

Handbuch Glücksspiel- regulierung

Herausgegeben von
Julian Krüper und
Sebastian Unger



MOHR SIEBECK

Julian Krüper, Sebastian Unger (Hrsg.)

Glücksspielregulierung



Julian Krüper
Sebastian Unger (Hrsg.)

Glücksspielregulierung

Mohr Siebeck

Julian Krüper ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung an der Ruhr-Universität Bochum und war von 2019–2024 geschäftsführender Direktor des drittmittelgeförderten Instituts für Glücksspiel und Gesellschaft.

Sebastian Unger ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Wirtschafts- und Steuerrecht an der Ruhr-Universität Bochum und seit 2019 Co-Direktor des drittmittelgeförderten Instituts für Glücksspiel und Gesellschaft.

ISBN 978-3-16-164489-4 / eISBN 978-3-16-164490-0
DOI 10.1628/978-3-16-164490-0

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

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2025.

© Krüper, Unger (Hg.); Beiträge: jeweiliger Autor/jeweilige Autorin.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Nicht-kommerziell – Keine Bearbeitung 4.0 International“ (CC BY-NC-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung der jeweiligen Urheber unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Martin Fischer, Tübingen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Glücksspiel ist ein gesellschaftliches Massenphänomen. Der legale Glücksspielmarkt ist allein in Deutschland mehrere Milliarden Euro schwer. Seine Umsätze werden nicht nur stationär in Spielhallen, Lotto-Annahmestellen, in Spielbanken und Wettbüros, sondern in erheblichem Umfang auch im Internet generiert. Hinzu kommt das Spiel in den grauen und illegalen Märkten, dessen Unterbindung seit Jahren nicht wirksam gelingt. Zugleich hat das Glücksspiel einen schlechten Leumund und wird im öffentlichen Diskurs vor allem mit Blick auf die mit ihm verbundenen Suchtgefahren thematisiert, wiewohl die Zahlen der Problemspieler seit Jahren regulierungsunabhängig stabil zu sein scheinen.

Rechtlich ist das Glücksspiel durch das Nebeneinander divergierender Regulierungsimpulse und die Schichtung der Rechtsquellen aus Unions-, Verfassungs-, Bundes- und Landesverwaltungsrecht und behördlichen Entscheidungen gekennzeichnet. Die prägenden Regulierungsakteure sind die Länder, die zuletzt mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 eine Ordnung der dynamischen Materie unternommen haben – mit sehr unterschiedlicher Resonanz in Wissenschaft und Glücksspielpraxis. Nicht nur im Rahmen der Staatsvertragsmethode als einem Instrument zur Rechtsvereinheitlichung, sondern auch im Vollzug des Glücksspielrechts durch eine neu errichtete Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder ist die Tendenz zur Zentralisierung spürbar. Sie fordert die Kompetenzordnung des Grundgesetzes heraus.

Dieses Handbuch unternimmt den Versuch, Glücksspielregulierung gesamthaft in den Blick zu nehmen und sie insbesondere auch in ihren historischen, sozial- und suchtwissenschaftlichen, ökonomischen und gesundheitspolitischen Bezügen zu thematisieren. Entstanden ist das Handbuch als Rahmenprojekt der ersten Förderphase des Instituts für Glücksspiel und Gesellschaft (GlüG), einer drittmittelgeförderten gemeinsamen Forschungseinrichtung der Universitäten Bochum, Düsseldorf und Wuppertal. Es erscheint *open access*, um allen Beteiligten des Regulierungsdiskurses einen kostenfreien und niedrigschwelligen Zugang zu den hier versammelten Informationen und Überlegungen zu geben.

Die Entstehung des Handbuchs wäre ohne den großen und dauerhaften Einsatz unserer wissenschaftlichen Mitarbeiter *Robin Anstötz* und *Florian Tautz* nicht möglich gewesen. Ihnen sind wir zu besonderem Dank verpflichtet, nicht nur für die Arbeit an diesem Buch, sondern für ihre wichtigen und weiterführenden Beiträge zur Arbeit des Instituts insgesamt. Dank für die rege Unterstützung bei der Redaktion des Buches schulden wir außerdem unseren studentischen Hilfskräften *Maxim Bondarenko*, *Sebastian Hölling*, *Dominik Peters*, *Leonie Schulz* und *Philipp Terhorst*.

Für die gute Zusammenarbeit im Verlag danken wir *Daniela Taudt-Wahl*, LL.M. und ganz besonders der Leiterin der Herstellung *Jana Trispe*l für ihre Unterstützung und ihr Entgegenkommen im Herstellungsprozess des Buches.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	IX

Teil 1: Grundlagen der Glücksspielregulierung

§ 1: Geschichte der Glücksspielregulierung – <i>Peter Collin</i>	3
§ 2: Soziologie des Glücksspiels – <i>Linus Weidner/Mark Lutter</i>	29
§ 3: Ökonomie des Glücksspiels – <i>Justus Haucap</i>	62
§ 4: Suchtwissenschaftliche Grundfragen der Glücksspielregulierung – <i>Gerhard Bühringer/Anja Kräplin</i>	85
§ 5: Selbstbestimmung und staatlicher Schutz – <i>Stefan Huster</i>	131

Teil 2: Grundlagen des Glücksspielrechts

§ 6: Glücksspielregulierung im Bundesstaat – <i>Christoph Brüning</i>	151
§ 7: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Glücksspiels – <i>Robin Anstötz/ Julian Krüper</i>	220
§ 8: Unionsrechtliche Grundlagen des Glücksspiels – <i>Walther Michl</i>	328
§ 9: Zivilrechtliche Grundlagen des Glücksspiels – <i>Jan David Hendricks/ Katharina Uffmann/Max Winnenburg</i>	376
§ 10: Straf- und ordnungswidrigkeitsrechtliche Grundlagen des Glücksspiels – <i>Julius Schauf/Bettina Noltenius</i>	444
§ 11: Werberegulierung als Querschnittsmaterie des Glücksspielrechts – <i>Sebastian Walisko</i>	510
§ 12: Regulierungsinstrumente des Online-Glücksspiels – <i>Matthias Rossi</i>	568

Teil 3: Spielformen

§ 13: Das Recht der Spielbanken und Online-Casinos – <i>Stefan Korte</i>	623
§ 14: Regulierung von Spielhallen: Das Recht der Spielhallen und des gewerblichen Automatenspiels – <i>Ferdinand Wollenschläger</i>	683
§ 15: Das Recht der Lotterien – <i>Jörg Ennuschat</i>	762
§ 16: Das Recht der Sport- und Pferdewetten – <i>Florian Becker</i>	786

Autorinnen und Autoren	847
Sachregister	849

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere(r) Ansicht
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
Abg.	Abgeordnete(r)
AbgH	Abgeordnetenhaus
ABl. EU	Amtsblätter der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AG	Ausführungsgesetz
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten, 1794
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
ausf.	ausführlich
Az.	Aktenzeichen
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts, amtl. Sammlung
BAnz.	Bundesanzeiger
Bd.	Band
Bde.	Bände
Bearb.	Bearbeiterin/Bearbeiter
Besch.	Bescheid
Beschl.	Beschluss
betr.	betrifft, betreffend
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs, amtl. Sammlung
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGHZ/St	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivil-/Strafsachen, amtl. Sammlung
BGSpW	Beiträge zum Glückspielwesen
BKartA	Bundeskartellamt
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts, amtl. Sammlung
BT-Drs./BR-Drs.	Bundestagsdrucksache/Bundesratsdrucksache
BT-PlPr.	Bundestagsplenarprotokoll
BT-PlPr./BR-PlPr.	Plenarprotokoll des Bundestages/Bundesrates
Bürg	Bürgerschaft
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, amtl. Sammlung
BVerfG(K)	Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, amtl. Sammlung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
ders./dies.	derselbe/dieselbe/dieselben
Diss.	Dissertation
Drs.	Drucksache
e.V.	eingetragener Verein

Abkürzungsverzeichnis

ebd.	Ebenda (zur Verwendung als Verweis auf eine bereits genannte Quelle innerhalb einer Fußnote)
Ed.	Edition
EFTA	European Free Trade Association
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Einl.	Einleitung
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EL	Ergänzungslieferung
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten vom 4.11.1950, BGBl. 1952 II S. 685, in Deutschland in Kraft seit dem 3.9.1953 (BGBl. 1954 II S. 14)
Entsch.	Entscheidung
EP	Europäisches Parlament
Erwg.	Erwägungsgrund
etc.	et cetera
ETS	European Treaty Series
EU	Europäische Union
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EZB	Europäische Zentralbank
f./ff.	folgend(e)
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GS	Gedächtnisschrift
GewArch	Gewerbearchiv
ggf.	gegebenenfalls
GK	Große Kammer
GlüStV	Glücksspielstaatsvertrag in der aktuell geltenden Fassung (ältere Fassungen werden mit der Jahreszahl ihres Inkrafttretens zitiert, z.B. GlüStV 2012).
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h.M.	herrschende Meinung
HChE	Entwurf des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee, abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 579 ff.
Hrsg.	Herausgeber
hrsgg.	herausgegeben
Hs.	Halbsatz
i.d.F.	in der Fassung
i.E.	im Erscheinen
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
Kap.	Kapitel
KOM	Kommissionsdokumente
krit.	kritisch
lit.	littera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LottoStV	Staatsvertrag über das Lotteriewesen in Deutschland

Ls.	Leitsatz
LT	Landtag
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MinBl.	Ministerialblatt
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
n.F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
PrGS	Preußische Gesetzessammlung
PrVbl.	Preußisches Verwaltungsblatt
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RAnz	Reichsanzeiger
RGBL	Reichsgesetzblatt
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rn.	Randnummer
RVBl.	Reichsverwaltungsblatt
RennwLottG	Rennwett- und Lotteriegesetz
S.	Seite
s./S.	siehe
s.a.	siehe auch
Sb	Sonderbeilage
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
SpielV	Spielverordnung
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
Sten. Ber.	Stenographischer Bericht
Sten. Prot.	Stenographische Protokolle
StGH	Staatsgerichtshof
StRG	Gesetz zur Reform des Strafrechts
u.	und
u.a.	und andere
UAbs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
v.	vom
v.Chr.	vor Christus
Verf.	Verfassung (zur Bezeichnung von Normen aus Landesverfassungen oder ausländischen Verfassungen, etwa „Art. 38 Verf. BW“)
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
Ziff.	Ziffer
ZP	Zusatzprotokoll

