

Inhaltsübersicht

Einleitung	1
Teil 1: Grundlagen der Untersuchung	5
<i>Kapitel 1: Historische Entwicklung</i>	7
<i>Kapitel 2: Die Glücksspielregulierung in Deutschland</i>	22
<i>Kapitel 3: Der Lotteriemarkt in Deutschland</i>	39
<i>Kapitel 4: Die großen Jackpot-Lotterien</i>	63
Teil 2: Die unions- und verfassungsrechtlichen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	83
<i>Kapitel 1: Unionsrecht</i>	85
<i>Kapitel 2: Verfassungsrecht</i>	124
<i>Kapitel 3: Kohärenz vs. Konsistenz?</i>	158
Teil 3: Die Vereinbarkeit der Lotterieveranstaltungsmonopole mit Unions- und Verfassungsrecht	181
<i>Kapitel 1: Die Ziele der staatlichen Lotteriemonopole</i>	183
<i>Kapitel 2: Das erhöhte Steuerungspotenzial der Länder über ihre Lotterieunternehmen</i>	196
<i>Kapitel 3: Verhältnismäßigkeit der staatlichen Lotteriemonopole</i>	250
Zusammenfassung der Ergebnisse	293
Anhang	299
Literaturverzeichnis	311
Sonstige Quellen	325
Sachregister	331

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXV
Einleitung	1
Teil 1: Grundlagen der Untersuchung	5
<i>Kapitel 1: Historische Entwicklung</i>	7
A. Entstehung, Verbot und Wiedereinführung: die Geschichte der Lotterie	7
I. Die Anfänge moderner Lotterien	8
1. Die Entstehung der holländischen Lotterie	8
2. Die Entstehung des italienischen Zahlenlottos	9
a) Entwicklung in Italien	9
b) Ausbreitung in Europa	10
II. Aufklärung und Liberalismus: die Phase der Totalverbote	12
III. Die Wiedereinführung des Zahlenlottos	13
1. Entwicklung bis zum Zweiten Weltkrieg	13
2. Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg	13
IV. Fazit: historische Verknüpfung der Lotterieveranstaltung mit dem staatlichen Finanzierungsinteresse	14
B. Überblick über die jüngere Glücksspielregulierung in Deutschland	15
I. Die Glücksspielregulierung vor und nach dem LottStV	15
1. Landesrechtliche Regelungen vor Inkrafttreten des LottStV	15
2. Der LottStV	16
a) Der Regelungsrahmen des LottStV	16
b) Das Sportwetten-Urteil des BVerfG	16
II. Der GlüStV 2008	17
III. Inkrafttreten des GlüStV	19
1. Überblick	19
2. Der Sonderweg von Schleswig-Holstein	19
IV. Scheitern des Zweiten und Inkrafttreten des Dritten Glücksspiel- änderungsstaatsvertrags	20
V. Neuausrichtung der Glücksspielregulierung durch den GlüStV 2021 ..	20

<i>Kapitel 2: Die Glücksspielregulierung in Deutschland</i>	22
A. Begriffsbestimmung	22
I. Der Glücksspielbegriff	22
1. Spiel	23
2. Entgeltlicher Erwerb einer Gewinnchance	23
a) Erwerb einer Gewinnchance	23
b) Entgeltlichkeit	23
aa) Der strafrechtliche Einsatzbegriff	24
bb) Verhältnis des ordnungs- und strafrechtlichen Glücksspielbegriffs	24
3. Zufallsabhängigkeit	25
II. Die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele	26
1. Veranstaltung von Glücksspielen	27
2. Durchführung von Glücksspielen	27
3. Vermittlung von Glücksspielen	28
4. Öffentliches Glücksspiel	28
B. Die Grundstruktur der Glücksspielregulierung	29
I. Traditionelle Zweiteilung des Glücksspielrechts	29
II. Überblick über die bundes- und landesrechtlichen Regelungen im Glücksspielrecht	30
1. Bundesrechtliche Regelungen	30
2. Landesrechtliche Regelungen	32
C. Die verschiedenen Glücksspielformen	32
I. Lotterien	32
1. Begriffsbestimmung	32
a) Mehrzahl von Personen	33
b) Bestimmter Spielplan	33
c) Bestimmtes Entgelt	33
d) Geldgewinn	34
2. Das Totalisatorprinzip	34
II. Wetten	34
1. Oddset-Wette	35
2. TOTO-Wette	36
3. Pferdewette	36
III. Das Recht der Spielhallen	37
IV. Spielbanken	37
<i>Kapitel 3: Der Lotteriemarkt in Deutschland</i>	39
A. Der Glücksspielmarkt in Deutschland: ein Überblick	40
I. Der legale Glücksspielmarkt	40
II. Der illegale Glücksspielmarkt	41

