

JÖRG PHILIPP TERHECHTE

Staat und Spiel

Spiel und Recht

6

Mohr Siebeck

Spiel und Recht

herausgegeben von

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

6



Jörg Philipp Terhechte

Staat und Spiel

Der glücksspielregulierende Interventionsstaat
im europäischen und internationalen Rechtsraum

Mohr Siebeck

Jörg Philipp Terhechte, geboren 1975, ist seit 2012 Professor für Öffentliches Recht, Europäisches und Internationales Recht an der Leuphana Universität Lüneburg und hier geschäftsführender Direktor des Leuphana Competition & Regulation Institute sowie Leiter des Leuphana Center for Gaming Law & Culture (GLC). Seit 2018 ist er zudem Professor in European and International Economic Law an der University of Glasgow und geschäftsführender Direktor des Institute for European Integration am Europa-Kolleg, Hamburg.

ISBN 978-3-16-154545-0 / eISBN 978-3-16-156173-3

DOI 10.1628/978-3-16-156173-3

ISSN 2366-634X (Spiel und Recht)

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

© 2019 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 Gulde Druck in Tübingen aus der Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

„Im allgemeinen fordert eine freie Gesellschaft nicht nur, daß der Staat das Monopol auf Zwangsausübung hat, sondern auch, daß er kein anderes Monopol als das der Zwangsausübung hat und daß er in jedem anderen Belang unter denselben Bedingungen arbeitet wie alle anderen.“

(F.A. von Hayek, Die Verfassung der Freiheit, 1971, S. 288)

Vorwort

Das Verhältnis von Staat und (Glücks-)Spiel scheint in Deutschland aktuell alle zu beschäftigen: Die Gerichte ebenso wie die Verwaltungsbehörden, erst recht die Bundesländer, daneben aber auch die europäischen Institutionen und hier insbesondere den Gerichtshof der Europäischen Union sowie die Europäische Kommission. Man hat es ebenso mit verfassungs-, unions- und völkerrechtlich gelagerten Problemen zu tun, wie mit ordnungs-, wettbewerbsrechtlichen und zivilrechtlichen Fragestellungen. Kaum ein Tag vergeht, an dem die großen Tageszeitungen nicht über das staatliche Glücksspielmonopol in Deutschland und dessen Regulierung berichten, über Skandale, die Unmöglichkeit einer kohärenten Regulierung dieses Sektors und Suchtgefahren, je nachdem. Gefühlt werden täglich Gutachten pro oder contra bestimmter Glücksspielsegmente publiziert. Es gibt seit vielen Jahren eine Zeitschrift, die sich eigens mit dem Glücksspielrecht beschäftigt. Die Monographien – insbesondere Doktorarbeiten – füllen inzwischen ganze Regale. Kaum ein Bereich des deutschen und europäischen Öffentlichen Rechts erfährt so viel Aufmerksamkeit und Prominenz wie das Glücksspielrecht. Das muss Ursachen haben.

Sie liegen in dem komplexen und z.T. unzureichenden Regulierungsregime, das insbesondere auf dem Glücksspielstaatsvertrag ruht. Die Schwierigkeiten – fast möchte man meinen das gestörte Verhältnis – von Staat und Spiel in Deutschland liegen angesichts dieser Regulierung auf der Hand: Der Staat reguliert und veranstaltet Glücksspiele zugleich. Dabei erwehrt er sich geradezu des Einflusses des Unions- und Völkerrechts.

Es wird ein Vollzugsdefizit beklagt, ohne dass mögliche Schwächen des Regulierungsarrangements selbst deutlich benannt werden. Die schädlichsten Formen des Glücksspiels (Automatenspiele) sind mitunter kaum reguliert, offensichtlich minder- oder gar ungefährliche Formen (Lotto) überreguliert. Aus der Perspektive des Demokratieprinzips ist die organisationsrechtliche Ausgestaltung des Glücksspielrechts ebenso problematisch wie sie auch allgemein Legitimationsschwächen aufweist – und dennoch ist keine grundlegende Reform des Glücksspielrechts in Sicht. Es scheint gerade so zu sein, dass der Staat (in erster Linie die Bundesländer) darauf wartet, bis sich eine Art richterrechtlich geformtes Regulierungsregime herausbildet, das aber letztlich noch mehr Inkohärenzen und Probleme mit sich bringen würde.