Teil 1

Grundlagen der Glücksspielregulierung

§ 1: Geschichte der Glücksspielregulierung

Peter Collin

A. Einleitende Bemerkungen	4
B. Zulässigkeit und Verbindlichkeit in Antike und Mittelalter	4
C. Ausweitung und Ausdifferenzierung der Glücksspielregulierung in der Frühen Neuzeit	6
I. Vorbemerkungen	6
II. Privatrechtliche Behandlung	7
III. Glücksspielregulierung im Recht der Policy	8
IV. Einzelne Regulierungsfelder	10
1. Lotterie	10
2. Spielbanken	12
D. Die Herausbildung des modernen Systems der Glücksspielregulierung seit dem 19. Jahrhundert	13
I. Die weitere Entwicklung der zivilrechtlichen Ausgestaltung	13
II. Einzelne Regulierungsfelder	14
1. Lotterien	14
2. Spielbanken	16
3. Rennwetten und Sportwetten	19
4. Glücksspielautomaten	20
III. Das Vordringen strafrechtlicher Lösungen	22
IV. Steuerung durch Steuern	24

Stichwörter

Adel Rn. 16 f. · Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten (ALR) Rn. 12, 23 · Automatensteuer Rn. 57 f. · Bedürftigkeitsprüfung Rn. 45 · Billard Rn. 24 · Buchmacher Rn. 40 f., 55 · Bürgertum Rn. 16 · Casino Rn. 36 · Code civil Rn. 26 · Corpus Iuris Civilis Rn. 6 · Differenzgeschäft Rn. 28 · Digesten Rn. 4 · Fiskus Rn. 6 · Geschicklichkeitsspiele Rn. 11 f., 43–45 · Glückshäfen Rn. 19 · Glückstöpfe Rn. 19 · Gottesdienst Rn. 18 · Hydra-System Rn. 48 · Jahrmärkte Rn. 18, 35, 45 · Jugendschutz Rn. 45 · Kartenspiel Rn. 2, 19, 52 · Klassenlotterie Rn. 19, 29 f. · Kurorte Rn. 24 · Leges Rn. 4, 7 · Lotteriemonopol Rn. 20, 42, 49, 51 · Lotterieplan Rn. 23 · Lotteriesteuer Rn. 55 f. · Merkantilismus Rn. 10, 21, 49 · Messen Rn. 18 · Mindestspielalter Rn. 37 · Nebenstrafrecht Rn. 50 · Pferdewette Rn. 39 f., 54 · Physikalisch-Technische Bundesanstalt Rn. 45 · Physikalisch-Technische Reichsanstalt Rn. 44 · Policy Rn. 14, 20, 22, 46 · Polizeivorschriften Rn. 14, 17 · Preisausschreiben Rn. 48 · Privatlotterie Rn. 29, 31 f., 53 · Privileg Rn. 20 f., 24 f. · Regal, Regalien Rn. 1, 10, 20, 31 f., 43 · Roulette Rn. 24 f., 35 · Rückforderungsrecht Rn. 2, 6, 8, 12 · Sachsenspiegel Rn. 8 · Spielhallen Rn. 24 f., 45 · Spielkartensteuer Rn. 52, 55 · Spielklubs Rn. 35 · Staatslotterie Rn. 30–32, 53 · Stadtrechte Rn. 8 · Stempelsteuer Rn. 52 f., 55 · Tontinen Rn. 22 · Totalisator Rn. 39 f., 54 f. · Tronc Rn. 57 · Unterhaltungsautomaten Rn. 45 · Unterschichten Rn. 9, 16 f., 54 · Vergnügungssteuer Rn. 58 · Warenlotterien Rn. 19, 22 · Wettannahmestellen Rn. 45 · Wirtshaus Rn. 18 · Würfelspiel Rn. 2, 5, 7, 19, 24

A. Einleitende Bemerkungen

- 1 Die Geschichte der Glücksspielregulierung ist von Kontinuitäten und Brüchen gekennzeichnet. Eine maßgebliche Konstante seit der Antike ist der Umstand, dass die einem Glücksspiel zugrundeliegende Vereinbarung niemals nur als normaler privatrechtlicher Vertrag beurteilt wurde. Das Glücksspiel ist somit zwar kein Fremdkörper innerhalb des Zivilrechts, aber durch ein Sonderrecht geregelt. Die zweite Konstante – seit der Frühen Neuzeit – ist der Anteil des Staates: Mit der Existenz eines hoheitlichen Regals für bestimmte Glücksspielsektoren entstanden Regelungskomplexe, in denen moralische, fiskalische und wirtschaftlich-ordnungspolitische Gesichtspunkte in spezifischer Weise austariert werden mussten.
- 2 Brüche zeichnen sich weniger in privatrechtlicher Hinsicht ab. Ob Gewinne eingeklagt und Verluste zurückgefordert werden können, waren (fast) immer Zentralfragen, mit denen Normsetzer und Wissenschaft befasst waren, auch wenn die Antworten nicht immer gleich ausfielen. Auch die ordnungspolitischen Fragestellungen sind über die Zeit weitgehend gleich geblieben. Schon immer schwebte ein gewisses sittliches Unwerturteil über den Spielen und der Staat war gehalten, darauf zu reagieren. Andererseits hatten die Erträge aus dem Glücksspiel schon immer staatliche Begierden geweckt. Was sich jedoch änderte, waren die Herausforderungen, die aus der Entstehung neuer Formen organisierten Glücksspiels entstanden. Wenn es nicht mehr nur um den rechtlichen Umgang mit Karten- und Würfelspiel ging, sondern um die Regulierung von ökonomischen Sektoren, in denen gewaltige Summen umgeschlagen wurden und an denen viele Menschen beteiligt waren, mussten neue Lösungen gefunden werden, die sich nicht auf die Regelung der individuellen Vertragsverhältnisse zwischen Spielern oder Spielern und Spielunternehmern beschränken konnten.
- 3 Die folgende Abhandlung geht zwar auf die Entwicklung in Antike und Mittelalter ein, setzt aber den Schwerpunkt in der Frühen Neuzeit und der Moderne, als sich die staatliche Regelungsintensität spürbar verstärkte und mit der Herausbildung des organisierten Glücksspiels neue Regelungskomplexe entstanden. Sie endet mit der Wende vom 20. zum 21. Jahrhundert, überhaupt ist die Entwicklung seit 1945 eher nur skizzenhaft dargestellt – ausgehend davon, dass die allerjüngste ‚Geschichte‘ der Glücksspielregulierung weitgehend in die Beiträge zum geltenden Recht integriert ist.

B. Zulässigkeit und Verbindlichkeit in Antike und Mittelalter

- 4 Dreh- und Angelpunkt der römischen Rechtsüberlieferung zum Glücksspiel ist zunächst Titel 5 des 11. Buchs der Digesten¹, in dem einschlägige Äußerungen römischer Juristen versammelt sind. Diese beziehen sich vor allem auf ein prätorisches Edikt sowie auf einen vorhergehenden Senatsbeschluss und auf nicht näher bekannte, bis in das 3. Jahrhundert v. Chr. zurückgehende Gesetze; das Edikt kann gewissermaßen als ‚Ausführungsgesetz‘ des Senatsbeschlusses und der *leges* angesehen werden.² Sieht man sich die Inhalte von Titel 5 an, fällt zunächst auf, dass jene Fragen, die zu Kernfragen der späteren Rechtsdogmatik

¹ Zu weiteren Digestenstellen außerhalb von D. 11, 5, in denen das Glücksspiel erwähnt wird, s. M. Kurylowicz, ZRG/RA 102 (1985), S. 185–219.

² A. Wacke, ZRG/RA 135 (2018), S. 261 (275).

wurden und für die man auch nach Antworten im römischen Recht sucht, nämlich nach der Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit von Spielverträgen, nicht im Zentrum standen. Ganz überwiegend ging es um die Verweigerung von Klagerechten für den in seinem Hause verprügelten oder bestohlenen Spielveranstalter.³ Zum Ausdruck kommt darin auf jeden Fall die scharfe Missbilligung des Glücksspiels. Diese Aussage unterstreicht die daraufhin erfolgende Feststellung, dass der Senatsbeschluss Spiele um Geld verboten hat.⁴

Eine Zusammenschau mit weiteren Regelungen ergibt, dass in Rom unter Glücksspiel das zufallsbestimmte Spiel um Geld – typischerweise das Würfelspiel – verstanden wurde und dessen Verbot im Kontext des Kampfes gegen übermäßigen Luxus und die Gefahr leichtfertiger Vermögensverluste stand; über Sanktionen bei Verstößen weiß man nur wenig, wahrscheinlich war Geldstrafe die Folge, vielleicht auch Exil. Spielgewinne waren nicht einklagbar.⁵

Die östlich-spätantike kaiserliche Gesetzgebung, wie sie vor allem im Codex Iustinianus, also im dritten Teil des Corpus Iuris Civilis, übermittelt ist, bringt insbesondere folgende Neuerungen. Zunächst einmal wird ein sehr weitgehendes Rückforderungsrecht des Verlierers (oder dessen Erben) für schon gezahlte Spielschulden festgesetzt, wobei im Fall des Verzichts auch der Fiskus dieses Recht geltend machen konnte;⁶ hier zeigt sich also ein deutlicher Unterschied zur Regelung des heutigen § 762 Abs. 1 S. 2 BGB. Ferner wurde eine Anzahl eher mit sportlichen Aktivitäten verbundener Glücksspiele erlaubt, der zulässige Höchsteinsatz jedoch auf einen Solidus begrenzt⁷ – immerhin entsprach das zu byzantinischer Zeit etwa dem vierteljährlichen Gehalt eines Soldaten. Die Abhaltung unerlaubter Spiele wurde weiterhin bestraft, wobei auch hier nichts Genaueres über die Art der Sanktion bekannt ist.⁸

Während ein invarianter Kern der römischen Rechtstradition ein (weitgehendes) Verbot oder zumindest die scharfe Missbilligung des Glücksspiels ist, hat man es im späteren deutschsprachigen Raum zunächst mit einer eher toleranten Regelungstradition zu tun, deren Wurzeln man in einer starken Affinität der germanischen Stämme zum Glücksspiel verortete und für die immer wieder *Tacitus* als Kronzeuge angeführt wurde: Das Würfelspiel würden sie mit einer derartigen Leidenschaft betreiben, dass sie soweit gingen, als letzten Einsatz ihre eigene Freiheit aufzuopfern.⁹ Jedenfalls wiesen die spätantiken bzw. frühmittelalterlichen *leges*, also die Rechtsaufzeichnungen der nachrömischen germanischen Reiche, keine diesbezüglichen Verbotsbestimmungen auf; von einem allgemeinen Erlaubtsein kann man also ausgehen.¹⁰ Grundsätzlich galt dies bis in das Hochmittelalter; auch gegen die Einklagbarkeit von Spielschulden finden sich keine Bestimmungen.¹¹

³ D. 11, 5, 1.

