

LISA DECKERS

Staatliche
Lotteriemonopole

Spiel und Recht

11

Mohr Siebeck

Spiel und Recht

herausgegeben von

Steffen Augsberg, Marc Bungenberg, Julian Krüper,
Christian J. Tams und Jörg Philipp Terhechte

11



Lisa Deckers

Staatliche Lotteriemonopole

Eine Untersuchung der Vereinbarkeit
mit Unions- und Verfassungsrecht

Mohr Siebeck

Lisa Deckers, geb. 1991; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Münster und der Yeditepe Üniversitesi Istanbul; 2017 Erstes Staatsexamen; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht der Universität Bochum; Referendariat am OLG Düsseldorf; 2023 Zweites Staatsexamen.

Gedruckt mit Unterstützung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI), Berlin und der Ruhr-Universität Bochum

ISBN 978-3-16-162081-2 / eISBN 978-3-16-162188-8

DOI 10.1628/978-3-16-162188-8

ISSN 2366-634X / eISSN 2569-4405 (Spiel und Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Bodelshausen aus der Times New Roman gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und dort gebunden.

Printed in Germany.

Meinen Eltern

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 2021 von der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen. Sie befindet sich im Wesentlichen auf dem Stand ihrer Einreichung im Mai 2021 und wurde für die Drucklegung punktuell aktualisiert.

Mein herzlichster Dank gilt meinem Doktorvater, *Professor Dr. Jörg Ennuschat*, der die Arbeit nicht nur betreut und mit seinen kritischen Nachfragen bereichert, sondern mir auch den Weg in die Wissenschaft aufgezeigt hat. *Professor Dr. Wolfram Cremer* danke ich für das anregungsreiche Zweitgutachten.

Erstellt wurde die Arbeit im Rahmen eines Drittmittelprojekts an der Ruhr-Universität Bochum, das durch die *Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG*, *SFW Organisations- und Unternehmensberatungs-GmbH*, *LÖWEN PLAY GmbH* sowie *LÖWEN ENTERTAINMENT GmbH* finanziell gefördert wurde. Mein Dank gilt den Verantwortlichen für die Unterstützung und das entgegengebrachte Vertrauen. Es liegt mir besonders am Herzen, zu betonen, dass es sich um eine *ergebnisoffene* rechtswissenschaftliche Arbeit handelt und mir die besondere Verantwortung, die aus der Drittmittelförderung resultiert, stets bewusst war.

Gemeinsam mit meinem Doktorvater hatte ich das Glück, während meiner Forschungstätigkeit mit herausragenden Persönlichkeiten und Experten über die dieser Untersuchung zugrunde liegende Fragestellung zu diskutieren. Mein Dank gilt allen Gesprächspartnern für ihre Zeit. Von ihren Anregungen und ihrer Expertise hat diese Arbeit enorm profitiert.

Für den Druckkostenzuschuss zur Veröffentlichung dieser Arbeit danke ich dem Bundesministerium des Inneren und für Heimat.

Mein persönlicher Dank gilt zuvorderst meinem Mentor *Dr. Steffen Krieger*. Er hat mich während der gesamten Zeit meiner Doktorarbeit unterstützt und stand mir auch in den schwierigen Phasen mit seinem wertvollen Rat zur Seite. Bedanken möchte ich mich außerdem bei *Thomas Pelikan* für die sorgfältige Durchsicht der Arbeit.

Diese Arbeit wäre nicht möglich gewesen ohne meine Familie. Meiner Schwester *Marie Deckers* danke ich für ihre stets einfühlsamen und motivierenden Worte. Der jedoch größte Dank gilt meinen Eltern *Janine Beutler-Deckers* und *Karl-Heinz Deckers*. Ihre unermüdliche Unterstützung, die anhaltende Geduld und vor allem der immer fortwährende Zuspruch haben mir den Mut und die Kraft für dieses Projekt gegeben. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

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 Lotterimonopole	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
<i>Kapitel 1: Unionsrecht</i>	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) Betrugsvorbeugung 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	181
--	-----

<i>Kapitel 1: Die Ziele der staatlichen Lotteriemonopole</i>	183
--	-----

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

<i>Kapitel 2: Das erhöhte Steuerpotenzial der Länder über ihre Lotterieu Unternehmen</i>	196
A. Das erhöhte Steuerpotenzial in der unions- und verfassungs- rechtlichen Rechtsprechung	197
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 Steuerpotenzial 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 Steuerpotenzial 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 Steuerpotenzial in der Rechtssache <i>Stanleybet International/OPAP</i>	206
d) Griechische Glücksspielreform und Entscheidung des Symvoulio 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 Steuerpotenzials	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 Steuerungsmöglichkeiten der Länder gegenüber den Lotterieunternehmen	225
I. Steuerungsmöglichkeiten 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. Steuerungsmöglichkeiten 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. Steuerungsmöglichkeiten 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

Kapitel 3: Verhältnismäßigkeit der staatlichen Lotteriemonopole 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

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. F.	alte Fassung
a. M.	am Main
Abb.	Abbildung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der konsolidierten Fassung vom 26. Oktober 2012 (ABl. C 326/1 S. 47)
AG	Amtsgericht
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGGlüStV Baden-Württemberg	Landesglücksspielgesetz vom 20. November 2012 (GVBl. S. 604)
AGGlüStV Bayern	Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 20. Dezember 2007 (GVBl. S. 922)
AGGlüStV Berlin	Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag vom 20. Juli 2012 (GVBl. S. 238)
AGGlüStV Brandenburg	Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland für öffentliche Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten im Land Brandenburg vom 28. Juni 2012 (GVBl. S. 29)
AGGlüStV Bremen	Bremisches Glücksspielgesetz vom 12. Juni 2012 (GVBl. S. 255)
AGGlüStV Hessen	Hessisches Glücksspielgesetz vom 28. Juni 2012 (GVBl. S. 190)
AGGlüStV Mecklenburg-Vorpommern	Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages vom 14. Dezember 2007 (GVBl. S. 386)
AGGlüStV Niedersachsen	Niedersächsisches Glücksspielgesetz vom 17. Dezember 2007 (GVBl. S. 756)
AGGlüStV NRW	Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 13. November 2012 (GVBl. S. 29)
AGGlüStV Rheinland-Pfalz	Landesgesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder vom 22. Juni 2012 (GVBl. S. 166)
AGGlüStV Saarland	Saarländisches Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 20. Juni 2012 (GVBl. S. 156)