Die vorliegende Studie beleuchtet vor diesem Hintergrund das Verhältnis von Staat und Spiel aus einer grundsätzlichen Perspektive: Es geht ebenso um das dem Glücksspielrecht zugrundeliegende Menschenbild, wie um seine wissenschaftliche Bedeutung. Der glücksspielregulierende „Interventionsstaat“ wird an den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben gemessen und die Rahmenbedingungen für eine moderne Regulierung ausgelotet. Es geht m. a. W. um eine Bestandsaufnahme, die zugleich den Blick für mögliche neue Ansätze frei machen soll.

Die Studie ist am Leuphana Center for Gaming Law & Culture entstanden. Ich bin den Förderern des Centers auch für die Unterstützung bei dieser Studie dankbar. Ich danke darüber hinaus meinen wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern *Anna-Sophie Busse-Pietrzynski*, M.A., *Vera Grebe*, Rechtsanwältin *Bettina von Glasenapp*, *Evin Dalkilic*, Assessorin *Katharina Anna Mittrach* und *Tjark Thönßen*.

Lüneburg, im Mai 2019

Jörg Philipp Terhechte

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|------|
| Vorwort | V |
| Abkürzungsverzeichnis | XIII |
| § 1: Einleitung | 1 |
| § 2: Grundlagen | 9 |
| I. Staat, (Glücks-)Spiel und Recht | 10 |
| 1. Das Menschenbild der Glücksspielregulierung | 10 |
| 2. Der glücksspielrechtliche Interventionsstaat | 13 |
| 3. Genese des deutschen Glücksspielrechts | 15 |
| a) Glücksspielrecht als eigenständiges Rechtsgebiet? | 15 |
| b) Glücksspielrecht aus rechtsvergleichender Perspektive | 19 |
| II. Begriff des Glücksspiels und Glücksspielformen | 20 |
| 1. Glücksspiel | 20 |
| a) Klassische Formen des Glücksspiels | 21 |
| aa) Lotto | 22 |
| bb) Wetten | 22 |
| cc) Weitere Formen | 23 |
| b) Online-Glücksspiele | 23 |
| 2. Sonstige kommerzielle Spielangebote | 24 |
| 3. Social Gaming und Social Gambling | 25 |
| III. Staat und (Glücksspiel-)Monopol | 28 |
| 1. Erscheinungsformen von Monopolen | 28 |
| 2. Insbesondere das Glücksspielmonopol | 29 |
| 3. Verfassungsrechtlicher Rahmen | 30 |
| 4. Unionsrechtlicher Rahmen | 31 |
| 5. Bestehende Monopole in Deutschland und Abbau von Monopolstrukturen | 33 |

| | | |
|------|---|----|
| IV. | Herausforderungen und Defizite des deutschen Glücksspielmonopols | 35 |
| | 1. Regulierungsrahmen in Deutschland | 35 |
| | 2. Institutionen und Organisationsrecht | 35 |
| | 3. Schwierige Rolle des Europa- und Völkerrechts | 36 |
| § 3: | Spiel und Spielmärkte im Umbruch | 39 |
| I. | Ausgangssituation | 39 |
| II. | Markt oder exklusiver Hoheitsbereich? | 40 |
| | 1. Kein Markt für Glücksspiele? | 40 |
| | 2. Unionale Wirtschaftsverfassung und Glücksspiele | 41 |
| | 3. Marktlogik und deutsches Verfassungsrecht | 41 |
| | 4. Fazit | 42 |
| III. | Die gegenwärtige Situation der Glücksspielmärkte | 43 |
| | 1. Der deutsche Glücksspielmarkt | 43 |
| | 2. Der europäische Glücksspiel(binnen)markt | 44 |
| | 3. Der US-amerikanische Glücksspielmarkt | 45 |
| | 4. Die Glücksspielmärkte Macaos und Singapurs | 47 |
| IV. | Ausblick | 48 |
| § 4: | Der Rechtsrahmen für die Regulierung des Glücksspiels in Deutschland | 51 |
| I. | Verfassungsrechtliche Vorgaben | 52 |
| | 1. Kompetenzarrangement | 52 |
| | a) Bundeskompetenzen | 53 |
| | b) Länderkompetenzen | 55 |
| | c) Kompetenzfragen als Schlüssel zum Glücksspielrecht? | 56 |
| | 2. Legitimationsfragen | 57 |
| | 3. Grundrechte | 58 |
| | a) Staatsmonopol und Berufsfreiheit | 58 |
| | b) Konzessionsverfahren und Gleichbehandlung | 58 |
| | c) Weitere Grundrechtsfragen der Regulierung des Glücksspiels | 59 |
| II. | Der Glücksspielstaatsvertrag im Lichte des Verfassungsrechts | 59 |
| | 1. Kontext und Systematik | 60 |