⁴ D. 11, 5, 2.

⁵ M. Kurylowicz, ZRG/RA 102 (1985), S. 185 (188, 195, 200 f., 206).

⁶ C. 3, 43, 1–2. Streittig ist, inwiefern nicht auch schon vorher ein Rückforderungsrecht des Verlierers bestand (A. Wacke, ZRG/RA 135 (2018), S. 261 (304 f.)), auf jeden Fall findet sich unter *Justinian* erstmals eine dahingehende ausdrückliche Festlegung.

⁷ C. 43, 1, 4. S. hierzu neben den schon Genannten F. Dorn, in: Schmoeckel/Rückert/Zimmermann (Hrsg.), Historisch-kritischer Kommentar zum BGB, Bd. III/2, 2013, §§ 762–764, 656, 814, 2. Fall Rn. 24.

⁸ M. Kurylowicz, ZRG/RA 102 (1985), S. 185 (198 ff., 203).

⁹ P.C. Tacitus, Germania, Kap. 24, 4.

¹⁰ K. Maritz, Die rechtliche Natur von Spiel und Wette, Diss. Berlin, 1938, S. 7 f.

¹¹ F. Dorn, in: Schmoeckel/Rückert/Zimmermann (Hrsg.), Historisch-kritischer Kommentar zum BGB, Bd. III/2, 2013, §§ 762–764, 656, 814, 2. Fall Rn. 26.

- 8 Von da an lässt sich allerdings beobachten, wie die Durchsetzbarkeit von Spielschulden zunehmend eingeschränkt wird. Der Sachsenspiegel schließt eine Haftung des Erben für Spielschulden des Erblassers aus.¹² In einigen Stadtrechten (aber nicht in allen) wird die Klagbarkeit ganz ausgeschlossen, allerdings wird auch ein Rückforderungsrecht nicht gewährt, so dass einerseits das beim Spiel Gezahlte behalten werden konnte, Spiele auf Kredit aber ausgeschlossen waren.¹³ Zunehmend verbreiten sich Spielverbote und es finden sich wieder Strafbestimmungen.¹⁴ Von einem einheitlichen Rechtszustand kann aber noch nicht die Rede sein.

C. Ausweitung und Ausdifferenzierung der Glücksspielregulierung in der Frühen Neuzeit

I. Vorbemerkungen

- 9 In der Frühen Neuzeit fand eine Ausweitung und Ausdifferenzierung der Glücksspielregulierung statt, die sich schon im späten Mittelalter angedeutet hatte, aber erst jetzt zur vollen Entfaltung kamen. Dabei wirkten verschiedene Faktoren zusammen. Einerseits entstand mit dem frühneuzeitlichen Territorialstaat eine Ordnungsmacht, die konsequenter Gestaltungsvorstellungen zu exekutieren suchte als dies mittelalterlicher Herrschaft möglich war, der es weitgehend an einem handlungsfähigen Beamtenapparat ermangelt hatte. Nunmehr wurde auf breiterer Front versucht, bestimmte Anforderungen an die Lebensführung der Untertanen durchzusetzen. Die energischere Bekämpfung des Glücksspiels zählte dazu. Denn das Glücksspiel widerstritt gleich aus mehreren Gründen Ideen eines wohlgeordneten Lebens. Zum einen stand es als „Subsistenzform außerhalb der Lohnarbeit“¹⁵ unter Generalverdacht, was auch damit zusammenhing, dass der „schnelle Gewinn“¹⁶ der Vorstellung widersprach, dass Wohlstand legitimerweise nur Schritt für Schritt erarbeitet werden konnte.¹⁷ Zum anderen war damit die Befürchtung verbunden, dass das Spiel gerade bei den Unterschichten Müßiggang und Verschwendung, aber auch unrealistische Erwartungen an eine Verbesserung ihrer Lebenslage begünstigen würde.¹⁸
- 10 Andererseits erhöhte sich mit teurer Hofhaltung, der Unterhaltung stehender Heere und des Beamtenapparates sowie dem Bau von Infrastrukturen der staatliche Finanzbedarf erheblich. Alte Finanzierungsstrukturen, die auf traditionellen Regalien und der Ausbeutung staatlichen (fürstlichen) Eigenbesitzes beruhten, reichten nicht mehr aus; ein ertragreiches, effektives Steuersystem hatte sich noch nicht herausgebildet. Es bestand

12 Landrecht I 6 § 2 (hier nach *E. v. Repgow*, Der Sachsenspiegel, hrsg. von Schott, 2. Aufl. 1991).

13 *F. Dorn*, in: Schmoeckel/Rückert/Zimmermann (Hrsg.), Historisch-kritischer Kommentar zum BGB, Bd. III/2, 2013, §§ 762–764, 656, 814, 2. Fall Rn. 27.

14 *H. Brandl*, Spielleidenschaft und Strafrecht, 2003, S. 10; *F. Dorn*, in: Schmoeckel/Rückert/Zimmermann (Hrsg.), Historisch-kritischer Kommentar zum BGB, Bd. III/2, 2013, §§ 762–764, 656, 814, 2. Fall Rn. 28.

15 *M. Zollinger*, Geschichte des Glücksspiels, 1997, S. 35.

16 *M. Zollinger*, Geschichte des Glücksspiels, 1997, S. 39.

17 *E. Saurer*, Straße, Schmuggel, Lottospiel, 1989, S. 298.

18 *M. Zollinger*, Geschichte des Glücksspiels, 1997, S. 127 f.; *J. Pauser*, in: Härter (Hrsg.), Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft, 2000, S. 179 (221 ff.); *K. Härter*, Policy und Strafjustiz in Kurmainz, 2005, S. 736; *S. Brakensiek*, in: Bernhardt u. a. (Hrsg.), Möglichkeitshorizonte, 2018, S. 193 (195).

also ein Bedarf nach neuen Geldquellen. Unterfüttert wurde dies vom in der Frühen Neuzeit herrschenden wirtschaftspolitischen Konzept des Merkantilismus, das nationale Wohlstandsmehrung dadurch zu erreichen suchte, dass man den Geldumsatz ankurbelte und gleichzeitig dafür sorgte, dass das Geld im Lande verblieb.¹⁹ Organisierte Glücksspiele, deren Erträge den staatlichen Haushalten zugutekamen, waren durchaus eine Option.²⁰ Von daher relativierte sich die Abwehrhaltung gegenüber dem Glücksspiel. Unterstützung für einen eher nachsichtigen Umgang konnte aber auch von anderer Seite kommen. Denn schon seit dem Mittelalter flossen die Einnahmen von Lotterien auch karitativen Zwecken zu; religiöse Erwägungen konnten daher nicht nur gegen das Glücksspiel²¹, sondern auch zu dessen Verteidigung herangezogen werden.²²

Mit diesen Vorbemerkungen ist schon angedeutet, dass in der Frühen Neuzeit Überlegungen zum Tragen kamen, die hinsichtlich der rechtlichen Behandlung auf die Unterscheidung zwischen verschiedenen Glücksspielen abzielten, und zwar nicht mehr nur in der hergebrachten Art, als man danach unterschied, ob Geschicklichkeit oder Zufall über den Sieg entschieden. Aber auch personengruppenbezogene Differenzierungen traten stärker hervor. Denn die Frühe Neuzeit war noch hochgradig ständisch organisiert. Nach Ständen unterscheidende moralische Zuschreibungen und Zugeständnisse an die Art und Weise der Lebensführung hinterließen auch ihre Spuren bei der Regulierung des Glücksspiels. Dies alles äußerte sich in einer wachsenden Gesetzgebungsaktivität der Territorialstaaten²³ u.a. normsetzender Institutionen, die die heute noch geltende Unterscheidung zwischen privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Regulierung allmählich hervortreten ließ. 11

II. Privatrechtliche Behandlung

Im Privatrecht findet sich zunächst – vereinzelt – die Übernahme römisch-rechtlichen Gedankenguts, vor allem was die Unterscheidung zwischen Geschicklichkeitsspielen und reinen Glücksspielen betrifft. Aus ersteren konnten wirksame Verbindlichkeiten begründet werden, auch ein Spiel auf Kredit war hier weitgehend bedenkenlos.²⁴ Als nachhaltiger erwies sich jedoch die Durchsetzung sog. deutschrechtlichen, schon in mittelalterlichen Regelungen entwickelten Gedankenguts: der Ausschluss der Einklagbarkeit von Spielschulden einerseits und die Versagung der Rückforderungsmöglichkeiten in Bezug auf schon gezahlte Spieleinsätze andererseits. Dies wurde zur herrschenden Auffassung in der Literatur.²⁵ Aber auch die Kodifikationen des Naturrechtszeitalters übernahmen dieses Muster. Das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten (ALR) bestimmte: 12

¹⁹ T. Simon, „Gute Policy“, 2004, S. 406, 461, 468.

²⁰ S. Brakensiek, in: Bernhardt u.a. (Hrsg.), Möglichkeitshorizonte, 2018, S. 193 (193).

²¹ J. Pauser, in: Härter (Hrsg.), Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft, 2000, S. 179 (217 ff.).

²² M. Zollinger, in: Schädler/Strouhal (Hrsg.), Spiel und Bürgerlichkeit. Passagen des Spiels I, 2010, S. 131 (132 f.); S. Brakensiek, in: Bernhardt u.a. (Hrsg.), Möglichkeitshorizonte, 2018, S. 193 (196 f.).

²³ Eine Regulierung auf reichsrechtlicher Ebene fand nicht statt. Zwar war eine solche mal geplant gewesen, man nahm aber davon Abstand, offenbar weil man im Hinblick auf die Durchsetzungsmöglichkeiten skeptisch war, J. Pauser, in: Härter (Hrsg.), Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft, 2000, S. 179, (186 f.).