AGGlüStV Sachsen	Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages und über die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von Sportwetten, Lotterien und Ausspielungen im Freistaat Sachsen vom 14. Dezember 2007 (GVBl. S. 542; 2012 S. 267)
AGGlüStV Sachsen-Anhalt	Glücksspielgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 1. Juli 2012 (GVBl. S. 320)
AGGlüStV SH	Gesetz zur Ausführung des Ersten Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 1. Februar 2013 (GVBl. S. 64)
AGGlüStV Thüringen	Thüringer Glücksspielgesetz vom 18. Dezember 2007 (GVBl. S. 243)
AktG	Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. S. 1089)
Alt.	Alternative
Anh.	Anhang
AO	Abgabenordnung vom 16. März 1976 i. d. F. vom 1. Oktober 2002 (BGBl. S. 3866; 2003 S. 61)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARJEL	Autorité de Régulation des Jeux En Ligne
Art.	Artikel
BaFin-MaGo	Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation von Versicherungsunternehmen
BayHO	Haushaltsordnung des Freistaates Bayern vom 8. Dezember 1971 (GVBl. S. 664)
BB	Betriebs-Berater
Bd.	Band
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern vom 17. Juni 2008 (BGBl. S. 1010)
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896 i. d. F. vom 2. Februar 2002 (BGBl. S. 42, 2909; 2003, S. 738)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. S. 1284)
BKartA	Bundeskartellamt
Branntweinmonopolabschaffungsgesetz	Gesetz zur Abschaffung des Branntweinmonopols vom 21. Juni 2013 (BGBl. S. 1650)
Brdb.	Brandenburg
BSE	Bruttospielerträge
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 i. d. F. vom 11. August 1993 (BGBl. S. 1473)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BZgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
BzGw	Beiträge zum Glücksspielwesen
bzw.	beziehungsweise
CB	Compliance-Berater
d. h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dies.	dieselben
DKLB	Deutsche Klassenlotterie Berlin
DKLB-Gesetz	Gesetz Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin vom 7. Juni 1974 (GVBl. S. 1338)
DLTB	Deutscher Lotto- und Totoblock
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
e. V.	eingetragener Verein
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention – Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04. November 1950 (BGBl. II 1952, S. 685)
Entsch.	Entscheidung
Ergl.	Ergänzungslieferung
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union in der konsolidierten Fassung vom 26. Oktober 2012 (ABl. C 326/1 S. 13)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f., ff.	folgende
FDJ	Française des Jeux
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 i. d. F. vom 22. Februar 1999 (BGBl. S. 202)
GewStG	Gewerbsteuergesetz vom 1. Dezember 1936 i. d. F. vom 15. Oktober 2002 (BGBl. S. 4167)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. III Nr.100–1)
ggf.	gegebenenfalls
GKL	Gemeinsamen Klassenlotterie der Länder

GKL-StV	Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder vom 15. Dezember 2011 (GVBl. Bayern S. 383)
GlSpG SH	Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels vom 20. Oktober 2011 (GVBl. S. 280)
GlüStV	Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011 (GVBl. NRW S. 524, Anlage 1)
GlüStV 2008	Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland unterzeichnet am 30. Januar 2007 (GVBl. NRW. S. 445, Anlage 1)
GlüStV 2018	Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages vom 16. März 2017 (GVBl. Brdb. Nr. 23)
GlüStV 2020	Dritter Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 18. April 2019 (GVBl. M-V S. 703)
GlüStV 2021	Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland vom 29. Oktober 2020 (GVBl. Brdb. 2021 Nr. 6)
GlüVO LSA	Glücksspielverordnung des Landes Sachsen-Anhalt vom 6. Juli 2010 (GVBl. S. 430)
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Compagnie Kommanditgesellschaft
GmbH & Co. OHG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Compagnie offene Handelsgesellschaft
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung vom 20. April 1892 (BGBl. III Nr. 4123–1)
GmbHR	GmbH-Rundschau
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 26. Oktober 2012 (ABl. C 326/3 S. 391)
grdl.	grundlegend
GS	Gedenkschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 26. August 1998, i. d. F. vom 26. Juni 2013 (BGBl. S. 1750, 3245)
h. M.	herrschende Meinung
HaushG 2018 NRW	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2018 vom 18. Januar 2018 (GVBl. S. 45)
HGB	Handelsgesetzbuch vom 10. Mai 1897 (BGBl. III Nr. 4100–1)
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. August 1969 (BGBl. S. 1273)
HmbLotG	Gesetz über staatliche Lotterien in Hamburg vom 14. Dezember 2007 (GVBl. S. 249)
HRA	Abteilung A des Handelsregisters
HRB	Abteilung B des Handelsregisters
Hrsg.	Herausgeber
hrsg. v.	herausgegeben von
Hs.	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung

i. E.	im Ergebnis
i. e. S.	im engeren Sinne
i. H. v.	in Höhe von
i. R. d.	im Rahmen des
i. S. d.	im Sinne des/der
i. S. v.	im Sinne von
i. Ü.	im Übrigen
i. V. m.	in Verbindung mit
IBG	Gesetzes über die Errichtung der Investitionsbank Schleswig-Holstein als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts vom 7. Mai 2003 (GVBl. S. 206)
ICD-10	Die Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme, 10. Revision
ILS	Insurance-linked Securities
JA	Juristische Arbeitsblätter
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
k. A.	keine Angabe
K&R	Kommunikation & Recht
KG	Kommanditgesellschaft
KJ	Kritische Justiz
KOM	Mitteilung der Kommission
krit.	kritisch
KStG	Körperschaftsteuergesetz vom 31. August 1976 i. d. F. vom 15. Oktober 2002 (BGBl. S. 4144)
KZfSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
LG	Landgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung
LHO NRW	Landeshaushaltsordnung vom 26. April 1999 (GVBl. NRW S. 67)
lit.	littera
LK StGB	Leipziger Kommentar zum Strafgesetzbuch
Loi Nr. 2010–476	Loi Nr. 2010–476 vom 12. Mai 2010 relative à l’ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d’argent et de hasard en ligne (Journal officiel de la République française Nr. 0110, S. 8881)
LottStV 2004	Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland vom 22. Juni 2004 (GVBl. NRW. S. 315, Anlage 1)
LottVO	Verordnung über die Genehmigung öffentlicher Lotterien und Ausspielungen vom 6. März 1937 (RGBl. S. 283)
LottZwAbgV	Landesverordnung über Zweckabgaben für in öffentlicher Trägerschaft veranstaltete Lotterien vom 8. November 2018 (GVBl. S. 702)
Ls.	Leitsatz
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LT-Vorl.	Landtags-Vorlage
m. Anm.	mit Anmerkung
max.	maximal
mbH	mit beschränkter Haftung

mind.	mindestens
Mio.	Millionen
MMR	Multimedia und Recht
Mrd.	Milliarden
MüKo AktG	Münchener Kommentar zum Aktiengesetz
MüKo BGB	Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch
MüKo GmbHG	Münchener Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
MüKo HGB	Münchener Kommentar zum Handelsgesetzbuch
MüKo StGB	Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
Nichtannahme- beschl.	Nichtannahmebeschluss
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungs-Report
NKL	Nordwestdeutschen Klassenlotterie
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRW.Bank-Gesetz	Gesetzes über die NRW.BANK vom 16. März 2004 (GVBl. S. 126)
NSpG	Niedersächsisches Sparkassengesetz vom 16. Dezember 2004 (GVBl. S. 609)
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	Neue Zeitschrift für Strafrecht – Rechtsprechungs-Report
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
o. O.	ohne Ort
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OLG	Oberlandesgericht
OnlCasÜrglG SH	Gesetz zur Übergangsregelung für Online-Casinospiele in Schleswig-Holstein vom 11. Juni 2019 (GVBl. S. 145)
OPAP	Organismos prognostikon agonon podosfairou AE
Os.	Orientierungssatz
OVG	Oberverwaltungsgericht
PMU	Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain
RennwLottG	Rennwett- und Lotteriegesetz vom 8. April 1922 (BGBl. III Nr. 611–14)
RL	Richtlinie
RL 2000/31/EG	Richtlinie 2000/31/EG über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt vom 8. Juni 2000 (ABl. L 178 S. 1)
RL 2006/112/EG	Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem vom 28. November 2006 (Abl. L 347, S. 1)
RL 2006/123/EG	Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt vom 12. Dezember 2006 (ABl. L 376 S. 36)