| | | |
|------|---|----|
| 2. | Regelungsziele | 61 |
| | a) Suchtprävention | 61 |
| | b) Betrugsvermeidung | 62 |
| | c) Weitere Ziele | 63 |
| 3. | Regelungsgegenstände und monopolabsichernde Regelungen | 63 |
| | a) Regulierte Spielformen | 63 |
| | b) Monopolabsichernde Regelungen | 64 |
| | c) Vollzugsstrukturen | 65 |
| | d) Das Glücksspielkollegium als institutionelle Besonderheit | 66 |
| 4. | Aktuelle verfassungsrechtliche Diskussionen zum GlüStV | 66 |
| | a) Demokratisches Defizit der Entscheidungs- strukturen? | 67 |
| | b) Keine Rechtsetzungsbefugnisse des Glücks- spielkollegiums | 68 |
| III. | Glücksspielrecht – Ordnungsrecht – Verteilungsverfahren | 68 |
| | 1. Glücksspielrecht als Ordnungsrecht | 68 |
| | 2. Liberalisierung und Verteilungsverfahren | 69 |
| | 3. Ordnungsrechtliches „Vollzugsdefizit“ vs. Effizienz im Verteilungsverfahren | 69 |
| IV. | Alternative Regulierungsansätze | 69 |
| | 1. Staatsmonopol oder staatliche Gewährleistungs- verantwortung? | 70 |
| | 2. Private Glücksspielveranstaltung? | 71 |
| | 3. Rolle von Auffangordnungen | 72 |
| | 4. Neue Organisation der Glücksspielverwaltung? | 73 |
| | a) Glücksspielkommission | 73 |
| | b) Rolle weiterer Verwaltungsbehörden | 74 |
| | 5. Aktuelle Entwicklungen | 75 |
| V. | Fazit | 76 |
| § 5: | Der Rechtsrahmen des Unionsrechts für das Glücksspiel | 77 |
| I. | Glücksspiel und Unionsrecht im Lichte der allgemeinen Ziele des EUV | 78 |

| | | |
|-------|---|----|
| II. | Unionales Kompetenzarrangement | 79 |
| III. | Unionsgrundrechte | 80 |
| IV. | Grundfreiheiten | 84 |
| | 1. Bedeutung der Grundfreiheiten im Kontext des Binnenmarktziels | 84 |
| | 2. Rolle der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) | 84 |
| | 3. Rechtsprechung des EuGH | 85 |
| | a) Grundlinien der Rechtsprechung des EuGH | 86 |
| | b) Insbesondere: Kohärenz | 87 |
| V. | Unionales Kartell- und Wettbewerbsrecht | 88 |
| | 1. Unionales Kartellrecht und mitgliedstaatliche Glücks- spielregulierung | 88 |
| | 2. Mitgliedstaatliche Glücksspielmonopole und europäisches Beihilfenrecht | 89 |
| VI. | Rechtsangleichung im Binnenmarkt | 90 |
| | 1. Kompetenzen der EU | 90 |
| | 2. Bereichsausnahme für das Glücksspielrecht? | 91 |
| VII. | Binnenmarkt für Online-Glücksspiele | 91 |
| | 1. Initiativen der Europäischen Kommission | 91 |
| | 2. Aktuelle Situation und nächste Schritte auf unionaler Ebene | 92 |
| VIII. | Unionskompetenzen im Bereich des Sports (Art. 165 AEUV) und mitgliedstaatliches Glücksspielrecht | 92 |
| IX. | Weitere unionsrechtliche Aspekte | 94 |
| | 1. Staatshaftung | 94 |
| | 2. Potentielle Bedeutung der EMRK im Rahmen von unionseigenen Glücksspielregeln | 94 |
| | 3. Handelspolitik | 95 |
| X. | Ausblick | 96 |
| § 6: | Völkerrecht und Glücksspiel | 97 |
| I. | Die Europäische Menschenrechtskonvention und Glücksspiel | 98 |
| | 1. Allgemein: Menschenrechte und Glücksspiel | 98 |