²⁴ F. Dorn, in: Schmoeckel/Rückert/Zimmermann (Hrsg.), Historisch-kritischer Kommentar zum BGB, Bd. III/2, 2013, §§ 762–764, 656, 814, 2. Fall Rn. 28.

²⁵ E. Baumgärtner, Lotterie und Ausspielung, 1906, S. 29.

„Wegen Spielschulden findet keine gerichtliche Klage statt.“²⁶ Und im Hinblick auf die schon geleisteten Einsätze legte es fest: „Was aber jemand in erlaubten Spielen verloren und wirklich bezahlt hat, kann er nicht zurückfordern.“²⁷

- 13 Die Wette unterlag keinen derartig weitgehenden Einschränkungen. Im Allgemeinen galt sie als wirksam – soweit gewisse Angemessenheitsanforderungen erfüllt waren (z.B. „bedächtlich“ abgeschlossen; nicht auf einen „schandbaren“²⁸ Wettgegenstand bezogen) – und einklagbar. Uneingeschränkt galt dies jedoch nicht. Das ALR sah nur die Einklagbarkeit hinterlegter Wetteinsätze vor.²⁹ Deutlich wird aber, dass Spiel und Wette privatrechtlich noch verschieden behandelt wurden.

III. Glücksspielregulierung im Recht der Policey

- 14 ‚Policey‘ als Aufgaben- und Zuständigkeitsbegriff umschrieb in der Frühen Neuzeit den gesamten Bereich der inneren Verwaltung mit Ausnahme der Straf- und Zivilgerichtsbarkeit, der Finanzangelegenheiten, des Militärs und der Kirchen. Darüber hinaus wird in ihm der Anspruch des frühneuzeitlichen Territorialstaates auf umfassenden Gestaltung der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnisse zum Ausdruck gebracht. Die damit verbundene weitreichende Regelungsgewalt lässt sich noch nicht in ein modernes Raster der Trennung von privatrechtlich und öffentlich-rechtlich einordnen.³⁰ In dieses Feld der ‚Policey‘ verlagerte sich auch der Schwerpunkt der Glücksspielregulierung. Diese fand nun ihren Platz in gesamtstaatlichen, regionalen und lokalen Polizeiordnungen. Vorangestellt werden muss allerdings, dass man es nicht nur mit Regeln zu tun hat, die mit einem klar umrissenen Tatbestand und fest fixierten Sanktionen aufwarteten. Nicht selten finden sich auch sehr allgemein gehaltene Verbote, deren Reichweite unklar ist, oder Mahnungen mit Appellcharakter.³¹
- 15 An den Anfang ist der Befund zu stellen, dass einheitliche Regelungsmuster nur schwer auszumachen sind. Die rechtlichen Vorgaben unterschieden sich von Land zu Land und änderten sich auch über die Zeit. Umfassend valide Aussagen lassen sich letztlich aber nur über die systematische Erschließung des äußerst umfangreichen Normenmaterials³² gewinnen. Allerdings sind bestimmte Regelungsschwerpunkte und bestimmte zentrale Regulierungsziele identifizierbar. Hierbei kann man sich vor allem auf Forschungen zum Habsburgerreich stützen, deren Ergebnisse vorsichtig verallgemeinert werden können. Allgemein lässt sich sagen, dass das Glücksspiel in der Frühen Neuzeit nicht generell ver-

26 Teil I Titel 11 § 577 ALR.

27 Teil I Titel 11 § 578 ALR.

28 Hierzu und zum Ganzen F. Dorn, in: Schmoeckel/Rückert/Zimmermann (Hrsg.), Historisch-kritischer Kommentar zum BGB, Bd. III/2, 2013, §§ 762–764, 656, 814, 2. Fall Rn. 31, 33, s. dort auch zu den Zitaten.

29 Teil I Titel 11 § 579 ALR.

30 M. Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 1, 1988, S. 369 f.

31 G. K. Schmelzeisen, Polizeiordnungen und Privatrecht, 1955, S. 290 ff.; K. Härter, Policey und Strafjustiz in Kurmainz, 2005, S. 771, 798.

32 So weist das Repertorium der Policeyordnungen am Max-Planck-Institut für Rechtsgeschichte und Rechtstheorie (*Max-Planck-Institut für Rechtsgeschichte und Rechtstheorie*, Repertorium der Policeyordnungen, <https://policy.rg.mpg.de> [letzter Abruf: 09.09.2024]) bei der Eingabe des Stichworts „Glücksspiel“ 880 Gesetze aus.

boten war.³³ Vielmehr differenzierte man in unterschiedlichster Weise nach Spielarten, Spielorten, Spielanlässen und betroffenen Personengruppen.

Zunächst schlug sich die ständische Struktur der Gesellschaft auch in mit dem Glücksspiel zusammenhängenden Zuschreibungen nieder.³⁴ Dem Adel billigte man das Spiel als Bestandteil seines Lebensstils zu. Adel qualifizierte sich durch Wagemut und Risikobereitschaft, aber auch durch Großzügigkeit. Ängstliches Rechnen konnte man dem Adligen nicht zumuten. Auch mit bürgerlicher Lebensführung hielt man das Spiel nicht für unvereinbar, betonte hierbei jedoch die Notwendigkeit des Maßhaltens, wie es dem bürgerlichen Lebensstil geziemte. Diejenigen Gruppen, bei denen man die Gefahrenpotentiale des Glücksspiels am ehesten verortete – also wie schon oben erwähnt: Müßiggang, Verschwendung, negative Auswirkungen auf die Arbeits- und Zeitdisziplin –, waren die städtischen und dörflichen Unterschichten. Auch die Möglichkeit, dass diese durch das Spiel hohe Vermögensgewinne erzielen konnten, wertete man als nicht standesgemäß.

Das bedeutete noch nicht, dass derartige Anschauungen eins zu eins im Recht umgesetzt wurden. Gewisse Differenzierungen zeichnen sich jedoch ab. Klar hervor tritt, dass zahlreiche Polizeiordnungen nicht schlechthin allen Untertanen, sondern nur bestimmten Gruppen, das Spielen schlechthin oder bestimmte Spiele verboten. So finden sich in einigen österreichischen Territorien absolute Spielverbote für den ‚gemeinen Mann‘ oder an die Unterschichten adressierte Verbote, um höhere Summen zu spielen³⁵; auch konnte die Einklagbarkeit von Wettschulden betragsmäßig nach Standeszugehörigkeit gestaffelt sein.³⁶ Schließlich konnte auch das Verbot, an öffentlichen Orten zu spielen, auf bestimmte Personengruppen, z.B. Handwerksgesellen, beschränkt sein.³⁷ Umgekehrt kann zwar nicht die Rede davon sein, dass der Adel generell von Spielverboten dispensiert wurde, aber gerade die Höfe entwickelten sich in der Frühen Neuzeit weitgehend ungestört zu den Orten, an denen sich das Glücksspiel konzentrierte. Übertraten Adlige Glücksspielverbote, konnten sie zwar auch nicht vor Verfolgung sicher sein, aber diese geschah keineswegs immer konsequent.³⁸

Im Hinblick auf die zeitlichen Aspekte zeichnet sich zunächst das Bestreben ab, die Sonn- und Feiertage spielfrei zu halten³⁹, zumindest bis zum späten Nachmittag⁴⁰; auf jeden Fall sollte die Zeit für den Gottesdienst freigehalten werden.⁴¹ Darüber hinaus finden sich Verbote für die Nacht oder die Arbeitszeit, ein einheitliches Muster zeichnet sich aber nicht ab.⁴² Gleiches gilt auch für die Festlegung der Orte, an denen Glücksspiel erlaubt oder verboten war. Natürliche Heimstatt des Glücksspiels war das Wirtshaus. Dort Glücksspiele zu untersagen, bot sich eigentlich an. Andererseits war das Wirtshaus noch der Ort, der sich am besten überwachen ließ und der mit dem Inhaber einen

33 G.K. Schmelzeisen, Polizeiordnungen und Privatrecht, 1955, S.291f.; J. Pauser, in: Härter (Hrsg.), Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft, 2000, S.179 (196).

34 Zum Folgenden M. Zollinger, Geschichte des Glücksspiels, 1997, S. 47 ff., 111 ff., 127 f.

35 J. Pauser, in: Härter (Hrsg.), Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft, 2000, S.179 (197 f.).

36 G.K. Schmelzeisen, Polizeiordnungen und Privatrecht, 1955, S.293.

37 J. Pauser, in: Härter (Hrsg.), Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft, 2000, S.179 (201 f.).

38 M. Zollinger, Geschichte des Glücksspiels, 1997, S.82 f.

39 J. Pauser, in: Härter (Hrsg.), Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft, 2000, S.179 (207 f.); K. Härter, Policy und Strafjustiz in Kurmainz, 2005, S.769.

40 M. Zollinger, Geschichte des Glücksspiels, 1997, S.122.

41 G.K. Schmelzeisen, Polizeiordnungen und Privatrecht, 1955, S.292.

42 J. Pauser, in: Härter (Hrsg.), Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft, 2000, S.179 (204 f.).

ansprechbaren Verantwortungsadressaten hatte. Man findet daher sowohl Verbote wie auch Duldung – teilweise über Dispense –; der Absicherung der Überwachung dienten auch Gebote der Art, die Türen während des Spiels geöffnet zu halten.⁴³ Weitere zentrale Spielorte waren Messen und Jahrmärkte, die teilweise, wie bei der Kirchweih, den Charakter von Volksfesten annahmen. Auch hier trifft man auf uneinheitliche Regulierungsstrategien. Es finden sich generelle Glücksspielverbote, aber auch Genehmigungen für einzelne Veranstalter.⁴⁴ Die Furcht davor, dass sich bei derartigen Festen Ausgelassenheit mit Gewalt und Maßlosigkeit verbinden konnte,⁴⁵ stand neben dem Bestreben, Derartiges durch begrenzte Zulassung zu kanalisieren und gleichzeitig Einkünfte für die öffentliche Hand zu generieren. Die in den Quellen sichtbare überbordende Regelungsintensität darf jedoch nicht zu einer Gleichsetzung von Anspruch und Realität führen. Die Unübersichtlichkeit des Geschehens in den Gassen und den Stadtvierteln und auf Märkten und Messen, die oft fehlende Präsenz öffentlicher Amtsgewalt, keineswegs stringente Regelungsmuster und erhebliche Implementationsdefizite gestatten es kaum, von konsistenten Regulierungsregimes zu sprechen.