RL 2010/13/EU	Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste vom 10. März 2010 (ABl. L 95, S. 1)
RL 2011/83/EU	Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 (ABl. L 304/64)
RL 2014/23/EU	Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe vom 26. Februar 2014 (ABl. L 94 S. 1)
RL 2015/1535/EU	Richtlinie 2015/1535/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft vom 9. September 2015 (ABl. L 241 S. 1)
RL 2015/849/EU	Richtlinie 2015/849/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission vom 20. Mai 2015 (ABl. L 141, S. 73)
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RStV	Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien vom 31. August 1991 (GVBl. NRW S. 408)
S.	Satz (bei Normbezeichnungen), Seite (bei Fundstellennachweisen)
Santa Casa	Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SKL	Süddeutschen Klassenlotterie
sog.	sogenannte(n)
SpielbG Baden-Württemberg	Gesetz über öffentliche Spielbanken vom 9. Oktober 2001 (GVBl. S. 517)
SpielbG Bayern	Gesetz über Spielbanken im Freistaat Bayern vom 26. Juli 1995 (GVBl. S. 350)
SpielbG NRW	Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen vom 29. Mai 2020 (GVBl. S. 357)
SpielVO	Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit vom 6. Februar 1962 i. d. F. vom 27. Januar 2006 (BGBl. S. 280)
SportFG Brdb.	Gesetz über die Sportförderung in Brandenburg vom 10. Dezember 1992 (GVBl. S. 498)

StGB	Strafgesetzbuch vom 15. Mai 1871 i. d. f. vom 13. November 1998 (BGBl. S. 3322)
str.	streitig
TKG	Telekommunikationsgesetz vom 22. Juni 2004 (BGBl. S. 1190)
u. a.	und andere, unter anderem
UR	Umsatzsteuer-Rundschau
Urt.	Urteil
UStG	Umsatzsteuergesetz vom 26. November 1979 i. d. F. vom 21. Februar 2005 (BGBl. S. 386)
v.	vom
VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen vom 01. April 2015 (BGBl. S. 434)
Var.	Variante
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VO DKLB-Satzung	Verordnung über die Satzung der DKLB-Stiftung vom 4. März 1975 (GVBl. S. 874)
Vorb.	Vorbemerkung
VV BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung vom 14. März 2001 (GMBI. Nr. 16/17/18, S. 307)
VwVGlüStV	Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht nach § 9 Abs. 3, die ländereinheitlichen Verfahren nach § 9a und die Einrichtung des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 S. 2 Glücksspielstaatsvertrag vom 23. Mai 2012 (ABl. Brdb. S. 1791)
WD-BT.	Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages
WestLotto	Westdeutschen Lotterie GmbH & Co. OHG
WM	Wertpapier-Mitteilungen Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZBB	Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft
ZfWG	Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
zust.	zustimmend
zutr.	zutreffend
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft
ZWeR	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht

Einleitung

Das Glücksspielrecht war in den letzten 20 Jahren Gegenstand zahlreicher Gerichtsentscheidungen und Gesetzesänderungen. Traditionell war der Glücksspielsektor stark von staatlichen Monopolen geprägt. Während die Sportwettenmonopole der Länder inzwischen vollständig und die Spielbankmonopole der Länder jedenfalls teilweise aufgehoben wurden, ist heute nur noch die Veranstaltung der großen Jackpot-Lotterien von den Ländern monopolisiert.

Diese Entwicklung des Glücksspielmarktes in Deutschland wurde maßgeblich durch die binnenmarktorientierte Rechtsprechung des EuGH geprägt. Vor allem die Urteile in den Rechtssachen *Markus Stoß* und *Carmen Media* hatten weitreichende Folgen für die deutsche Glücksspielregulierung und führten zur schrittweisen Öffnung des Sportwettenmarktes durch den GlüStV und den GlüStV 2020.¹ Aber auch das BVerfG hat wichtige Impulse für eine liberalere Glücksspielregulierung in Deutschland gesetzt. Besonders das Sportwetten-Urteil vom 28. März 2006 hat die Weichen für eine zeitgemäße Regulierung in Deutschland gestellt und gilt noch heute als wegweisende Entscheidung im Glücksspielrecht.²

Trotz der immer fortschreitenden Liberalisierung des Glücksspielmarktes halten die Länder an ihren Lotterieveranstaltungsmonopolen fest. Der inzwischen von den Länderparlamenten verabschiedete GlüStV 2021 sichert den Ländern weiterhin einen Staatsvorbehalt für die Veranstaltung der großen Jackpot-Lotterien.³ Gleichzeitig sieht der neue GlüStV 2021 eine Marktöffnung für die bisher verbotenen Online-Casinospiele vor.⁴

Umso bemerkenswerter ist der Befund, dass die staatlichen Lotterieveranstaltungsmonopole noch nicht Gegenstand einer unions- oder verfassungsgerichtlichen Entscheidung waren. So mussten sich das BVerfG, der EuGH und sogar der EGMR bereits mit Beschwerden der Lotterievermittler beschäftigen.⁵

¹ EuGH, Urt. v. 08.09.2010 – C-316/07 („Markus Stoß“) = ZfWG 2010, 332; EuGH, Urt. v. 08.09.2010 – C-46/08 („Carmen Media“) = ZfWG 2010, 344.

² BVerfG, Urt. v. 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01 = BVerfGE 115, 276.

³ Mit der Ratifizierung des GlüStV 2021 durch das Landesparlament in Sachsen-Anhalt am 21.04.2021 kann der GlüStV gem. § 35 Abs. 1 GlüStV am 01.07.2021 Inkrafttreten, vgl. Sachsen-Anhalt LT.-Plenarprotokoll Kurzbericht 7/123, S. 9; zum Ratifizierungsverfahren in NRW, vgl. NRW LT.-Plenarprotokoll 17/125, S. 26 ff.

⁴ NRW LT-Vorl. 17/3157, S. 4 ff.

⁵ Vgl. EGMR, Urt. v. 27.11.2012 – 21252/09 = NVwZ 2014, 355; EuGH, Urt. v.

Gegenstand dieser Entscheidungen waren jedoch nicht die staatlichen Lotterieveranstaltungsmonopole, sondern die rechtliche Ausgestaltung der gewerblichen Lotterievermittlung.

Lediglich einzelne Verwaltungsgerichte haben sich bereits mit der unions- und verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der staatlichen Lotterieveranstaltungsmonopole beschäftigt.⁶

Auch im Schrifttum wurde die Frage der unions- und verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Lotterieveranstaltungsmonopole bislang eher stiefmütterlich behandelt, wobei in den letzten Jahren die Anzahl der Veröffentlichungen, besonders in Form von Gutachten und Fachartikeln, gestiegen ist.⁷ Dieser Anstieg dürfte mit dem zunehmenden Liberalisierungstrend auf dem deutschen Glücksspielmarkt sowie den Aktivitäten ausländischer Anbieter zusammenhängen, die Wetten auf das Ziehungsergebnis der staatlichen Lotterien anbieten und damit zeitweise Umsätze in Millionenhöhe erzielen.⁸ Bei vielen Beiträgen fällt auf, dass die Autoren entweder Vertreter der staatlichen Glücksspielverwaltung sind oder als Anwälte für Glücksspielunternehmen tätig werden, sodass eine Beeinträchtigung der wissenschaftlichen Unbefangenheit auf beiden Seiten nicht immer ausgeschlossen werden kann.⁹ Dies hat jedenfalls dazu geführt, dass die glücksspielrechtliche Debatte immer mehr polarisiert. Darüber hinaus existieren zwar wissenschaftliche Untersuchungen zum Glücksspielrecht, die neben anderen glücksspielrechtlichen Problemstellungen auch die Unions- und Verfassungsgemäßheit der staatlichen Lotterieveranstaltungsmonopole behandeln.¹⁰ Eine aktuelle wissenschaftliche Untersuchung, die sich ausschließlich der Frage der Unions- und Verfassungsgemäßheit der Lotterieveranstaltungsmonopole widmet, fehlt jedoch bislang.

