art. 16 GRCh	256
a) Anwendungsbereich	257
b) Einfluss der Europäischen Menschenrechtskonvention	258
c) Eingriff in den Schutzbereich	259
d) Rechtfertigung	260
C. Resümee	262
D. Folgen	263
I. Verpflichtung der Gerichte und Behörden	263
II. Ausmaß der Beschränkung des behördlichen Handlungsspielraums	265
Fünftes Kapitel: Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht	270
A. Gesetzgebungskompetenz	271
B. Verletzung der Berufsfreiheit	276
I. Schutzbereich	277
1. Sachlicher Schutzbereich	277
2. Personeller Schutzbereich	279
II. Eingriff	282
III. Verfassungsmäßige Rechtfertigung	282
1. Stufenlehre	283
2. Gesetzgeberische Einschätzungsprärogative	286
3. Legitime Eingriffsziele	288
a) Stufendogmatik im Glücksspielbereich	289
b) Anerkannte legitime Eingriffsziele	291
c) Besonderer Stellenwert der Suchtprävention und -bekämpfung	293
d) Regulierungsziele des Glücksspielstaatsvertrags und Gefahrennachweis	298
4. Grundsatz konsistenter und konsequenter Zweckverfolgung	301
a) Dogmatische Einordnung	302
b) Inhalt und Abgrenzung zum Kohärenzgebot	304
c) Beurteilung der staatsvertraglichen Restriktionen	310
(1) Totalverbot des Spielmodells Lotteriewette	310
(2) Erlaubnisvorbehalte und allgemeines Erlaubnisverfahren	313

(3) Fehlende Erlaubnisfähigkeit des Internetvertriebs und der Online-/TV-Werbung	313
(4) Resümee	314
5. Verhältnismäßigkeit	314
a) Totalverbot des Spielmodells Lotteriewette	315
b) Erlaubnisvorbehalte und allgemeines Erlaubnisverfahren	319
c) Beschränkungen des Internetvertriebs und der Online-/TV-Werbung	319
6. Bestimmtheitsgebot	321
IV. Resümee	323
C. Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes	323
I. Grundsätzliches	323
II. Ungleichbehandlung im Vergleich zu den Großen Primärlotterien	326
III. Ungleichbehandlung im Vergleich zu Sportwetten	327
IV. Ungleichbehandlung im Vergleich zu Spielautomaten und Online-Casinos	328
V. Resümee	331
D. Folgen	331
I. Verfassunggerichtliches Normverwerfungsmonopol	331
II. Nichtigkeits- oder Unvereinbarkeitserklärung	333
Sechstes Kapitel: Abschließende Betrachtung	338
A. Zusammenfassung	338
I. Der Glücksspielbegriff	338
II. Zweitlotterien im Gefüge des Glücksspielstaatsvertrags	338
III. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht	339
IV. Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht	341
V. Intersektorale Kohärenz und Konsequenz	343
VI. Folgen der Verstöße gegen Unions- und Verfassungsrecht	344
B. Bewertung und Ausblick	345
Literaturverzeichnis	351