B. Der legale Lotteriemarkt	43
I. Die Lotterien der Landeslotteriegesellschaften	43
1. Die großen Jackpot-Lotterien	43
a) Lotto 6 aus 49	43
b) Eurojackpot	45
2. Die übrigen Lotteriespiele der Landeslotteriegesellschaften	46
a) Hauptlotterien	46
aa) KENO	46
bb) GlücksSpirale	47
cc) TOTO-Fußballwetten	47
b) Zusatzlotterien	48
c) Lotterien mit Sofort-Gewinnentscheid	48
II. Die Klassenlotterie	49
III. Lotterien mit geringem Gefährdungspotenzial	50
1. Soziallotterien	50
2. Zinslotterien	51
3. Die Kleine Lotterie i. S. d. § 18 GlüStV	52
C. Der illegale Lotteriemarkt	52
I. Das Geschäftsmodell	53
1. Die vertragliche Ausgestaltung	53
2. Die Finanzierung	54
II. Erlaubnisfähige Zweitlotterie oder schwarze Lotteriewette?	55
1. Formelle Legalität	55
2. Materielle Legalität	56
a) Erlaubnisfähige Zweitlotterien	57
b) Schwarze Lotteriewetten	57
III. Fazit: kein illegaler Lotteriemarkt in Deutschland	59
D. Der Vertrieb der Lotterielose	59
I. Der terrestrische Vertrieb durch Annahmestellen	59
II. Der staatliche Eigenvertrieb im Internet	60
III. Die gewerbliche Spielvermittlung	61
<i>Kapitel 4: Die großen Jackpot-Lotterien</i>	63
A. Der Regelungsrahmen der staatlichen Lotteriemonopole	63
I. Erlaubnisvorbehalt gem. § 4 Abs. 1 GlüStV	63
II. Die staatliche Lotterieveranstaltung gem. § 10 GlüStV	64
1. Das staatliche Glücksspielangebot gem. § 10 Abs. 1 GlüStV	64
a) Der Sicherstellungsauftrag gem. § 10 Abs. 1 S. 1 GlüStV	64
b) Der Fachbeirat § 10 Abs. 1 S. 2 GlüStV	65
2. Die organisationsrechtliche Umsetzung des Sicherstellungsauftrags gem. § 10 Abs. 2 GlüStV	66
3. Der Staatsvorbehalt für die Veranstaltung der Jackpot-Lotterien	67

III. Die besonderen Erlaubnisvoraussetzungen für Jackpot-Lotterien	
gem. § 22 GlüStV	67
1. Begrenzungen der Höhe planmäßiger Jackpots § 22 Abs. 1 S. 1 GlüStV	67
2. Begrenzung der Ausspielungsfrequenz § 22 Abs. 1 S. 2 GlüStV	68
3. Anschluss an das übergreifende Sperrsystem § 22 Abs. 2 S. 1 GlüStV	68
IV. Die landesrechtlichen Ausführungsgesetze	68
1. Die notwendigen Bestimmungen i. S. d. § 28 S. 1 GlüStV	70
2. Die weitergehenden Anforderungen i. S. d. § 28 S. 2 GlüStV	70
3. Die landesrechtliche Ausgestaltung der staatlichen Lotteriemonopole	71
B. Steuern, Abgaben und Unternehmensgewinne:	
Der fiskalische Aspekt der großen Jackpot-Lotterien	71
I. Die Lotteriesteuer	72
II. Die Lotterieabgaben	74
1. Art der Abgabe	74
2. Adressat der Abgabe	74
3. Verwendungszweck der Abgabe	75
4. Überblick über die Sonstige Abgabe	75
III. Die Unternehmensgewinne	75
IV. Fazit: fiskalisches Interesse der Länder an der Lotterieveranstaltung	77
C. Die Veranstaltung großer Jackpot-Lotterien als natürliches Monopol?	78
I. Die Marktsituation in Litauen und der Tschechischen Republik	78
II. Angebotskonzentration als Erklärungsansatz	79
III. Fazit: Die Veranstaltung große Jackpot-Lotterien führt zu monopolartigen Marktstrukturen	80
Teil 2: Die unions- und verfassungsrechtlichen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	83
Kapitel 1: Unionsrecht	85
A. Grundfreiheiten	87
I. Anwendungsbereich der Grundfreiheiten	87
1. Niederlassungsfreiheit Art. 49 AEUV	88
a) Sachlicher Anwendungsbereich	88
b) Persönlicher Anwendungsbereich	89
2. Dienstleistungsfreiheit Art. 56 AEUV	90
a) Sachlicher Anwendungsbereich	90
b) Persönlicher Anwendungsbereich	91
3. Bereichsausnahme gem. Art. 51 Abs. 1 AEUV (i. V. m. Art. 62 AEUV)	91
a) Ausübung öffentlicher Gewalt	92