In der Debatte um die unions- und verfassungsrechtliche Rechtmäßigkeit der staatlichen Lotterieveranstaltungsmonopole stand bisher das Ziel der Suchtbekämpfung und Suchtprävention im Fokus. Um neue Erkenntnisse zu sammeln und ggf. Impulse für die deutsche Regulierung setzen zu können, wurde in den Rechtsordnungen der anderen EU-Mitgliedstaaten nach Ansätzen zur Rechtfertigung der Lotterieveranstaltungsmonopole gesucht, die in Deutsch-

24.03.1994 – C-275/92 („Schindler“) = NJW 1994, 2013; BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 14.10.2008 – 1 BvR 928/08 = ZfWG 2008, 351.

⁶ VG München, Urt. v. 25.07.2017 – M 16 K 12.1915 = ZfWG 2018, 51 m. Anm. *Ennuschat/Deckers*, BzGw 2018, 12; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 17.05.2016 – 19 K 3334/14 = ZfWG 2016, 384.

⁷ *Jarass*, Rechtsgutachten 2015; *Kluth*, Rechtsgutachten 2018; *Dünchheim*, ZfWG 2019, 418; *Koenig*, ZfWG 2017, 335; *Schippell/Kienzerle*, K&R 2018, 556.

⁸ Süddeutsche Zeitung v. 16.03.2017, „Angriff auf ein heiliges Monopol“.

⁹ Vgl. auch *Fischer*, Das Recht der Glücksspiele, 2009, S. 182 f.; *Ennuschat*, ZfWG 2020, 185 (185).

¹⁰ *Fischer*, Das Recht der Glücksspiele, 2009; *Heseler*, Der Einfluss des Europarechts, 2013; *Kolb*, Die Veranstaltung von Glücksspielen, 2009; *Makswit*, Auswirkungen des Föderalismus, 2015; *Wormit*, Kohärenz als unionsrechtliche Determinante, 2020.

land bislang entweder nicht bekannt waren oder nicht berücksichtigt wurden. Diesem Ansatz lag die Erkenntnis zugrunde, dass fast alle EU-Mitgliedstaaten über ein staatliches oder privates Lotteriemonopol verfügen.¹¹ Nach eingehenden Recherchen sowie Gesprächen mit versierten Glücksspielrechtlern in Brüssel und Paris konnten keine Rechtfertigungsansätze erforscht werden, die in Deutschland bisher nicht bekannt waren.

Die weitgehende Einheitlichkeit der Rechtfertigungsgründe für die Lotteriemonopole in den EU-Mitgliedstaaten dürfte auf die Rechtsprechung des EuGH zurückzuführen sein. Wie die Länder orientieren sich die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Glücksspielregulierung ebenfalls an der langjährigen Rechtsprechung des EuGH. Auffällig erschien hingegen die Tatsache, dass in den anderen EU-Ländern weniger die suchtpreventiven Ziele zur Rechtfertigung der Lotteriemonopole herangezogen wurden, sondern der Fokus auf dem kriminalpräventiven Ziel der Betrugs- und Manipulationsbekämpfung lag.¹² In Deutschland hat ein kriminalpräventiver Ansatz zur Rechtfertigung der Lotterieveranstaltungsmonopole bisher nur wenig Beachtung erlangt.¹³ Deshalb soll mit dieser Untersuchung schwerpunktmäßig der Frage nachgegangen werden, ob ein kriminalpräventiver Ansatz zur Rechtfertigung der staatlichen Lotterieveranstaltungsmonopole der Länder herangezogen werden kann.

Das Glücksspielrecht ist eine vielseitige und komplexe Materie. Neben den rechtlichen Fragen spielen in diesem Rechtsgebiet wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Zusammenhänge sowie die Erkenntnisse der Suchtforschung eine große Rolle. Im Rahmen dieser Untersuchung wird daher auf die Erkenntnisse der angrenzenden Wissenschaften Bezug genommen und versucht, diese in den juristischen Kontext einzuordnen. Darüber hinaus wurde eine breite Quellenbasis genutzt, um die tatsächlichen Gegebenheiten für die Forschung sowie für die Rechtspraxis möglichst präzise aufzuarbeiten. Neben der einschlägigen Literatur und Rechtsprechung enthält diese Untersuchung Verweise auf Beteiligungsberichte, Geschäftsberichte, Haushaltspläne sowie die Gesellschaftsverträge der Landeslotteriegesellschaften, die über das Handelsregister abgerufen wurden.

Die Untersuchung wird in drei Schritten vorgenommen: Im ersten Teil erfolgt eine Einführung in das Glücksspiel- und Lotterierecht. Es werden die Grundzüge und die gesellschaftspolitische Entwicklung des Lotteriemarktes in Deutschland dargestellt. Neben den rechtlichen Voraussetzungen der Lot-

¹¹ Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, Teil 2, 2009, S. 15; *Ennuschat*, ZfWG Sonderbeilage 3/2018, 9 (15).

¹² Vgl. die Monopolbegründung für Totalisatorspiele in Portugal, Frankreich und Griechenland EuGH, Urt. v. 08.09.2009 – C-42/07 („Liga Portuguesa“) = ZfWG 2009, 304 – curia Rn. 65; EuGH, Urt. v. 30.06.2011 – C-212/08 („Zeturf“) = ZfWG 2011, 251 – curia Rn. 33; EuGH, Urt. v. 24.01.2013 – C-186/11 („Stanleybet International/OPAP“) = ZfWG 2013, 95 – curia Rn. 33.

¹³ Dazu *Dietlein*, NVwZ 2017, 1667 (1669).

terieveranstaltungsmonopole werden die besonderen Eigenschaften der großen Jackpot-Lotterien herausgearbeitet, um ein grundlegendes Verständnis für den Untersuchungsgegenstand zu schaffen. Im zweiten Teil werden die unions- und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dargestellt, an denen die Lotterieveranstaltungsmonopole zu messen sind. Der Fokus liegt auf den Grundfreiheiten der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit aus Art. 49 und 56 AEUV sowie dem Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Im dritten Teil wird die Unions- und Verfassungsgemäßheit der Lotterieveranstaltungsmonopole überprüft. Dabei bilden die mit den Lotterieveranstaltungsmonopolen verfolgten gesetzgeberischen Ziele der Sucht- und Kriminalprävention den Ausgangspunkt der Betrachtung. Zum Abschluss wird das Ergebnis zusammengefasst. Ein Ausblick zeigt Alternativen und Regulierungsoptionen für die Veranstaltung der großen Jackpot-Lotterien auf.

Teil I

Grundlagen der Untersuchung

Kapitel 1

Historische Entwicklung

Spiele begeistern Menschen seit Jahrtausenden. Sie verschaffen Freiräume, brechen mit Konventionen und beseitigen Hierarchien.¹ Spiel ist ein Kulturfaktor.² Spiele sind in allen großen Kulturkreisen aufzufinden und bestehen in den verschiedensten Formen und Facetten. Eine besondere Form des Spiels ist das vom Zufall abhängige Glücksspiel. Es erfreut sich großer Beliebtheit, gleichzeitig birgt es jedoch Gefahren für den Einzelnen und die Gesellschaft. Daher sind Glücksspiele schon früh Gegenstand staatlicher Regulierung geworden.³ Diese Untersuchung konzentriert sich auf das Lottospiel. Einleitend soll die historische Entwicklung der Lotterien betrachtet werden (unter A.). Das Kapitel endet mit einem Überblick über die Glücksspielregulierung der letzten Jahre, die Gegenstand zahlreicher Gesetzesreformen und Gerichtsurteile war (unter B.).