IV. Einzelne Regulierungsfelder

1. Lotterie

- 19 Das 18. Jahrhundert wurde zum Jahrhundert der Lotterie.⁴⁶ Ihre Entstehung war ein Markstein in der Geschichte der Glücksspielregulierung. Würfel-, Karten- und Brettspiele betrafen immer nur einen kleineren Personenkreis und erforderten wenig Organisationsaufwand. Beginnend mit der Lotterie entwickelte sich Glücksspiel als hochorganisiertes, komplexes Unternehmen mit einem erheblichen Finanzvolumen und einem breiten Beteiligtenkreis. Allerdings war die Idee nicht völlig neu. Vor allem Warenlotterien hatten schon im Mittelalter Verbreitung gefunden, meist veranstaltete man sie, um nicht abgesetzte Waren loszuwerden.⁴⁷ Ebenfalls seit dem Spätmittelalter trifft man auf ‚Glückstöpfen‘ bzw. ‚Glückshäfen‘ mit Losziehungen.⁴⁸ Als große öffentliche Veranstaltungen dienten diese dann vor allem karitativen Sammlungszwecken.⁴⁹ Aus der Einführung mehrerer Losziehungen entstand die Klassenlotterie, die ab Ende des 17. Jahrhunderts Verbreitung fand und bei der die Auszahlungen nicht entsprechend der Höhe des Einsatzes, sondern von vornherein für festgelegte Zahlenfolgen bestimmt wurden.⁵⁰
- 20 Durchgehend galt, dass Lotterien der obrigkeitlichen Genehmigung bedurften. Hatte man die Genehmigungsbedürftigkeit zunächst noch aus dem inneren Charakter dieses Spiels, also seiner ‚policy‘-rechtlichen Regulierungsbedürftigkeit herzuleiten versucht,

43 M. Zollinger, Geschichte des Glücksspiels, 1997, S.121, 124; J. Pauser, in: Härter (Hrsg.), Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft, 2000, S.179 (202 ff.).

44 K. Härter, Policy und Strafjustiz in Kurmainz, 2005, S.770, 796.

45 J. Pauser, in: Härter (Hrsg.), Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft, 2000, S.179 (207).

46 M. Zollinger, in: Schädler/Strouhal (Hrsg.), Spiel und Bürgerlichkeit – Passagen des Spiels I, 2010, S.131 (131); C. Kullick, „Der herrschende Geist der Thorheit“, 2018, S.1.

47 M. G. A. Predöhl, Die Entwicklung der Lotterie in Hamburg, Diss. Heidelberg, 1908, S.7.

48 E. Baumgärtner, Lotterie und Ausspielung, 1906, S.24.

49 M. G. A. Predöhl, Die Entwicklung der Lotterie in Hamburg, Diss. Heidelberg, 1908, S.12 ff.; M. Zollinger, in: Schädler/Strouhal (Hrsg.), Spiel und Bürgerlichkeit. Passagen des Spiels I, 2010, S.131, (132 ff.); K. Härter, Policy und Strafjustiz in Kurmainz, 2005, S.794 f.

50 C. Kullick, „Der herrschende Geist der Thorheit“, 2018, S.39.

Sachregister

- Abgaben → Steuer
- Abstandsgebot § 14 Rn. 16 f., 30 ff., 38 f., 41 f., 44, 55, 57, 74, 80 f., 91, 93, 95, 97, 117, 142
- Adel § 1 Rn. 16 f.
- Aktivitätsdatei § 12 Rn. 68, 70, 74 f., 140, 145 ff.
- Allgemeine Handlungsfreiheit § 7 Rn. 162 ff.
- Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten (ALR) § 1 Rn. 12, 23
- Alter § 2 Rn. 39 f., 45 f., 49, 54
- Amtsträger (Garantenpflicht) § 10 Rn. 127
- Anciennitätsprinzip § 14 Rn. 97 ff.
- Angemessenheit § 8 Rn. 38
- Anomie § 2 Rn. 11 f., 19
- Anonymität § 8 Rn. 63
- Anordnungen § 14 Rn. 104, 107, 111 f., 129
- Anwendbarkeit deutschen Strafrechts § 10 Rn. 84 ff.
- Anwendungsvorrang des Unionsrechts § 8 Rn. 111 ff.
- Ätiologie § 4 Rn. 14, 81 ff., 91
- Aufhebung § 14 Rn. 108 f., 119, 138
- Aufnahmeüberwachung § 13 Rn. 17, 68, 75, 105, 154, 158, 164
- Ausschließlichkeitsrecht § 8 Rn. 22, 50
- Außendarstellung § 11 Rn. 12, 22 ff.
- Ausspielungen § 15 Rn. 3, 30 ff., 42
- Ausübungsüberwachung § 13 Rn. 17, 20, 82, 116, 165
- Auswahlentscheidung § 14 Rn. 41, 59, 95, 97, 99
- Autonomie § 5 Rn. 8, 16 ff., 30, 33 f.; § 7 Rn. 164 ff.
- Bauartzulassung § 14 Rn. 10, 27, 121, 124, 126, 130, 143
- Bauplanungsrecht § 14 Rn. 100, 134
- Bedürftigkeitsprüfung § 1 Rn. 45
- Beendigungsüberwachung § 13 Rn. 74, 102, 104, 132
- Befristung § 14 Rn. 28, 67, 88, 94
- Bereitstellen von Einrichtungen (i.S.v. §§ 284, 287 StGB) § 10 Rn. 110 ff.
- Berichtigung unrichtiger Verwaltungsakte § 10 Rn. 72
- Berufsfreiheit § 7 Rn. 134 ff.; § 11 Rn. 12; § 13 Rn. 49 ff.; § 14 Rn. 26, 32 ff., 56
- Beschränkungsmaßnahmen (sonstige) § 8 Rn. 19 ff.
- Bestandsschutz § 14 Rn. 16, 80, 91, 93, 99 f., 143
- Bestimmtheitsgebot § 7 Rn. 71 ff., 116 ff.; § 10 Rn. 33, 35, 43, 48, 70, 102
- Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel (i.S.v. § 285 StGB) § 10 Rn. 119 ff.
- Betrug § 10 Rn. 3, 21, 32
- Betrugsbekämpfung § 8 Rn. 35, 62
- Billard § 1 Rn. 24
- Bindungswirkung von
EuGH-Rechtsprechung § 8 Rn. 119 ff.
- Binnenkohärenz § 8 Rn. 48 ff.
- Binnenmarkt § 8 Rn. 1, 3
- Blacklist § 12 Rn. 33
- Blocking (Financial) § 8 Rn. 15, 34; § 12 Rn. 23, 30, 76, 78, 158 ff.
- Blocking (Internet) § 12 Rn. 4, 23, 25 f., 43, 52, 54, 60, 155, 163 ff.
- Blocking (Payment) § 12 Rn. 23, 30, 38, 63 ff., 76 ff., 158 f.
- Buchmacher § 1 Rn. 40 f., 55; § 16 Rn. 273 ff.
- Bürgertum § 1 Rn. 16
- Casino § 1 Rn. 36
- Code civil § 1 Rn. 26
- Corpus Iuris Civilis § 1 Rn. 6
- Darlegungslast § 8 Rn. 30, 63
- Datenschutz § 7 Rn. 170 ff.
- DDR-Genehmigungen § 16 Rn. 19
- Demeritorisches Gut § 3 Rn. 23 ff.
- De-minimis-Test § 8 Rn. 21, 100
- Demografie § 2 Rn. 42
- Deprivation § 2 Rn. 20 f., 29
- Deutscher Lotto- und Totoblock (DLTB) § 15 Rn. 20, 62
- Devianz § 2 Rn. 11
- Dienstleistungsfreiheit § 8 Rn. 13; § 13 Rn. 7, 140 ff.
- Dienstleistungskonzession § 13 Rn. 29 f., 110; § 14 Rn. 49, 97

Dienstleistungsrichtlinie § 8 Rn. 87
 Differenzgeschäft § 1 Rn. 28
 Differenzierungspostulat § 11 Rn. 48
 Digesten § 1 Rn. 4
 Diskriminierungsverbot § 8 Rn. 17 f.
 Drei-Stufen-Test § 8 Rn. 20 f.
 Duldung
 – Pflicht § 10 Rn. 76
 – Strafrecht § 10 Rn. 74 ff., 112, 127
 – Verfassungsrecht § 7 Rn. 112 ff.
 – Zivilrecht § 9 Rn. 90 ff.
 Durchsuchungen § 10 Rn. 136

E-Commerce-Richtlinie § 8 Rn. 49
 Ehrlichkeitsprüfung § 8 Rn. 42
 Eigentumsgarantie § 7 Rn. 143 ff.
 Eigentumsschutz § 11 Rn. 9 ff.
 Eigenverantwortlichkeit § 10 Rn. 18 ff., 25, 29 f.
 Eignung § 14 Rn. 6, 11, 53, 87, 121, 124, 127, 139, 142 f.
 Einfuhr von Losen § 8 Rn. 15
 Eingeschränkte Rationalität § 3 Rn. 18 ff.
 Eingriffsbefugnis § 14 Rn. 107, 111, 138
 Einsatz § 10 Rn. 47 f.
 Einstweiliger Rechtsschutz § 8 Rn. 118
 Einzahlungslimit § 3 Rn. 50
 Einzelwetten § 16 Rn. 142 f.
 Einziehung § 10 Rn. 134 f.
 Entfremdung § 2 Rn. 21
 Epidemiologie § 4 Rn. 7, 44, 62
 Ereigniswetten § 16 Rn. 151 ff.
 Erfolgsort (Strafanwendungsrecht) § 10 Rn. 87 ff.
 Erforderlichkeit § 8 Rn. 70 ff.
 Ergänzungsmodell § 14 Rn. 60, 87
 Ergebniswetten § 16 Rn. 144 ff.
 Erlaubnis
 – Spielgeräte § 14 Rn. 27, 120 ff.
 – Lotterien § 16 Rn. 77 ff., 191 ff., 196 ff., 276 f.
 – Pferdewetten § 16 Rn. 271 ff.
 – Spielbanken § 13 Rn. 30 ff., 82 f., 103 ff., 112 ff., 170
 – Spielhallen § 14 Rn. 27, 59 ff.
 – Sportwetten § 16 Rn. 77 ff., 191 ff.
 – Strafrecht § 10 Rn. 50 ff., 62 f., 65 ff., 72 ff., 78 ff., 82
 – ~vorbehalt und Unionsrecht § 8 Rn. 22, 53 f., 72
 – ~vorbehalt und Verfassungsrecht § 7 Rn. 72, 111, 195
 Erleichterung selbständiger Tätigkeiten § 8 Rn. 98