b) Staatliche Lotterieveranstaltung als Ausübung öffentlicher Gewalt?	92
II. Gewährleistungsumfang der Grundfreiheiten	93
III. Rechtfertigung	94
1. Geschriebene Einschränkungsmöglichkeit	94
2. Ungeschriebene Einschränkungsmöglichkeit	95
a) Fiskalisches Interesse	97
b) Vermeidung verwaltungstechnischer Nachteile	98
c) Soziokulturelle Präferenzen	98
3. Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	101
a) Geeignetheit	101
b) Erforderlichkeit	102
c) Angemessenheit	102
4. Gesamtwürdigung	102
IV. Der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten	103
1. Unionsrechtliche Anerkennung mitgliedstaatlicher Gestaltungsspielräume	103
2. Konsequenzen des weiten Gestaltungsspielraums	104
a) Reduzierung der gerichtlichen Kontrolldichte	105
b) Ausnahme vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung	106
3. Die Darlegungs- und Beweisobliegenheit der Mitgliedstaaten	107
V. Folgen eines Verstoßes gegen die Grundfreiheiten	108
VI. Fazit: staatliche Lotteriemonopole als Beschränkung der Dienst- und Niederlassungsfreiheit privater Lotterieveranstalter	109
B. Unionsgrundrechte	110
I. Bindung der Mitgliedstaaten gem. Art. 51 Abs. 1 GRCh	111
1. Unionsrecht	111
2. Durchführung	111
II. Die Unionsgrundrechte in der glücksspielrechtlichen Rechtsprechung des EuGH	113
III. Die Rechtsprechung des EGMR als Impuls für die Auslegung der Unionsgrundrechte?	114
1. Urteil des EGMR vom 27. November 2012	114
2. Rezeption im Schrifttum	115
3. Fazit: kein Auslegungsimpuls durch das Urteil des EGMR	116
C. EU-Wettbewerbsrecht	116
I. Kartellverfahren gegen die Landeslotteriegesellschaften	117
II. Überblick über die Art. 101 ff. AEUV	118
III. Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln auf die staatlichen Lotterieunternehmen	119
1. Die Lotteriegesellschaften als Unternehmen i. S. d. Art. 101 ff. AEUV	120