A. Entstehung, Verbot und Wiedereinführung: die Geschichte der Lotterie

Glücksspiele waren schon in den früheren Hochkulturen fester Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens.⁴ Bereits in der Antike war das Glücksspiel beliebt, besonders in der Form von Würfelspielen.⁵ Das Lottospiel entwickelte sich in Europa erst im 15. Jahrhundert. Die Geschichte des Lottos in Deutschland ist in drei Phasen zu unterteilen: die Entstehungsphase, die Verbotsphase und die Phase der Wiedereinführung.

¹ *Hemme*, in: Becker/Baumann, Gesellschafts- und Glücksspiel, S. 5.

² *Diegmann/Hoffmann/Ohlmann*, Praxishandbuch, 2008, S. 1; zur Bedeutung von Spiel und Wette in der Literatur *Großfeld/Rothe*, ZVglRWiss 98, 209.

³ *Krehl*, in: LK StGB, Vor § 284 Rn. 2.

⁴ *Hattler*, in: Badisches Landesmuseum, Glücksspiel von der Antike bis heute, S. 26; *Schönbein*, Das Millionenspiel, 2008, S. 26.

⁵ *Hattler*, in: Badisches Landesmuseum, Glücksspiel von der Antike bis heute, S. 27 ff.; *Kolb*, Die Veranstaltung von Glücksspielen, 2009, S. 27.

I. Die Anfänge moderner Lotterien

1. Die Entstehung der holländischen Lotterie

Im 15. Jahrhundert entwickelte sich in den großen Handelsstädten Flanderns die holländische Lotterie, aus der die heutige Klassenlotterie hervorgegangen ist. Die holländische Lotterie wurde passiv gespielt, indem den Teilnehmern eine bestimmte Nummer zugewiesen wurde.⁶ Die erste Lotterieverlosung fand 1445 in Sluis statt und wurde vom dortigen Stadtrat organisiert.⁷ Die Einnahmen wurden für den Bau von Befestigungs- und Verteidigungsanlagen verwendet.⁸ Allein zwischen 1465 und 1474 wurden in Brügge dreizehn holländischen Lotterien durchgeführt.⁹ Immer mehr Städte veranstalteten holländischen Lotterien zur Finanzierung öffentlicher Zwecke.

Vorläufer der holländischen Lotterie waren von Kaufleuten oder Zünften veranstaltete Warenauslosungen.¹⁰ Bei den privat veranstalteten Warenlotterien kam es immer wieder zu Betrugs- und Manipulationsfällen.¹¹ Zudem standen sie in direkter Konkurrenz zu den staatlichen veranstalteten Lotterien, sodass viele Städte die Veranstaltung privater Warenlotterien verboten.¹² Immer häufiger wurden auch Geldgewinne ausgespielt.

In Deutschland konnten sich Geldlotterien erst spät etablieren. Vielerorts gab es noch kein funktionierendes Geldwesen und der Wandel von der Natural- zur Geldwirtschaft vollzog sich erst langsam.¹³ 1611 fand in Hamburg die erste Geldlotterie statt,¹⁴ die vom Hamburger Stadtrat organisiert wurde.¹⁵ Mit der Lotterieveranstaltung sollten Mittel für ein gemeines Werk- und Zuchthaus generiert werden, das als Rehabilitationsanstalt für Bettler und Landstreicher fungieren sollte.¹⁶

⁶ Schönbein, Das Millionenspiel, 2008, S. 11 f.

⁷ Paul, Erspieltes Glück, 1978, S. 31.

⁸ Paul, Erspieltes Glück, 1978, S. 31.

⁹ Schönbein, Das Millionenspiel, 2008, S. 54.

¹⁰ Diese privaten Ausspielungen wurden als sog. Glückshäfen bekannt und verbreiteten sich in den Handelszentren und großen Städten, Rombach, in: Gebhardt/Korte, Ökonomie, Recht, Sucht, § 2 Rn. 8; Schönbein, Das Millionenspiel, 2008, S. 54.

¹¹ Rombach, in: Gebhardt/Korte, Ökonomie, Recht, Sucht, § 2 Rn. 8; Schönbein, Das Millionenspiel, 2008, S. 52.

¹² Lutter, Märkte für Träume, 2010, S. 30 f.; Paul, Erspieltes Glück, 1978, S. 36 f.; Schönbein, Das Millionenspiel, 2008, S. 47.

¹³ Näther, in: Badisches Landesmuseum, Glücksspiel von der Antike bis heute, S. 99; Paul, Erspieltes Glück, 1978, S. 37.

¹⁴ Es handelte sich jedoch nicht um eine reine Geldlotterie, weil auch Silbersachen ausgespielt wurden. Der Hauptgewinn bestand jedoch aus 100 Thalern, Paul, Erspieltes Glück, 1978, S. 38.

¹⁵ Rombach, in: Gebhardt/Korte, Ökonomie, Recht, Sucht, § 2 Rn. 9; Kolb, Die Veranstaltung von Glücksspielen, 2009, S. 30.

¹⁶ Rombach, in: Gebhardt/Korte, Ökonomie, Recht, Sucht, § 2 Rn. 9.

2. Die Entstehung des italienischen Zahlenlottos

a) Entwicklung in Italien

Während die holländische Lotterie Ende des 16. Jahrhunderts in den Handelszentren und großen Städten Europas bereits weit verbreitet war, entwickelten sich im italienischen Genua die ersten Vorläufer unseres heutigen Zahlenlottos. Die Entwicklung des italienischen Lottos wurde nicht durch die Entstehung und Verbreitung der holländischen Lotterie beeinflusst, weil die Ursprünge des Zahlenlottos nicht auf einem Spiel, sondern auf einen staatstragenden Akt zurückzuführen sind. Ab 1576 bestimmte ein Losentscheid die Ratsherrenwahl in Genua.¹⁷ Das Los ermittelte aus einer Liste von 120 Namen die Bürger, die in den Stadtrat entsandt wurden.¹⁸

Das Losverfahren in Genua veranlasste die Bürger der Stadt, Wetten auf den Ausgang des Losverfahrens abzuschließen.¹⁹ Diese Wetten wurden in der Bevölkerung zunehmend beliebter, sodass sich schnell ein von den Wahlen losgelöstes Spielsystem entwickelte, das sich in ganz Italien verbreitete.²⁰ Die Liste der Wahlmänner wurde zunächst durch fiktive Mädchennamen, später durch 90 Zahlen ersetzt.²¹ Damit war die Spielformel 5 aus 90 geboren. Das Zahlenlotto findet seinen Ursprung also in Wetten auf politische Entscheidungsprozesse.

Mit der zunehmenden Beliebtheit des italienischen Lottos entschied die Stadt Genua, die private Veranstaltung zu untersagen und das Zahlenlotto selbst zu veranstalten.²² Einerseits wollte sich die Stadt die lukrativen Einnahmen aus der Lotterie sichern, andererseits sollte durch die staatliche Veranstaltung der Spielmanipulation und dem Missbrauch vorgebeugt werden.²³ Somit stand bereits während der Entstehungsphase neben dem fiskalischen Aspekt der Schutz der Bürger vor Betrug und Manipulation im Vordergrund der staatlichen Regulierung. Auch heute wird die Betrugs- und Manipulationsgefahr des Zahlenlottos als Legitimation für die staatliche Monopolisierung angeführt.²⁴

Das Lottospiel verbreitete sich in ganz Italien unter dem Namen *il Seminario*.²⁵ Die Städte veranstalteten das Zahlenlotto entweder selbst oder vergaben Konzessionen an private Lotterieveranstalter gegen die Zahlung einer

¹⁷ Kolb, Die Veranstaltung von Glücksspielen, 2009, S. 30; Paul, Erspieltes Glück, 1978, S. 41.