Ersetzungsmodell § 14 Rn. 60, 69
 Expansive Geschäftspolitik § 8 Rn. 52, 54
 Externalität § 3 Rn. 10 ff.
 Familie § 2 Rn. 10, 16, 29; § 7 Rn. 188
 Fernabsatzrichtlinie § 8 Rn. 88
 Finanzdienstleister § 10 Rn. 130
 Fiskalische Interessen § 8 Rn. 29, 38, 68
 Fiskus § 1 Rn. 6
 Föderalismus § 8 Rn. 64 ff.
 Föderalismusreform § 14 Rn. 16, 28 f., 59 f., 120, 139
 Folgenbetrachtung § 8 Rn. 61
 Folgerichtigkeit § 7 Rn. 52 ff.
 formelle Illegalität § 10 Rn. 34, 67
 Forschungsförderung § 4 Rn. 119 ff.
 Freibriefargument § 9 Rn. 126, 129, 139
 Freiheitsprinzip § 10 Rn. 22, 26, 31
 Freiheitsrechte § 5 Rn. 1 ff., 7
 Früherkennung § 4 Rn. 4, 18, 23, 42 f., 86
 Funktionsbeeinträchtigung § 8 Rn. 61
 Gaststätten § 14 Rn. 14, 18, 22, 36, 39 f., 55, 97, 116, 118 f., 142
 Gastwirt (Garantenpflicht) § 10 Rn. 126
 Geldspielgeräte → Spielgeräte
 Geldwäsche § 12 Rn. 16, 18, 30, 158
 Geldwäscheprävention § 12 Rn. 16
 Geltungsvorrang § 8 Rn. 119
 Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder § 6 Rn. 101 ff.; § 14 Rn. 137
 Gemeinsame Klassenlotterie der Länder § 15 Rn. 8, 21, 37 f.
 gemischte Spiele § 10 Rn. 42 ff.
 Genehmigungspflichtverletzungsdelikt § 10 Rn. 51, 54
 Generalklausel § 11 Rn. 44 ff.
 Geolokalisation § 12 Rn. 4, 27, 79
 Gerätehöchstzahl § 14 Rn. 12, 14 f., 31, 33 f., 43, 57, 86, 129, 142
 Gerichtsstand § 9 Rn. 7
 Geschicklichkeitsspiele § 1 Rn. 11 f., 43 ff.; § 14 Rn. 4 ff.
 Gesellschaft § 2 Rn. 6 f., 11 ff., 17 ff., 56 f.
 Gesetzesvorbehalt § 7 Rn. 79 ff., 101 f., 107; § 8 Rn. 26
 Gesetzgebungskompetenz § 6 Rn. 26 ff.; § 8 Rn. 64 ff., 90 ff.; § 11 Rn. 25 f.; § 13 Rn. 38 ff., 149 ff.; § 14 Rn. 16, 28 ff., 60, 120, 139
 Gewerbliches Automatenpiel § 14 Rn. 4, 14 ff., 25, 29, 126, 136, 138 ff., 142
 Gewinneinziehung § 10 Rn. 135

- Gewinnspiele in Zeitschriften § 8 Rn.15
- GewO § 10 Rn.3f., 34, 97f.
- Gleichheit
 - Verfassungsrecht § 7 Rn.153 ff.; § 13 Rn.49, 63, 70, 155, 158
 - Unionsrecht § 8 Rn.43 ff., 78
- Glückshäfen § 1 Rn.19
- Glücksspielaufsicht § 16 Rn.223 ff.
- Glücksspielbegriff § 6 Rn.13 ff.; § 8 Rn.56; § 10 Rn.35 ff.
- Glücksspielformen (Konkurrenz) § 7 Rn.58 f., 83
- Glücksspielkollegium § 16 Rn.40 ff.
- Glücksspielregulierung § 6 Rn.8 ff.; § 12 Rn.1, 8, 19 ff., 125, 130 ff., 156 f.
 - nach Glücksspielarten § 6 Rn.200 ff.
 - Regulierungsbedarf § 3 Rn.4, 28 f., 79
 - Regulierungsfähigkeit § 12 Rn.1
 - Regulierungsmöglichkeiten § 12 Rn.1
 - Regulierungsnotwendigkeit § 12 Rn.1, 8
 - Regulierungsschwierigkeiten § 12 Rn.1, 19 ff.
- Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlStV 2021 § 6 Rn.99, 156, 158 ff., 167 ff.
 - Handlungsform → Staatsvertrag
 - Ökonomie § 3 Rn.4, 27 ff., 45 ff.
 - Ziele § 7 Rn.24 ff., 91 ff.; § 12 Rn.2 f., 6, 47, 91, 116, 126, 131, 156, 200, 214; § 16 Rn.73 ff.
- Glücksspielsucht
 - Allgemeine Handlungsfreiheit § 7 Rn.168 f.
 - –bekämpfung § 7 Rn.91; § 14 Rn.20, 34 f., 43
 - –gefahr § 3 Rn.3, 18 f., 21
 - gewerbliches Automatenspiel § 14 Rn.16, 20 ff., 31, 33 ff., 43, 45, 53, 80, 82, 85, 98, 102 f., 114, 116, 118 f.
 - Glücksspielstörung → Störung durch Glücksspielen
 - Online-Glücksspiel § 12 Rn.2, 12 ff., 47 ff., 72 ff., 130, 134, 136, 138 f., 144 f., 149, 152 ff., 155
 - –potential § 14 Rn.16, 22, 34, 43
 - –prävention → Prävention
 - problematisches Spiel → problematisches Glücksspielen
 - staatliche Schutzpflicht § 7 Rn.180 ff.
 - Strafrecht § 10 Rn.18 ff., 22 ff., 33, 41 f., 131 f.
 - und Sozialstaat § 7 Rn.25 f.
 - Unionsrecht § 8 Rn.35, 59, 62
 - Zivilrecht § 9 Rn.72 ff., 87, 101, 109, 112, 126, 128, 130, 137, 151 f.
- Glückstöpfe § 1 Rn.19
- Gottesdienst § 1 Rn.18
- Grauer Markt § 16 Rn.48 ff.
- Grenzüberschreitender Bezug § 8 Rn.9
- Grundfreiheiten § 8 Rn.6 ff.
- Grundrechte § 7 Rn.131 ff.; § 8 Rn.36, 78
 - Grundrechtsdimensionen § 7 Rn.132, 177
 - Grundrechtskollision § 7 Rn.189 ff.
- Gruppe § 2 Rn.6 f., 11 ff., 19 f., 56 f.
- Handlungsort (Strafanwendungsrecht) § 10 Rn.86
- Harmonisierung § 8 Rn.90 ff.
- Härtefallregelung § 14 Rn.41, 91 ff.
- Hinreichend qualifizierter Verstoß (unionsrechtliche Staatshaftung) § 8 Rn.124 ff.
- Höchstensatz § 14 Rn.7, 131 f., 139
- Hoffnung § 2 Rn.17, 31
- Hydra-System § 1 Rn.48
- Hypocrisy Test § 8 Rn.42
- Individuum § 2 Rn.12, 19
- Informations(-pflicht/-austausch) § 14 Rn.102, 114
- Informationsasymmetrien § 3 Rn.15 ff.
- Inhaltliche Beschränkungen § 16 Rn.159 ff.
- Integration (negative) § 8 Rn.2, 4
- Integration (positive) § 8 Rn.2
- Internet § 8 Rn.63
- Internet-Glücksspiel § 16 Rn.174 ff., 278 ff.
- Internet-Provider § 10 Rn.130
- Intervention § 4 Rn.4, 72
- Isolation § 8 Rn.63
- Jahrmärkte § 1 Rn.18, 35, 45
- Jugend § 2 Rn.6, 26, 29 f., 40, 43, 45
- Jugendschutz § 1 Rn.45; § 3 Rn.18, 28, 48; § 8 Rn.63; § 14 Rn.8, 14 ff., 20, 23, 26, 63, 85 f., 98, 105, 125, 139
- JuSchG § 10 Rn.3 f.
- Kanalisation § 3 Rn.28 ff., 60, 73; § 7 Rn.24, 68, 97
- Kapitalismus § 2 Rn.12
- Kapitalverkehrsfreiheit § 8 Rn.14
- Kartellvergaberecht § 13 Rn.110 ff.
- Kartenspiel § 1 Rn.2, 19, 52
- Kausal § 4 Rn.13, 49, 83 f., 88 f., 97, 108, 111, 116 ff.
- Keck-Rechtsprechung § 8 Rn.20 f.
- Klasse § 2 Rn.12, 21
- Klassenlotterie § 1 Rn.19, 29 f.
- Kohärenz § 6 Rn.119 ff.; § 8 Rn.4, 39 ff., 45 ff.; § 11 Rn.62, 64; § 14 Rn.15, 36 ff., 51 ff., 122, 143 f.
 - Intersektoral § 8 Rn.55 ff.
 - Intertemporal § 8 Rn.68

- Intrasektoral § 8 Rn. 48 ff.
- Kombinationswetten § 16 Rn. 142 f.
- Konditionssperre § 9 Rn. 114, 118 f., 121, 126
- Kontext § 2 Rn. 6, 25, 56
- Kontingentierung § 14 Rn. 16, 28, 95 f., 142
- Konzession § 16 Rn. 36 ff.
 - Konzessionsabgabe § 16 Rn. 240 ff.
 - Konzessionserteilung § 8 Rn. 15
 - Konzessionsvergabe § 8 Rn. 74 ff., 84
 - Konzessions-Vergaberichtlinie § 13 Rn. 29 ff.
- Kooperation § 6 Rn. 76 ff., 90 ff. 99 ff.
- Koordinierung § 6 Rn. 45 ff., 82 ff.; § 8 Rn. 92
- Kriminalitätsbekämpfung § 8 Rn. 35, 62, 72
- Kultur § 2 Rn. 8, 24, 41
- Kurorte § 1 Rn. 24

- Landesregelungen § 16 Rn. 234 ff.
- Landesspielbankrecht § 13 Rn. 73 ff., 160 ff.
- Längsschnittstudie § 4 Rn. 37, 61, 84, 87, 98, 116, 118
- Lauterkeitsrecht § 11 Rn. 84
- Leges § 1 Rn. 4, 7
- Level playing field § 8 Rn. 99
- Lootboxen § 9 Rn. 30 f., 33; § 12 Rn. 101 f., 231
- Los § 14 Rn. 98, 101
- Lotterien
 - Lotterienplan § 1 Rn. 23
 - Lotterievermittlung § 15 Rn. 4, 14, 33 ff., 39 ff., 49
 - LottoStV § 11 Rn. 28
 - mit geringerem Gefährdungspotential § 15 Rn. 22 ff., 38, 42
 - Monopol § 1 Rn. 20, 42, 49, 51; § 15 Rn. 13 ff., 21, 51 ff.
 - Online-Lotterie § 15 Rn. 39 f., 43
 - Staatslotterie § 1 Rn. 30 ff., 53
 - und Ausspielungen § 10 Rn. 32 f., 49
 - Waren~ § 1 Rn. 19, 22
 - Zweitlotterien § 15 Rn. 49 f.