| | |
|--|-----|
| 2. Das Verbot des Internetlotterievertriebs im Lichte der EMRK | 98 |
| 3. Fazit | 100 |
| II. WTO-Recht und Glücksspiel | 101 |
| 1. Rechtsrahmen des Welthandelsrechts für Dienstleistungen | 101 |
| 2. Internet-Dienstleistungen und WTO-Recht – Online-Glücksspiele als Testfall? | 101 |
| a) Allgemeines | 102 |
| b) Der Fall U.S. Gambling | 104 |
| 3. Kompetenzen der EU und künftige Entwicklungen | 107 |
| III. Ausblick | 107 |
| § 7: „Glücksspielrecht“ und die Perspektive der Rechtsvergleichung | 109 |
| I. Zur Rolle der Rechtsvergleichung | 109 |
| 1. Ziele der Rechtsvergleichung | 109 |
| 2. Rechtsvergleichung im Unionsrecht | 110 |
| 3. Rechtsvergleichung und Glücksspielrecht | 110 |
| II. Neue Entwicklungen im Glücksspielrecht aus rechtsvergleichender Perspektive | 111 |
| 1. Zwischen terrestrischer Freiheit und Online-Verboten: Das Beispiel der USA | 111 |
| 2. Grundlegende Reformansätze in Europa | 111 |
| a) Neue institutionelle Arrangements: Vereinigtes Königreich und Frankreich | 112 |
| b) Online-Gaming in den Niederlanden: Neue Ansätze | 113 |
| c) Liberales Grundgepräge: Der dänische Ansatz | 114 |
| d) Reregulierung? – Die gegenwärtigen Entwicklungen in der Tschechischen Republik | 115 |
| III. Fazit | 115 |
| § 8: Schluss | 117 |
| I. Staat und Spiel | 117 |
| II. Zukunft der Glücksspielregulierung | 118 |
| 1. Regulierung jenseits des Staatsmonopols? | 118 |

| | |
|--|-----|
| 2. Reform der föderalen Aufgabenverteilung? | 119 |
| 3. Vom nationalen zum europäischen und globalen Glücksspielmarkt? | 120 |
| III. Rolle der Rechtswissenschaft | 121 |
| 1. Glücksspielrecht als unionsrechtlich inspiriertes Forschungsfeld | 121 |
| 2. Die binäre Struktur des wissenschaftlichen Zugriffs . . . | 122 |
| 3. Forschung und Evaluierung im Glücksspielrecht | 122 |
| IV. Ausblick | 125 |
| § 9: Thesen | 127 |
| § 10: Summary | 131 |
| Literaturverzeichnis | 135 |
| Sachregister | 149 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------------------------|--|
| AB | Appellate Body |
| ABR | Appellate Body Reports |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AFG | Anlagenfernmeldegesetz |
| AfP | Archiv für Presserecht (Zeitschrift) |
| AGGlüStV | Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Bayern) |
| AG GlüStV NRW | Ausführungsgesetz Glücksspielstaatsvertrag Nordrhein-Westfalen |
| AG GlüStV-Saar | Saarländisches Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland |
| Art. | Artikel |
| Asper Rev. Int'l Bus. & Trade | Asper Review of International Business and Trade Law |
| BayVerfGH | Bayerischer Verfassungsgerichtshof |
| BayVBl. | Bayerische Verwaltungsblätter |
| BbgGlüAG | Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland für öffentliche Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten im Land Brandenburg |
| Bd. | Band |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BKartA | Bundeskartellamt |
| BremGlüG | Bremisches Glücksspielgesetz |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| CETA | Comprehensive Economic and Trade Agreement |
| Cornell Int'l L.J. | Cornell International Law Journal |
| DLR | Dienstleistungsrichtlinie |
| DLTB | Deutscher Lotto- und Totoblock |
| DSB | Dispute Settlement Body |
| EU | Europäische Union |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |

| | |
|------------------------------|--|
| EnzEuR | Enzyklopädie Europarecht |
| EuGH | Gerichtshof der Europäischen Union |
| EuR | Europarecht (Zeitschrift) |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EuZW | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht |
| Erster GlüÄndStV AG | Gesetz zur Ausführung des Ersten Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland |
| Fordham J. Corp. & Fin.L. | Fordham Journal of Corporate and Financial Law |
| FS | Fantasy Sports |
| GA | Generalanwalt |
| GATS | General Agreement on Trade in Services |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade |
| GBL | Gesetzblatt |
| GewArch | Gewerbearchiv (Zeitschrift) |
| GewO | Gewerbeordnung |
| GG | Grundgesetz |
| GLK | Gemeinsame Klassenlotterie der Länder |
| GlüG LSA | Glücksspielgesetz des Landes Sachsen Anhalt |
| GlüStV | Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland |
| GlüStVAG M-V | Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern |
| GlüStVtrAG BE | Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag (Berlin) |
| GRC | Charta der Grundrechte der Europäischen Union |
| GVBl. | Gesetzes- und Verordnungsblatt |
| HGlüG | Hessisches Glücksspielgesetz |
| HmbGlüÄndStVAG | Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages |
| Hong Kong L.J. | Hong Kong Law Journal |
| Hrsg. | Herausgeber |
| i.H.v. | in Höhe von |
| JAG | Juristenausbildungsgesetz |
| JIEL | Journal International Economic Law |
| LGlüG | Landesglücksspielgesetz |
| LotStV | Lotteriestaatsvertrag |
| MDR | Monatszeitschrift für Deutsches Recht |
| Mio. | Million |
| MMORPGs | Massively Multiplayer Online Role-Playing Games |
| MOP | Macao Pataca (Währung) |
| Mrd. | Milliarde |
| NGlüSpG | Niedersächsisches Glücksspielgesetz |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift) |
| Nr. | Nummer |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NZA | Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht |

| | |
|-----------------------------------|---|
| PBefG | Personenbeförderungsgesetz |
| PhR | Philosophische Rundschau |
| RennWettLG | Rennwettlotteriegesetz |
| Rev | Revue |
| Rn. | Randnummer |
| Rs. | Rechtssache |
| SächsGlüStVAG | Sächsisches Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag |
| SAR | Special Administrative Region (China) |
| SchluA | Schlussanträge |
| s. o. | siehe oben |
| SpielV | Spielverordnung |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| ThürGlüG | Thüringer Glücksspielgesetz |
| TiSA | Trade in Services Agreement |
| TTIP | Transatlantic Trade and Investment Partnership |
| USD | US-Dollar |
| UWG | Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb |
| Vanderbilt J. Transnational L. | Vanderbilt Journal of Transnational Law |
| VerfGH | Verfassungsgerichtshof |
| VerwArch | Verwaltungsarchiv (Zeitschrift) |
| VG | Verwaltungsgericht |
| VGH | Verwaltungsgerichtshof |
| vs. | versus |
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| WoW | World of Warcraft (Spiel) |
| WTO | World Trade Organization |
| W. T. Rev. | World Trade Review |
| Yale J. Int'l L. | Yale Journal of International Law |
| ZaöRV | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht |
| z. B. | zum Beispiel |
| z. T. | zum Teil |
| ZfGW | Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht |
| ZWeR | Zeitschrift für Wettbewerbsrecht |

§ 1: Einleitung

In seinem 2011 erschienenen Buch „Five Chiefs“ beschreibt der ehemalige Richter des U.S. Supreme Court *John Paul Stevens* die fünf Chief Justices, die er in seiner 35-jährigen Zeit als Richter des obersten U.S. Bundesgerichts kennengelernt und mit denen er zusammen gearbeitet hat. Über den 16. Chief Justice, den bis heute nicht unumstrittenen *William H. Rehnquist*, ist zu lesen:

„Bill enjoyed gambling for modest stakes. He and I bet a dollar on virtually every Redskin game. I usually lost because I tended to bet on the home team. When Bill lost, he always paid his debt as soon as we met on Monday morning. He would also organize betting pools during elections, during the Kentucky Derby, and sometimes to predict the depth of accumulating snow in areas adjacent to the Court.“¹