¹⁸ Lutter, Märkte für Träume, 2010, S. 38.

¹⁹ Kolb, Die Veranstaltung von Glücksspielen, 2009, S. 30; Paul, Erspieltes Glück, 1978, S. 41.

²⁰ Eine nachweisbare Datierung der Entstehung des Zahlenlottos in Italien existiert nicht, Paul, Erspieltes Glück, 1978, S. 41 f.

²¹ Paul, Erspieltes Glück, 1978, S. 41 f.

²² Kolb, Die Veranstaltung von Glücksspielen, 2009, S. 30.

²³ Lutter, Märkte für Träume, 2010, S. 38.

²⁴ Erläuterungen zum GlüStV, Bayern LT-Drs. 16/11995, S. 18.

²⁵ Paul, Erspieltes Glück, 1978, S. 41.

Konzessionsgebühr. Anders als heute funktionierte das damalige Zahlenlotto noch nach dem Buchmacherprinzip.²⁶ Die Gewinne wurden nicht als Anteil des Gesamtspieleinsatzes aller Spielteilnehmer berechnet, sondern im Vorfeld nach individuell festgelegten Gewinnquoten der Buchmacher.²⁷ Das hatte zur Folge, dass das Verlustrisiko bei dem Lotterieveranstalter lag, weil es möglich war, dass ein Gewinn die eingenommenen Spieleinsätze überstieg.²⁸ Heute werden die Gewinne beim Zahlenlotto anhand des sog. Totalisatorprinzips berechnet.²⁹

b) Ausbreitung in Europa

Das italienische Zahlenlotto verbreitete sich in der Folgezeit zunehmend in Europa. Abgesehen von der aktiven Teilnahmemöglichkeit unterschied sich das Zahlenlotto nämlich in einem wesentlichen Punkt von der holländischen Lotterie. Die Lose der holländischen Lotterie waren sehr teuer, sodass sich nur die reicheren Bevölkerungsschichten die Teilnahme leisten konnten.³⁰ Die Teilnahme am Zahlenlotto war hingegen auch für die ärmeren Bevölkerungsschichten erschwinglich und wurde somit vermehrt von diesem Teil der Bevölkerung nachgefragt.³¹

Auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland wurde das Zahlenlotto erst spät bekannt. Kurfürst Karl Albrecht führte das italienische Lotto Mitte des 18. Jahrhunderts als Staatsbetrieb in Bayern ein.³² Dieser musste aber bereits nach kurzer Zeit wieder eingestellt werden. Anders als in Italien verfügte man in Bayern über wenig Erfahrung mit dem Zahlenlotto und dem zugrunde liegenden Buchmacherprinzip, was dazu führte, dass es schnell zu hohen Verlusten kam. Der Gewinn eines Spielers überstieg die mit den Spieleinsätzen generierte Summe, sodass das staatliche Hofzahlamt letztlich gezwungen war, den Gewinner mit Staatsmitteln auszubezahlen.³³

Die österreichische Kaiserin Maria Theresia agierte dagegen geschickter als sie 1751 das italienische Lotto einführte. Um die Staatsfinanzen vor dem Verlustrisiko des Spiels zu schützen, verpachtete sie die Möglichkeit, das Zahlenlotto zu veranstalten an einen italienischen Geschäftsmann gegen die Zahlung einer Pachtgebühr.³⁴ Dem Beispiel Österreichs folgten Frankreich und Spa-

²⁶ Lutter, Märkte für Träume, 2010, S. 40; vgl. Teil 1, Kapitel 2, Gliederungsebene C. I. 2.

²⁷ Lutter, Märkte für Träume, 2010, S. 40.

²⁸ Rombach, in: Gebhardt/Korte, Ökonomie, Recht, Sucht, § 2 Rn. 12; Lutter, Märkte für Träume, 2010, S. 41.

²⁹ Vgl. Teil 1, Kapitel 2, Gliederungsebene C. I. 2.

³⁰ Näther, in: Badisches Landesmuseum, Glücksspiel von der Antike bis heute, S. 101.

³¹ Lutter, Märkte für Träume, 2010, S. 41; Paul, Erspieltes Glück, 1978, S. 21.

³² Näther, in: Badisches Landesmuseum, Glücksspiel von der Antike bis heute, S. 101; Makswit, Auswirkungen des Föderalismus, 2015, S. 26.

³³ Paul, Erspieltes Glück, 1978, S. 51.

³⁴ Rombach, in: Gebhardt/Korte, Ökonomie, Recht, Sucht, § 2 Rn. 13.

Sachregister

- Agency-Situation 112
Aktiengesellschaft 206, 219
Aktion Mensch 51, 72
Angebotserweiterung 18, 257 f., 263, 265, 268 f.
Angebotskonzentration 79 f., 85, 271
Annahmeschluss 191
Annahmestellen 41, 59–61, 191, 229
Anstalt des öffentlichen Rechts 218, 222, 229–231, 285, 289 f.
Anstaltslösung 66, 297
Anwendungserweiterung 135 f.
Anwendungsvorrang 109, 135
ARJEL 201
Aufsichtsrat 220, 230, 233, 235–239, 242
Ausführungsgesetze 32, 67–71, 74 f., 77, 253 f., 256, 285
Ausgliederungsbeauftragter 291
Auspielung 34
Auspielungsfrequenz 47, 67 f., 184, 253–256, 262, 270–272, 286
Auszahlungsquote 193 f., 275, 278, 280 f.
Auszahlungsrisiko 27
- Baden-Württemberg 13, 15, 17, 44, 49, 210, 224, 231, 235, 237
Bayern 10–15, 17, 49, 77 f., 91, 121, 128, 130, 151, 210, 217, 247
Bedarfsmarktkonzept 174 f.
Beleiheung 92, 141
Bemakelte Freiheit 150, 153 f.
Berichtspflicht 211, 239
Berlin 13 f., 49, 71, 75, 78, 91, 151, 218, 229–231, 247
Berufsfreiheit 14, 124, 127, 134–136, 138, 140–144, 146, 150, 250, 287
– Berufsausübung 134, 142, 144
– Berufsbegriff 138–140
– Berufsverbot 141
– Berufswahl 134, 142–144
Betätigungsprüfung 241–243
Beteiligungsgesellschaft 219, 224
Betrugsrisiko *siehe* Manipulationsrisiko
Betrugsvorbeugung *siehe* Manipulationsabwehr
Beurteilungsspielraum *siehe* Prognose-spielraum
BGB-Innengesellschaft 280
Binnenmarkt 85–88, 97, 106, 111 f., 116, 118 f.
Blockpartner 278–281, 285
Blockumlage 279
Blockvertrag 277–281
Boosterfonds 46
Brandenburg 13, 49, 75, 219 f., 231, 243
Bremen 13, 49, 77, 219 f., 231, 243
Bruttospielerträge 40–42
Buchmacherprinzip 10, 35, 54, 80
Buchprüfung *siehe* Rechnungsprüfung
Bundeskartellamt 117
- Casinos *siehe* Spielbanken
Conseil d'État 202, 204, 208
Croupier 38
- Daseinsvorsorge 122 f.
Destinatäre 74 f.
Deutsche Bildungslotterie 51
Deutsche Fernsehlotterie 51
Deutsche Postcode Lotterie 51
Deutscher Lotto- und Totoblock 14, 43 f., 117, 190, 277–281
Dienstleistungsfreiheit 87 f., 90 f., 93 f., 96 f., 106
Dienstleistung von allgemein wirtschaftlichem Interesse 121–123
Diskriminierungsverbot 93, 135