- Markenschutz § 11 Rn. 10
- Marktversagen § 3 Rn. 4 f., 27 ff., 77
- Marktzugangshindernisse § 8 Rn. 20 f., 96
- materielle Illegalität § 10 Rn. 58
- Medienrecht § 11 Rn. 85
- Mehrfachkonzessionen § 14 Rn. 17, 28, 38, 91
- Merkantilismus § 1 Rn. 10, 21, 49
- Merkmale der Personen § 4 Rn. 85
- Merkmale von Glücksspielen § 4 Rn. 88
- Messen § 1 Rn. 18
- Minderjährige § 4 Rn. 27, 103, 111
- Mindestabstandsgebot → Abstandsgebot

- Mindestspielalter § 1 Rn. 37
- Mindestspieldauer § 14 Rn. 7, 14, 132, 139
- Monopol § 3 Rn. 7 ff., 45; § 7 Rn. 57, 97 f., 141; § 8 Rn. 22, 71; § 14 Rn. 36, 44, 52 ff.; § 15 Rn. 13 ff., 21, 51 ff.; § 16 Rn. 16 ff., 21 ff., 28 ff.
- Motivation § 2 Rn. 5, 16, 26, 28 f., 33, 36
- Musternebenbestimmungen § 11 Rn. 43

- Nationale Identität § 8 Rn. 108
- Nebenbestimmungen § 13 Rn. 81, 83, 117 ff., 168 ff.; § 14 Rn. 67, 90, 110, 129
- Nebenstrafrecht § 1 Rn. 50
- Netzsperrung → Blocking (Internet)
- Niederlassungsfreiheit § 8 Rn. 12; § 13 Rn. 6 ff., 36 ff., 52, 144
- Norm § 2 Rn. 12, 16, 29
- Notifizierung § 8 Rn. 81 ff.
- Nudging § 5 Rn. 2, 22, 27 ff., 34 ff.

- OASIS-Sperrsystem § 12 Rn. 138 f.; § 14 Rn. 58, 118 f., 140
- Öffentliche Gesundheit § 8 Rn. 33
- Öffentliche Ordnung § 8 Rn. 32
- Öffentliche Sicherheit § 8 Rn. 32
- Öffentliche Sittlichkeit § 8 Rn. 34
- Online-Casinospiele § 12 Rn. 3, 5, 22, 88, 93, 95, 98, 124, 219 ff.; § 13 Rn. 134 ff.
- Online-Glücksspiel § 7 Rn. 99, 157, 160; § 10 Rn. 76, 91, 107 f., 133; § 12 Rn. 1, 3 ff., 8 ff., 12 ff., 16 ff., 20 ff., 35 f., 43, 49, 51 f., 63, 83, 85, 90 ff., 103 f., 112 ff.
- Online-Poker § 12 Rn. 3, 6, 22, 83 f., 88, 93, 98, 105 ff., 115, 118, 124, 152 ff., 173 ff., 191, 193, 195, 211 ff.
- Ordnungswidrigkeit § 10 Rn. 3, 34, 98, 138 f.; § 14 Rn. 104, 136

- Paternalismus § 5 Rn. 11, 19 ff., 27, 30 ff., 34; § 7 Rn. 30 ff.
- Pfadmodell des Problematischen und Pathologischen Glücksspiels § 4 Rn. 95
- Pferdewetten § 1 Rn. 39 f., 54; § 12 Rn. 6, 22, 115, 191 ff.; § 16 Rn. 257 ff.
- Physikalisch-Technische Bundesanstalt § 1 Rn. 44 f.; § 14 Rn. 7, 10, 126, 130, 133, 142
- Poker § 10 Rn. 46
- Pokerbots § 10 Rn. 120
- Policy § 1 Rn. 14, 20, 22, 46
- Politisch § 2 Rn. 16, 57
- Polizeiordnungen § 1 Rn. 14, 17
- Prävention § 4 Rn. 3 f., 7, 11, 16, 19, 23 f., 36 f., 44, 66, 68, 71 f., 81 f., 95, 101 f., 106 ff., 111 f., 116 f.

- indizierte § 4 Rn. 3 f., 11, 71 f., 81
- selektive § 4 Rn. 3 f., 11, 71, 81
- universelle § 4 Rn. 3, 11, 71, 81
- Preisausschreiben § 1 Rn. 48
- Private Enforcement § 9 Rn. 2, 125
- privates Glücksspiel § 10 Rn. 100 ff.
- Privatlotterie § 1 Rn. 29, 31 f., 53
- Privileg § 1 Rn. 20 f., 24 f.
- problematisches Glücksspielen § 4 Rn. 61, 86 f.
- psychische Gesundheit § 7 Rn. 168, 180

- Qualifikation § 14 Rn. 6, 75, 82, 99, 129, 140
- Querschnittsmaterie § 11 Rn. 1

- Recht auf körperliche Unversehrtheit § 7 Rn. 179 ff.
- Rechtfertigungsgründe § 8 Rn. 27 ff.
- Rechtsangleichung § 8 Rn. 90 ff.
- Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten § 12 Rn. 4
- Rechtsmissbrauch § 10 Rn. 61 ff.
- Rechtsschutz § 14 Rn. 138
- Rechtssicherheit § 8 Rn. 77
- Reformbedürfnisse § 10 Rn. 34
- Regal, Regalien § 1 Rn. 1, 10, 20, 31 f., 43
- Religion § 2 Rn. 21, 30
- RennwLottG § 10 Rn. 3, 5, 105, 120
- Risiko
 - ~armes Spielverhalten § 4 Rn. 105
 - ~minimierung § 7 Rn. 9, 31, 163
 - ~potential § 4 Rn. 88, 97, 111
- Roulette § 1 Rn. 24 f., 35
- Rückforderungsrecht § 1 Rn. 2, 6, 8, 12
- Rückwirkung von Verwaltungsakten § 10 Rn. 72

- Sachsenspiegel § 1 Rn. 8
- Safe-Server § 12 Rn. 68, 70, 140, 152 ff.
- Schenkkreise § 9 Rn. 102, 127
- Schicht § 2 Rn. 12 f., 16 f., 21, 29
- Schleswig-Holstein § 16 Rn. 54 ff.
- Schneeballsysteme § 9 Rn. 102
- Schutz der Anwohner § 8 Rn. 35
- Schutz der Sozialordnung § 8 Rn. 28, 35
- Schutzgesetz § 9 Rn. 110, 135 f., 152, 159
- Schutzniveau § 8 Rn. 4, 28, 38
- Schutzpflicht § 5 Rn. 18; § 7 Rn. 177 ff.; § 11 Rn. 7, 14 ff.
- Schwarzmarkt § 3 Rn. 28 f., 69, 76, 77 ff.; § 12 Rn. 3, 88; § 16 Rn. 48 ff.
- Selbstbestimmung § 5 Rn. 1, 8 f., 11 f., 18 f., 33 f.; § 11 Rn. 20
- selbstgefährdendes Verhalten § 7 Rn. 163

- Selbstlimitierung § 12 Rn. 143 ff.
- Sofortlotterien § 15 Rn. 15, 40, 42
- Sofortvollzug § 14 Rn. 138
- sozial unerwünschte Tätigkeit bzw. besonderer sozialer Bezug § 7 Rn. 193 ff.
- Soziale Netzwerke § 2 Rn. 26 ff., 37, 40, 50
- sozialer Aufstieg § 2 Rn. 17
- Sozialisation § 2 Rn. 6
- Sozialkonzept § 12 Rn. 75, 125, 137; § 14 Rn. 28, 75, 85 f., 92 f., 102, 105, 114, 125, 140, 142
- Sozialstaatsprinzip § 7 Rn. 19 ff.
- Sozialstruktur § 2 Rn. 16
- Spannung § 2 Rn. 4, 12, 14, 19, 29, 50
- Sperrsystem § 14 Rn. 17, 28, 35, 58, 86, 102, 118 f., 140
- Sperrzeit § 14 Rn. 16, 28, 34, 102, 116, 140
- Spiel(bank)ordnung § 13 Rn. 88 ff., 98, 124, 165, 170, 183
- Spielbankrecht § 13 Rn. 3, 16 ff., 43 ff., 58, 63 ff.
- Spieleinrichtungen § 10 Rn. 110 f., 134
- Spielerkonto § 12 Rn. 123, 140 ff.
- Spielerschutz § 3 Rn. 48 ff.; § 7 Rn. 24, 59, 166 ff.
- Spielgeräte § 8 Rn. 15, 57 f., 62; § 14 Rn. 5, 7 ff., 14 f., 18, 27 f., 30 f., 34 f., 39 f., 43, 57 f., 62, 65, 70, 97, 102, 109, 116, 120 ff., 126 ff., 139, 142 f.
- Spielhallen § 1 Rn. 24 f., 45
 - ~begriff § 14 Rn. 12, 28, 64, 70
 - ~recht § 13 Rn. 3, 16 ff., 43 ff., 58, 63 ff.
- Spielklubs § 1 Rn. 35
- Spielpause § 14 Rn. 14 f., 132
- Spielesucht § 8 Rn. 35, 59, 62; § 9 Rn. 72 ff., 87, 101, 109, 112, 126, 128, 130, 137, 151 f.; § 12 Rn. 2, 13 ff., 47 ff., 72 ff., 130, 134, 136, 138 f., 144 f., 149, 152 ff., 156
- Spieltrieb § 4 Rn. 14, 73, 96, 111, 114, 120
- Sponsoring § 11 Rn. 59
- Sportereignis § 16 Rn. 110 ff.
- Sportwetten § 8 Rn. 57 f.; § 9 Rn. 27, 79, 90, 144; § 10 Rn. 40, 46, 65; § 16 Rn. 1 ff., 85 ff., 100 ff.
 - Veranstaltung § 16 Rn. 196 ff.
 - Vermittlung § 16 Rn. 205 ff.
- Spürbarkeit der Beeinträchtigung § 8 Rn. 21, 100
- staatliche Neutralität § 5 Rn. 3 ff., 9
- Staatshaftung § 8 Rn. 123 ff.
- Staatsvertrag
 - staatsvertragswidriges Landesrecht § 7 Rn. 60 ff.
 - verfassungsrechtliche Grundlagen § 7 Rn. 40 ff.
- Stadtrechte § 1 Rn. 8

Stationäre Vermittlung § 16 Rn.184 ff.