2. Die Lotteriegesellschaften als öffentliche Unternehmen	
i. S. d. Art. 106 Abs. 1 AEUV	120
IV. Legalausnahme gem. Art. 106 Abs. 2 AEUV	121
1. Dienstleistung von allgemein wirtschaftlichem Interesse	122
2. Charakter eines Finanzmonopols	123
<i>Kapitel 2: Verfassungsrecht</i>	124
A. Formelle Verfassungsgemäßheit	125
I. Lotteriemonopole als Finanzmonopole gem. Art. 105 Abs. 1 GG?	125
1. Abgrenzung zwischen Finanzmonopolen und Verwaltungsmonopolen	125
2. Verfassungsrechtliche Konsequenzen der Einordnung als Finanzmonopole	126
a) Folgen für die aktuell bestehenden Lotteriemonopole der Länder	126
b) Möglichkeit der Errichtung eines bundesweiten Lotteriemonopols	126
aa) Fehlende Gesetzgebungskompetenz für die Errichtung neuer Finanzmonopole	127
bb) Unvereinbarkeit der Einführung neuer Finanzmonopole mit Art. 12 Abs. 1 GG	127
3. Einordnung der Lotteriemonopole als Finanzmonopole	128
II. Die Gesetzgebungskompetenz im Lotterierecht	129
1. Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 70 Abs. 1 GG	130
2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 72 Abs. 1	
i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	130
a) Übertragung der Rechtsprechung auf das Lotterierecht	131
b) Rezeption im Schrifttum	131
3. Fazit: Lotterierecht als Recht der Wirtschaft gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	132
4. Konsequenz für die Lotteriemonopole der Länder	133
B. Das Grundrecht der Berufsfreiheit	134
I. Schutzbereich	134
1. Persönlicher Schutzbereich	135
a) Juristische Personen mit Unionsbezug	135
aa) Anwendungserweiterung	135
bb) Schutzbereichsanpassung	136
b) Juristische Personen des öffentlichen Rechts	137
2. Sachlicher Schutzbereich	138
a) Beschränkung auf erlaubte Tätigkeiten	139
b) Staatlich vorbehaltene Tätigkeiten	140
II. Eingriff	141
III. Rechtfertigung	142
1. Einschränkungsmöglichkeit	142

2. Verfassungsgemäßheit der Einschränkungsmöglichkeit	143
a) Rechtfertigende Gründe des Gemeinwohls	143
b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	145
aa) Legitimer Zweck	145
(1) Vermeidung und Abwehr der Glücksspielsucht	145
(2) Abwehr der Folge- und Begleitkriminalität	146
(3) Betrugsvermeidung und Manipulationsabwehr	146
(4) Fiskalische Interessen	146
bb) Geeignetheit	148
cc) Erforderlichkeit	148
dd) Angemessenheit	148
3. Korrektur des verfassungsrechtlichen Grundrechtsschutzes	149
a) Wahrnehmung von Singularinteressen	149
b) Lotto als „bemakelte Freiheit“?	150
aa) Spielbanken-Beschluss vom 19. Juli 2000	150
bb) Spielhallen-Beschluss vom 07. März 2017	151
cc) Analyse und Einordnung der Rechtsprechung	152
dd) Fazit: keine bemakelte Freiheit der Lotterieveranstalter	154
C. Einschätzungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers	154
I. Einschätzungsprärogative i. R. d. legitimen Zwecks	155
II. Einschätzungsprärogative i. R. d. Verhältnismäßigkeit	156
<i>Kapitel 3: Kohärenz vs. Konsistenz?</i>	158
A. Das unionsrechtliche Kohärenzkriterium	159
I. Dogmatische Einordnung der Kohärenz	160
II. Methodik der Kohärenzprüfung	160
1. Kohärenz als unionsgerichtliche Motivkontrolle	161
2. Faktoren der Kohärenzprüfung	162
a) Die normativen und tatsächlichen Maßnahmen der Mitgliedstaaten	162
b) Die Beurteilungsperspektive der Kohärenzprüfung	163
aa) Sektorale Kohärenz	163
bb) Sektorübergreifende Kohärenz	164
3. Beurteilungsmaßstab der Kohärenz	165
a) Konkretisierung durch die Rechtsprechung des EuGH	165
b) Konkretisierung durch die Rechtsprechung des BVerwG	166
aa) Anforderungen an die sektorale Kohärenz	166
bb) Anforderungen an die sektorübergreifende Kohärenz	167
cc) Fazit: unterschiedlicher Bewertungsmaßstab i. R. d. sektoralen und sektorübergreifenden Kohärenz.	167
4. Kohärenz im Bundesstaat	168
B. Das verfassungsrechtliche Konsistenzgebot	169
I. Dogmatische Einordnung des Konsistenzgebots	170

II. Entwicklung des Konsistenzgebots in der Rechtsprechung des BVerfG	171
1. Konsistenz als verfassungsgerichtlicher Ausgleich zu der besonderen Rolle der Länder im Glücksspielbereich	171
2. Faktoren der Konsistenzprüfung	172
a) Rechtliche Ausgestaltung	172
b) Tatsächliche Ausgestaltung	173
3. Beurteilungsperspektive der Konsistenzprüfung	173
4. Beurteilungsmaßstab der Inkonsistenz	175
a) Normatives Regelungsdefizit	176
b) Strukturelles Ausführungsdefizit	176
c) Fazit: unterschiedlicher Bewertungsmaßstab bei Regelungs- und Ausführungsdefiziten	177
5. Konsistenz im Bundesstaat	177
C. Unterschiede und Gemeinsamkeiten	178