- Drei-Stufen-Theorie 143, 145, 150, 152
- EGMR 110 f., 114–116
- Eigengesellschaft 219, 232, 243
- Eingriff 12, 14, 124, 127, 141, 143 f., 149 f., 250, 287
- Einsatz 24 f., 34, 260
- Einschätzungsprärogative 155–157, 274
- Einwirkungsmöglichkeiten 210 f., 226, 228, 232, 235, 242, 246, 251
- Entgeltlichkeit 23
- Entsendung 211, 233, 235, 239, 242
- Erlaubnisvorbehalt 55 f., 63, 118
- Eurojackpot 45 f., 68, 188, 190, 254, 257 f., 260–264, 266–269, 278, 286
- EuroMillionen 46
- Evaluierung 65, 187
- Experimentierphase 20
- Fachbeirat 65, 267 f.
- Finanzkontrolle 228, 237 f., 242 f., 247
- Finanzmonopol 121–123, 125–129
- Fiskalische Interessen 9, 11, 14, 72, 78, 97, 110, 123, 127 f., 146 f., 158, 171–174, 252, 269
- Föderalismusreform 29
- Formwahlfreiheit der Verwaltung 212
- Française des Jeux 201
- Frankreich 10, 46, 104, 200, 208
- Gemeinsame Klassenlotterie der Länder *siehe* Klassenlotterie
- Gemeinwohlförderung 14, 71 f., 74 f., 97, 99, 103, 121, 147, 162, 171, 204, 260, 286
- Geschäftsführer 220 f., 233 f., 238
- Geschäftsführungsbefugnis 234 f.
- Gesellschafterversammlung 220, 232, 234 f., 238, 242 f., 246–248
- Gesellschaftsvertrag 77, 220, 232 f., 235–241, 247, 277
- Gesetzgebungskompetenz 24, 29, 69, 72, 125–127, 129–134, 140, 168, 283
- Gestaltungsspielraum 38, 103–105, 152, 155, 213, 226
- Gewerbliche Spielrecht 29, 31
- Gewerbliche Spielvermittlung 61 f., 70, 114, 116 f.
- Gewinnabschöpfung 276, 283
- Gewinnermittlung 47 f., 188, 191, 193, 255, 278, 283
- Gewinnplan 44
- Gewinnsparen *siehe* Zinslotterie
- Gleichheitsgebot 170
- Glücksspiel
- Begriff 22–24, 27
 - Durchführung 27
 - Veranstaltung 27
 - Vermittlung 28
- Glücksspielaufsichtsbehörde 21, 64, 248, 270, 283
- Glücksspielmarkt 39–41, 51 f., 55 f., 64, 78, 104, 158, 184
- in der Tschechischen Republik 78
 - in Frankreich 201
 - in Litauen 79
- Glücksspielprävalenz 184
- 12-Monats-Prävalenz 184
 - Lebenszeitprävalenz 184
- Glücksspielsucht 145, 153, 183, 185, 251, 257, 269, 273
- GlücksSpirale 47, 278
- GmbH 219 f., 233, 236
- GmbH & Co. KG 220 f.
- GmbH & Co. OHG 222
- Griechenland 205, 209
- Grundfreiheiten 15, 18, 85–94, 96–99, 101, 107, 109, 111–115, 121, 135, 178
- Grundrechtsberechtigung 135, 137
- Hamburg 8, 13 f., 49, 62, 219 f., 231, 233 f., 243
- Harmonisierung 55, 86, 106, 159
- Hellenic Gaming Commission 207
- Hessen 13, 15, 20, 44, 49, 191, 224, 231, 233, 243
- Holländische Lotterie 8 f., 11 f.
- IdW-Prüfungsstandard 240
- il Seminario 9
- Inhalts- und Schrankenbestimmung 153
- Internetverbot 17, 19
- Italien 9 f., 194
- Jackpot-Höhe 67, 253 f., 256

- Jahresabschluss 227, 230 f., 237 f., 241–243, 283
- Jahresüberschüsse *siehe* Unternehmensgewinne
- Kanalisation 96, 258 f., 262–266, 268
- Kanalisierungsauftrag 64, 258, 266
- Kartellverfahren 117
- KENO 46–48, 68, 254 f., 278
- Klassenlotterie 8, 13 f., 39, 41, 49, 187
- Gemeinsame Klassenlotterie der Länder 49, 66, 289
 - Norddeutsche Klassenlotterie 13, 49
 - Süddeutsche Klassenlotterie 13, 49
- Kleine Lotterien 52
- Kohärenz 18, 22, 39, 101, 129, 158–162, 169, 178 f., 204, 251, 257 f., 267
- Beurteilungsmaßstab 165 f.
 - Gesamtkohärenz 165
 - im Bundesstaat 168
 - Sektorale Kohärenz 163, 166 f., 252, 269, 276
 - Sektorübergreifende Kohärenz 164, 167 f.
- Konsistenz 22, 39, 128, 149, 158, 169 f., 172, 175–179, 272
- Beurteilungsperspektive 173
 - im Bundesstaat 178
 - Sektorübergreifende Konsistenz 174 f.
- Kontrolldefizit 281, 290
- Kontrollmöglichkeiten 197, 207–209, 211 f., 225, 228, 231, 237 f., 242 f., 247, 249, 275, 277, 281–283, 287, 290 f.
- Kooperativer Föderalismus 69
- Koordinierungspflicht 169, 177–179
- Körperschaft des öffentlichen Rechts 217, 246
- Kriminalität 12, 145, 188, 194, 199, 209, 211, 273, 282
- Kriminalprävention 147
- Lagebericht 227, 237
- Landesbank 219
- Landesbetrieb 216 f., 226 f.
- Landeshaushalt 71, 73–75, 77, 225, 276
- Landesparlamente 21, 69, 247
- Legitimer Zweck 127, 145, 183
- Litauen 78 f., 81
- Losbriefe *siehe* Lotterien mit Sofort-Gewinnentscheid
- Lotterie
- Begriff 32
 - Durchführung 64, 222 f., 280, 290
 - Veranstaltung 64, 71, 188 f., 192–194, 213
 - Vertrieb 59 f.
- Lotterieabgabe *siehe* Sonstige Abgabe
- Lotteriegewinn 72, 189, 192–194, 279, 281, 284, 287, 290
- Lotterien mit geringem Gefährdungspotenzial 32, 39, 50, 67, 223 f., 252 f., 276
- Lotterien mit planmäßigem Jackpot 67 f., 254, 270
- Lotterien mit Sofort-Gewinnentscheid 46, 48, 254–256
- Lotteriesteuer *siehe* Steuer
- Lotto 5 aus 90 9, 14
- Lotto 6 aus 49 14, 43–46, 68, 186–188, 190, 254, 267, 277
- Lottofieber 11 f.
- Lottokugeln 189 f., 194
- Lottoverbote 12
- Lottozahlen 34, 44, 189, 193, 285, 287
- Manipulation 9, 183, 188, 190, 282
- Gewinnauszahlung 190–194, 274 f., 283
 - Ziehungsergebnis 189 f., 193, 274
- Manipulationsabwehr 146, 282, 285 f.
- Manipulationspotenzial 99, 193
- Manipulationsrisiko 15, 133, 183, 189, 191 f., 195, 211, 274, 276, 282, 285, 289
- Marktbeherrschende Stellung 118 f.
- Marktverhalten 163, 173, 195, 257
- Mecklenburg-Vorpommern 13, 49, 62, 70, 214, 225, 231, 243, 306, 308
- Motivkontrolle *siehe* Kohärenz
- Nachfrageverhalten 168, 259 f., 262, 267
- Natürliches Monopol 78, 80
- Niederlassungsfreiheit 87–91, 93 f., 96, 102, 105, 109 f., 123, 250, 269, 272, 287
- Niedersachsen 13, 49, 77, 219 f., 231, 242, 246 f., 276, 280, 286