Steuer

- ~aufsicht § 13 Rn. 98, 101, 129
- Automaten~ § 1 Rn. 57 f.
- Bruttospielertrags~ § 3 Rn. 61, 63, 68
- ~einnahmen § 8 Rn. 29, 38
- Lotterie~ § 1 Rn. 55 f.; § 15 Rn. 9, 45 ff., 50, 56
- Rennwett~ § 16 Rn. 284 ff.
- Spielbankenabgabe § 13 Rn. 53, 82, 94, 116, 127
- Spieleinsatz~ § 3 Rn. 61, 64 f.
- Spielkarten~ § 1 Rn. 52, 55
- Sportwetten~ § 16 Rn. 237 ff., 244 ff.
- Stempel~ § 1 Rn. 52 f., 55
- Vergnügungs~ § 1 Rn. 58

Stillhaltepflicht § 8 Rn. 83

Stilllegung § 14 Rn. 113

Störung durch Glücksspielen § 4 Rn. 1, 55,
57 ff., 61, 78, 83, 86 f., 90 f., 94 f., 98, 103, 106, 113,
116

Strafbarer Eigennutz § 10 Rn. 8, 27, 29

Strafverfahren § 8 Rn. 84

Strukturfunktionalismus § 2 Rn. 11, 19

Subsidiaritätsprinzip § 8 Rn. 106

Systemgerechtigkeit § 6 Rn. 131 ff.; § 7 Rn. 52 ff.

Tatbestandsirrtum § 10 Rn. 82

Täterschaft und Teilnahme § 10 Rn. 128 ff.

Tathandlungserfolg § 10 Rn. 87, 89 ff., 93, 125

Telekommunikation § 11 Rn. 63

Telekommunikationsüberwachung § 10 Rn. 137

Teleologische Reduktion § 9 Rn. 125 f., 129

Tontinen § 1 Rn. 22

Totalisator § 1 Rn. 39 f., 54 f.; § 16 Rn. 258 ff., 272

Trading-Down-Effekt § 14 Rn. 135

Transnationalität § 12 Rn. 15

Transparenz § 14 Rn. 10, 41, 49, 143

Transparenzgebot § 8 Rn. 74 ff. § 16 Rn. 189 f.

Tronc § 1 Rn. 57; § 13 Rn. 96, 127

Übergangsregelung § 14 Rn. 42 f., 50, 52, 91 ff.,
97, 117, 132, 141 f.

Übermäßige Ausgaben § 8 Rn. 28, 35, 62

Umweltfaktoren § 4 Rn. 84, 89

Unbedenklichkeitsbescheinigung § 14 Rn. 27,
131

Unionsrechtskonformität § 9 Rn. 78

Unterhaltungsautomaten § 1 Rn. 45

Unternehmerpflichten § 13 Rn. 92, 125

Untersagung § 8 Rn. 22, 49

Unterschichten § 1 Rn. 9, 16 f., 54

Unzuverlässigkeit → Zuverlässigkeit

Verbot

– Anreizverbot § 14 Rn. 102

– Aufstellung von Geräten zur
Bargeldabhebung § 14 Rn. 102, 140

– Betretungsverbot § 14 Rn. 102

– Betrieb einer Schank- oder
Speisewirtschaft § 14 Rn. 102

– Internetverbot § 9 Rn. 78, 81, 90, 110

– Irreführungsverbot § 11 Rn. 28, 51

– Kreditverbot § 14 Rn. 129

– Rauchverbot § 14 Rn. 102

– Spielverbot § 14 Rn. 102

– Teilnahmeverbot § 14 Rn. 129

– Temporales Werbeverbot § 11 Rn. 69

– Übermäßigkeitsverbot § 11 Rn. 49

– Verbotsgesetz § 9 Rn. 75 f., 78, 80 f., 83 f., 93, 97,
110, 117, 133, 151, 159

– Verbotsirrtum § 10 Rn. 122, 133

– Verbundverbot § 14 Rn. 16, 30 ff., 39, 41 f., 74,
80 f., 93, 95, 97, 117, 142

– Vergütungsverbot § 11 Rn. 64

– Zutrittsverbot § 14 Rn. 129, 140

Verbraucherrechte-Richtlinie § 8 Rn. 88

Verbraucherschutz § 4 Rn. 6, 26, 29, 33, 36, 38,
40, 86, 101, 105, 114; § 8 Rn. 28, 35

Verfügbarkeit § 2 Rn. 16, 34, 41

Vergabeverfahren § 8 Rn. 74 ff., 85

Verhaltensökonomik § 3 Rn. 3, 25

Verhältnismäßigkeit § 5 Rn. 2 f., 16 ff.; § 7
Rn. 84 ff., 121 ff.; § 8 Rn. 38 ff., 107; § 11
Rn. 14 ff.

Vermittler § 10 Rn. 3, 105 ff., 110, 128, 139

Vermittlung von Glücksspielen § 8 Rn. 15

Verpflichtungsadressaten § 8 Rn. 24

Versagungsgründe § 14 Rn. 65, 73 ff., 125

Vertragsverletzungsverfahren § 8 Rn. 112 f.

Vertrauenspersonen und Verdeckte

Ermittler § 10 Rn. 123

Vertrauensschutz § 7 Rn. 75 ff., 118 ff.

Vertriebskanal § 8 Rn. 63

Verwaltungsaktakzessorietät § 10 Rn. 51, 53 f.,
67, 69, 129

Verwaltungsakzessorietät § 10 Rn. 50 ff.

Verwaltungsrechtsakzessorietät § 10 Rn. 51,
55 ff., 61

Verwaltungszuständigkeiten § 6 Rn. 68 ff.

Virtuelle Automatenspiele § 7 Rn. 59, 157, 160;
§ 12 Rn. 3, 6, 20, 22, 83 f., 88, 98 f., 101, 105 ff.,
115 ff., 124, 152 ff., 173 ff., 191 ff., 199 ff., 211, 213,
216 f., 219

Volksgesundheit § 10 Rn. 22

Vollzugsdefizite § 7 Rn. 156; § 8 Rn. 69

Vorabentscheidungsverfahren § 8 Rn. 112, 114 ff.
 Vorlagepflicht § 8 Rn. 115 f., 124
 Vulnerabilität § 4 Rn. 20, 42, 49, 83, 86, 92, 95,
 97, 104, 114
 Vulnerabilitäts-Risiko Modell § 4 Rn. 92 f., 97,
 108

Warenverkehrsfreiheit § 8 Rn. 11

Werbung

- Spielhallen~ § 11 Rn. 71 ff.
- Aufsicht § 11 Rn. 86 ff.
- Begriff § 11 Rn. 4
- Dachmarken~ § 11 Rn. 65
- Funktion § 11 Rn. 4
- mittelbare § 11 Rn. 52 ff.
- Regulierung § 4 Rn. 90, 111; § 12 Rn. 125,
 130 ff., 156 f.
- Spielhallen~ § 14 Rn. 16, 28, 34, 54, 86, 103, 140
- Sportwetten~ § 11 Rn. 65 ff.; § 16 Rn. 210 ff.
- Unionsrecht § 8 Rn. 15, 52, 73, 78, 100 f.
- Werberichtlinie § 11 Rn. 31
- Werbewirksames Verhalten § 11 Rn. 22 ff.
- Werbewirtschaft § 11 Rn. 5 f.
- Wirkung § 11 Rn. 53 ff.
- Wirtschafts~ § 11 Rn. 4, 13

– Zuständigkeitszentralisierung § 11 Rn. 87
 wertende Gesamtbetrachtung § 10 Rn. 44
 Wettannahmestellen § 1 Rn. 45
 Wettbewerbsverzerrungen § 8 Rn. 100 f.
 Wette (i. S. d. § 284 StGB) § 10 Rn. 40
 Wettinhalte § 16 Rn. 139 ff., 271 ff.
 Whitelist § 12 Rn. 34 ff.
 Wirtschaftsordnung § 7 Rn. 2 ff., 12 ff.
 Wirtschaftsregulierung § 7 Rn. 1, 13 ff.
 Wirtshaus § 1 Rn. 18
 Würfelspiel § 1 Rn. 2, 5, 7, 19, 24

Zahlungsautorisierung § 9 Rn. 95 ff., 133
 Zahlungsdienstleister § 8 Rn. 15, 34; § 9 Rn. 2,
 96, 112, 132

Zertifizierung § 14 Rn. 35, 58, 80, 83, 92 ff., 105,
 109, 117, 140

Zielkonflikte § 7 Rn. 101; § 11 Rn. 45

Zielkonformität § 14 Rn. 75, 84, 87, 97, 99

Zufall § 10 Rn. 41 ff.

Zustimmungs- und Transformationsgesetz § 7
 Rn. 41 ff.

Zuverlässigkeit § 14 Rn. 6, 8 ff., 49, 65, 74, 76 f.,
 87, 104, 106, 125, 139 ff.; § 16 Rn. 87 ff.