Teil 3: Die Vereinbarkeit der Lotterieveranstaltungsmonopole mit Unions- und Verfassungsrecht

Kapitel 1: Die Ziele der staatlichen Lotteriemonopole

A. Die Bekämpfung und Prävention der Glücksspielsucht	184
I. Glücksspielsucht als anerkannte Krankheit	184
II. Spielbezogene Risikofaktoren der Glücksspielsucht	185
III. Ermittlung des Suchtpotenzials der verschiedenen Glücksspiele	186
1. Klientenbefragung	186
2. Expertenbefragung	186
3. Epidemiologische Studien	187
4. Fazit: geringes Suchtgefährdungspotenzial der großen Jackpot-Lotterien	188
B. Der Schutz vor Betrug und Manipulationen zur Sicherung der Integrität des Spiels	188
I. Vor der Ziehung: Manipulation des Ziehungsergebnisses	189
1. Lotto 6 aus 49	190
2. Eurojackpot	190
II. Nach der Ziehung: Manipulation der Gewinnermittlung und -auszahlung	190
1. Manipulation durch den Spieler	190
2. Manipulation durch den Vermittler	191
3. Manipulation durch kollusives Zusammenwirken von Spieler und Vermittler	191
4. Manipulation durch den Veranstalter	192
III. Fazit: hohes Betrugs- und Manipulationspotenzial der großen Jackpot-Lotterien	193

*Kapitel 2: Das erhöhte Steuerungspotenzial der Länder
über ihre Lotterieu Unternehmen*

A. Das erhöhte Steuerungspotenzial in der unions- und verfassungs- rechtlichen Rechtsprechung	196
I. Unionsrechtliche Rechtsprechung	197
1. Rechtssache <i>Liga Portuguesa</i>	198
a) Überblick über die portugiesische Glücksspielregulierung	198
b) Der Verfahrensgegenstand	199
c) Das erhöhte Steuerungspotenzial in der Rechtssache <i>Liga Portuguesa</i>	199
2. Rechtssache <i>Zeturf</i>	200
a) Überblick über die französische Glücksspielregulierung	200
b) Der Verfahrensgegenstand	201
c) Das erhöhte Steuerungspotenzial in der Rechtssache <i>Zeturf</i>	202
aa) Zur staatlichen Kontrolle über die Tätigkeit des PMU	202
bb) Die Ausführungen des EuGH	203
d) Die Entscheidung des Conseil d'État	204
3. Rechtssache <i>Stanleybet International/OPAP</i>	205
a) Überblick über die griechische Glücksspielregulierung	205
b) Der Verfahrensgegenstand	205
c) Das erhöhte Steuerungspotenzial in der Rechtssache <i>Stanleybet International/OPAP</i>	206
d) Griechische Glücksspielreform und Entscheidung des Symvoulío tis Epikrateias	207
4. Analyse der Rechtsprechung des EuGH	207
II. Verfassungsrechtliche Rechtsprechung	209
1. Spielbanken-Beschluss vom 19. Juli 2000	210
2. Nichtannahmebeschluss vom 26. März 2007	210
3. Analyse der Rechtsprechung des BVerfG	211
III. Fazit: Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten als Ausdruck eines erhöhten Steuerungspotenzials	211
B. Die Organisation der Lotterieveranstaltung	212
I. Überblick über die Organisation der Lotterieveranstaltung	213
II. Die Organisation der Lotterieveranstaltung in den einzelnen Ländern	216
1. Die Lotterieveranstaltung in Form der unmittelbaren Staatsverwaltung gem. § 10 Abs. 2 S. 1 Var. 1 GlüStV	216
2. Die Lotterieveranstaltung in Form der mittelbaren Staatsverwaltung gem. § 10 Abs. 2 S. 1 Var. 3 GlüStV	217
3. Die Lotterieveranstaltung in Form privatrechtlicher Gesellschaften gem. § 10 Abs. 2 S. 1 Var. 4 GlüStV	218
a) Die Beteiligungsformen	218
b) Die Gesellschaftsformen	219
aa) GmbH	220