- Nordrhein-Westfalen 13–15, 17, 20, 38, 49, 190, 219, 222, 231
- Normverwerfungskompetenz 109
- Notifizierungspflicht 70
- Nummernlotterie 47–49
- Oddset-Wette 35
- Öffentliche Unternehmen 117, 119f., 123, 138, 242
- OPAP 205–207, 209
- PAGE-Studie 187, 274
- Pferdewetten 31, 35–37, 41, 104, 189, 198, 200f., 203, 205, 261
- plus 5 48
- PMU 200–204, 208, 231
- Poolung 193, 277–279, 281f., 284, 289f.
- Poolungsbeauftragten 290
- Portugal 198f., 208
- Prämienanleihen *siehe* Zinslotterie
- Prinzip der gegenseitigen Anerkennung 106
- Prognose 108, 155f., 195, 273
- Prognosespielraum 110, 154–157, 273f., 283
- Provisionswettbewerb 118
- Public Corporate Governance Codex 240
- Rechnungshof 227f., 230f., 241–243, 247, 275, 289
- Rechnungsprüfung 208, 212, 226–228, 231, 237, 243, 275, 283
- Rechtsstaatsprinzip 170
- Regelungsdefizit 17, 172, 176f., 284f.
- Regelungsspielraum 24, 70
- Regiebetrieb 216f., 224, 226f.
- Regionalitätsprinzip 71
- Rheinland-Pfalz 13, 49, 77, 224, 231, 233, 243
- Rubbellose *siehe* Lotterie mit Sofort-Gewinnentscheid
- Rundfunkstaatsvertrag 32
- Saarland 49, 77, 151, 219f., 231, 243, 281
- Sachsen 49, 220, 224, 231, 243
- Sachsen-Anhalt 49, 219, 231, 243, 253
- Santa Casa 198–200, 208, 228
- Satzungsautonomie 220, 232
- SAZKA 79
- Schleswig-Holstein 14, 19f., 49, 219, 221, 231
- Schutzbereichsanpassung 136
- Schwarze Lotteriewette *siehe* Zweitlotterie
- Sicherstellungsauftrag 64, 66, 213, 223
- Singularinteressen 149f.
- Sondervermögen 217, 225–227
- Sonstige Abgabe 74f., 128
- Reinertrag 51, 74
- Zweckabgabe 74
- Zweckgebundene Verwendung 75
- Soziallotterien 50f., 187, 260, 276
- Soziokulturelle Präferenzen 98–100
- Sperrsystem *siehe* Spielersperre
- Spiel 7, 23, 26, 31
- Geschicklichkeitsspiel 25f., 35
- Unterhaltungsspiel 23f., 37
- Spiel 77 48, 278
- Spielbanken 29, 37f., 41, 129, 139, 149f., 153, 184, 187f., 210f., 255, 261
- Große Spiel 38
- Kleine Spiel 38
- Spielbankenmonopol 209f.
- Spielersperre 68, 254
- Fremdsperre 68
- Identitätskontrolle 68, 255
- Selbstsperre 68
- Zentrale Sperrdatei 68, 255f.
- Spielgemeinschaften 28, 61, 117
- Spielhallen 29, 32, 37f., 40, 151, 153, 184, 186, 188, 262
- Spielplan 33, 57f., 260
- Spielvertrag 27, 31, 53, 93, 191, 278f.
- Sportwetten 29, 35f., 41f., 80, 130, 132, 187, 189, 193, 261f., 288
- Sportwettenmonopol 16, 18, 20, 95, 128, 130, 152f., 164, 175
- Staatliche Kontrolle 98, 196f., 199, 208, 226
- extern 210, 212
- intern 210, 212
- Staatsvertrag 68f., 281
- Staatsverwaltung
- mittelbar 92, 217
- unmittelbar 92, 216, 224, 226

- Staatsvorbehalt 1, 64, 67, 69, 71, 134, 141, 169, 196, 210, 252
- Steuer
- Gewerbesteuer 73
 - Körperschaftsteuer 73
 - Lotteriesteuer 72 f., 128
 - Umsatzsteuer 73
- Steuerungspotenzial 128, 184, 196, 206 f., 209, 211, 225, 231, 234, 243, 247 f., 270, 275
- Substitutionsverhältnis 175, 259, 264, 268
- Suchtforschung 3, 67, 186, 250, 252
- Epidemiologische Studien 187
 - Expertenbefragung 186
 - Klientenbefragung 186
- Suchtgefährdungspotenzial 153 f., 185–188, 250, 252 f., 255, 257, 271 f., 274, 289
- Suchtprävention 147, 164, 177, 265
- SUPER 6 48, 278
- Symvoulia tis Epikrateias 205, 207, 209
- Teilnahmebedingungen 43, 191 f., 235, 254, 277 f.
- Thüringen 49, 218, 229–231, 247
- Tipp 44 f., 54
- Tombola 34
- Totalisator 36
- Totalisatorprinzip 10, 34, 36, 47, 49, 79 f., 194, 201, 260 f., 271
- TOTO-Fußballwette 47, 277
- TOTO-Wette 36
- Transparenz 66, 193, 223, 276, 282, 287, 289
- Tschechische Republik 78
- UAB Olifèja 79
- Unionsbürger 89, 91, 136
- Unionsgrundrechte 110, 112–116
- Unionskonforme Auslegung 136 f.
- Unterhaltungsspiel *siehe* Spiel
- Unternehmensgewinne 71, 77, 128, 275
- Unternehmerfreiheit 115, 138
- USA 194
- Verbraucherschutz 96, 103, 133, 209, 273
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 94, 101, 107, 113, 143, 145, 250, 272, 287
- Verschwiegenheitspflicht 239
- Versicherungsaufsicht 290
- Vertrauen 15, 194, 282
- Vertrauensschutz 116, 150 f.
- Verwaltungsabkommen 66, 281, 284, 290 f.
- Verwaltungsmonopol 125 f.
- Vollzugsdefizit 176 f., 285
- Vollzugspraxis 163, 168, 173, 257
- Vorabentscheidungsverfahren 105, 107, 166, 200
- Vorlageverfahren 18, 87, 199–202, 205, 207 f.
- Warenverkehrsfreiheit 87, 91, 95, 106
- Weisungsbindung 226, 234, 236 f., 251
- Weisungsrecht 226, 230, 234 f.
- Werbung 18, 147, 173, 177, 248, 258, 265–268, 271, 286, 289
- Wette 34
- Zahlungsverkehr 278, 281 f.
- Zinslotterie 50 f.
- Gewinnsparen 51
 - Prämienanleihen 51
- Zufall 22, 25 f., 89
- Zusatzlotterien 43, 46, 48
- Zustimmungsgesetze 69
- Zwangsausschüttung 45, 254
- Zweitlotterien 39, 42, 53–56, 58, 80, 263 f., 268
- Insurance-linked Securities 54
 - Primärlotterie 53, 57
- Zwingende Gründe des Allgemeininteresses 95 f., 102 f., 110, 285