bb) GmbH & Co. KG	221
cc) GmbH & Co. OHG	222
4. Veranstaltung und Durchführung: Mischformen der Organisationsmöglichkeiten	222
a) Die rechtlichen Anforderungen an die Durchführung der großen Jackpot-Lotterien	223
b) Umsetzung in der Praxis	224
aa) Veranstaltung in Form der unmittelbaren Staatsverwaltung und Durchführung in Form der unmittelbaren Beteiligung an einem privatrechtlichen Unternehmen	224
bb) Veranstaltung in Form der unmittelbaren Staatsverwaltung und Durchführung in Form der mittelbaren Beteiligung an einem privatrechtlichen Unternehmen	224
cc) Veranstaltung durch ein Sondervermögen und Durchführung in Form der unmittelbaren Beteiligung an einem privatrechtlichen Unternehmen	225
C. Die Steuermöglichkeiten der Länder gegenüber den Lotterieu Unternehmen	225
I. Steuermöglichkeiten über die Lotterieveranstaltung in Form der unmittelbaren Staatsverwaltung gem. § 10 Abs. 2 S. 1 Var. 1 GlüStV ...	226
1. Einwirkung auf Organisationseinheiten der unmittelbaren Staatsverwaltung	226
2. Kontrolle über die Organisationseinheiten der unmittelbaren Staatsverwaltung	227
a) Interne Kontrollmöglichkeiten	227
b) Externe Kontrollmöglichkeiten	227
3. Fazit: sehr hohes Steuerungspotenzial der Länder i. R. d. unmittelbaren Staatsverwaltung	228
II. Steuermöglichkeiten bei der Lotterieveranstaltung in Form der mittelbaren Staatsverwaltung gem. § 10 Abs. 2 S. 1 Var. 3 GlüStV	228
1. Einwirkung auf Organisationseinheiten der mittelbaren Staatsverwaltung	228
2. Kontrolle über die Organisationseinheiten der mittelbaren Staatsverwaltung	229
a) Interne Kontrollmöglichkeiten	229
b) Externe Kontrollmöglichkeiten	230
3. Fazit: hohes Steuerungspotenzial der Länder i. R. d. mittelbaren Staatsverwaltung	230
III. Steuermöglichkeiten bei der Lotterieveranstaltung in Form privatrechtlicher Gesellschaften gem. § 10 Abs. 2 S. 1 Var. 4 GlüStV ...	231
1. Einwirkung auf juristische Personen des Privatrechts	231
a) Einwirkung auf die personelle Besetzung der Gesellschaftsorgane	232
aa) Einfluss auf die Zusammensetzung des Leitungsorgans	232

bb) Einfluss auf die Zusammensetzung des Überwachungsorgans	233
b) Einwirkung auf die sachlichen Entscheidungen der Gesellschaftsorgane	234
aa) Dienstliches Weisungsrecht gegenüber den Vertretern in der Gesellschafterversammlung	234
bb) Gesellschaftsrechtliches Weisungsrecht gegenüber den Mitgliedern der Geschäftsführung	234
cc) Dienstliches Weisungsrecht gegenüber den Aufsichtsrats- mitgliedern eines fakultativen GmbH-Aufsichtsrats	235
2. Kontrolle juristischer Personen des Privatrechts	237
a) Interne Kontrollmöglichkeiten	237
aa) Finanzkontrolle	237
bb) Kontrolle der Geschäftsführung	238
(1) Kontrolle durch die Gesellschafterversammlung	238
(2) Kontrolle durch den Aufsichtsrat	239
b) Externe Kontrollmöglichkeiten	239
aa) Erweiterte Jahresabschlussprüfung durch den Abschlussprüfer gem. § 53 Abs. 1 HGrG	239
bb) Betätigungsprüfung durch die Landesrechnungshöfe § 54 Abs. 1 HGrG	241
3. Fazit: hohes Steuerungspotenzial der Länder i. R. d. privatrechtlichen Lotterieveranstaltung	242
a) Baden-Württemberg	244
b) Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein	244
c) Niedersachsen	245
IV. Fazit: erhöhte Steuerungsmöglichkeiten gegenüber privaten Lotterieveranstaltern	247
<i>Kapitel 3: Verhältnismäßigkeit der staatlichen Lotteriemonopole</i>	250
A. Die Bekämpfung und Prävention der Glücksspielsucht	250
I. Unionsrechtliche Bewertung	250
1. Geeignetheit	251
2. Kohärenz	251
a) Sektorale Kohärenz	252
aa) Normative Ausgestaltung	252
(1) Ausnahme vom Staatsvorbehalt gem. § 10 Abs. 6 i. V. m. §§ 12 ff. GlüStV	252
(2) Regelung der Jackpot-Höhe und der Ausspielungs- frequenz gem. § 22 Abs. 1 GlüStV	253
(3) Sonderregelung für Lotterien mit erhöhtem Suchtpotenzial gem. § 22 Abs. 2 GlüStV	254
(4) Fazit: kohärente normative Ausgestaltung der Lotterieveranstaltungsmonopole	256
bb) Tatsächliche Ausgestaltung	257

(1) Einführung des Eurojackpots zur Kanalisierung suchtgefährlicher Spiele	257
(a) Das Nachfrageverhalten	259
(b) Die Spielmodalitäten	260
(c) Austauschbarkeit mit suchtgefährlicheren Glücksspielen	261
(aa) Sportwetten zu festen Gewinnquoten	261
(bb) Spielbanken	261
(cc) Automatenspielen in Spielhallen oder Gaststätten	262
(dd) Fazit: kein Substitutionsverhältnis des Eurojackpots zu suchtgefährlicheren Glücksspielen	262
(2) Einführung des Eurojackpots zur Kanalisierung illegaler Spiele	263
(3) Das Werbeverhalten der Landeslotteriegesellschaften . . .	265
(4) Berücksichtigung des gesetzgeberischen Prognosespielraums	266
cc) Fazit: inkohärente tatsächliche Ausgestaltung der Lotterieveranstaltungsmonopole	268
3. Erforderlichkeit	269
a) Zulassung privater Lotterieveranstalter als milderes, aber gleich effektives Mittel?	269
b) Fazit: Staatliche Lotterieveranstaltungsmonopole sind zur Suchtbekämpfung nicht erforderlich	272
II. Verfassungsrechtliche Bewertung	272
1. Geeignetheit	273
2. Erforderlichkeit	273
a) Zulassung privater Lotterieveranstalter als milderes, aber gleich effektives Mittel?	273
b) Berücksichtigung des Beurteilungs- und Prognosespielraums . . .	273
c) Fazit: staatliche Lotterieveranstaltungsmonopole zur Suchtbekämpfung nicht erforderlich	274
B. Der Schutz vor Betrug und Manipulationen	274
I. Unionsrechtliche Bewertung	275
1. Geeignetheit	275
2. Kohärenz	276
a) Sektorale Kohärenz	276
aa) Normative Ausgestaltung	276
bb) Tatsächliche Ausgestaltung	276
(1) Der Deutsche Lotto- und Totoblock	277
(2) Die Aufgabe des DLTB bei der Veranstaltung der großen Jackpot-Lotterien	278

(3) Die rechtliche Rolle des DLTB bei der Veranstaltung der großen Jackpot-Lotterien	279
cc) Fazit: inkohärente tatsächliche Ausgestaltung der Lotterieveranstaltungsmonopole	280
II. Verfassungsrechtliche Bewertung	282
1. Geeignetheit	282
2. Erforderlichkeit	282
a) Zulassung privater Lotterieveranstalter als milderes, aber gleich effektives Mittel?	282
b) Berücksichtigung des Beurteilungs- und Prognosespielraums ...	283
3. Angemessenheit	284
C. Gesamtbetrachtung	285
D. Rechtsfolgen	287
E. Empfehlung zur zukünftigen Ausgestaltung	288
I. Private Lotterieveranstaltungsmonopole oder -oligopole	288
II. Neuakzentuierung der staatlichen Lotterieveranstaltungsmonopole ...	288
1. Keine Rechtfertigung mit dem Ziel der Suchtbekämpfung und -prävention	289
2. Errichtung transparenter Organisationsstrukturen	289
a) Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts	289
b) Gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung auf Grundlage eines Verwaltungsabkommens	290
Zusammenfassung der Ergebnisse	293
Anhang	299
Literaturverzeichnis	311
Sonstige Quellen	325
Sachregister	331