Diese eigentümliche Trouvaille kann man ganz unterschiedlich deuten: Zunächst ist es erstaunlich, dass ein als recht konservativ bekannter Richter seine „Wett- und Spielleidenschaft“ im Rahmen seiner Arbeit am höchsten U.S.-Gericht und wahrscheinlich einflussreichsten Gericht weltweit aktiv auslebt.² Offenbar, insbesondere im Zusammenhang mit *Rehnquist*, sieht *John Paul Stevens* hierin aber kein Problem, zumal das ganze ja auf einem „moderaten“ Level betrieben wurde. Interessant ist zudem, dass sich die Leidenschaft des Chief Justice nicht nur auf eine Form des Spiels bezog, sondern durchaus facettenreich angelegt war. Sportwetten, Pferdewetten und höchst spekulative Formen der „Wettervorhersage-Wette“ (Schneehöhe in Washington, D.C.) mischen sich hier.

Entscheidender ist aber ein anderer Aspekt: Offenbar gehört in den USA ein gewisses Maß an Spieltrieb und Sportbegeisterung durchaus zum erforderlichen Charakterequipment eines Verantwortungsträgers. Das Spiel, der Spieltrieb, Sport *und* Spiel werden nicht negativ gesehen, sondern sind gesellschaftlich zumindest akzeptiert. Wetten und – mode-

¹ *J. P. Stevens*, *Five Chiefs*. A Supreme Court Memoir, 2011, S. 174 f.

² Zu *Rehnquist* etwa *M. Tushnet*, *A Court Divided*, 2006, S. 13 ff.; *J. A. Jenkins*, *The Partisan*. The Life of William Rehnquist, 2012.

rate – Formen des Glücksspiels scheinen unproblematisch zu sein. Es ist offensichtlich, dass der Anlage des Menschen als *homo ludens*, als Wesen, das eben auch spielt,³ hier mehr Geltung zukommt als in anderen Kulturkreisen, insbesondere in Deutschland.⁴

Denn obwohl in Deutschland bestimmte Formen des Spiels gesellschaftlich von überragender Bedeutung sind – man denke nur an den Fußball⁵ –, hat sich insbesondere in Bezug auf Wett- und Glücksspiele eine gewisse Zurückhaltung ihren Weg gebahnt. Mehr noch: „Glücksspiele“ – wiewohl ein Wort, in dem „Glück“ und „Spiel“ zusammenfinden, und das damit eigentlich positiv konnotiert sein müsste – werden regelhaft als zutiefst problematisch angesehen. Anders kann man sich die straffe Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes kaum erklären. So haben die Bundesländer, die im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland bislang für die Glücksspielregulierung hauptsächlich zuständig sind⁶, mit dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) ein umfassendes Regelwerk erarbeitet, das den Anspruch erhebt, die Gefahren, die unbestreitbar vom Glücksspiel ausgehen, zu unterbinden.⁷

Der GlüStV soll insbesondere das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht verhindern.⁸ Daneben soll der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt und illegales Glücksspiel verhindert werden.⁹ Der Staatsvertrag dient zudem dem Jugend- und Spielerschutz¹⁰, der ordnungsgemäßen Durchführung des Glücksspiels¹¹ und

³ S. dazu *J. Huizinga*, *Homo Ludens. Vom Ursprung der Kultur im Spiel*, 1987.

⁴ Zu den gesellschaftlichen Dimensionen und zur Akzeptanz von Glücksspielen in den USA in der historischen Entwicklung s. etwa *W.T. Champion/I. Nelson Rose*, *Gaming Law*, 2012, S. 1 ff.; eingehend zur Bedeutung des Sports auch *A. Markovits/L. Rensman*, *Gaming the World – How Sports are Reshaping Global Politics and Culture*, 2010; zur historischen Entwicklung in Deutschland s. etwa *D. Kühme*, *Bürger und Spiel – Gesellschaftsspiele im deutschen Bürgertum zwischen 1750 und 1850*, 1997.

⁵ S. dazu *G. Gebauer*, *Bundesliga*, in: E. Francois/H. Schulze (Hrsg.), *Deutsche Erinnerungsorte*, Band 2, 2001, S. 450 ff.; eingehende Darstellung der Literatur und Forschung zum Phänomen „Fußball“ bei *J. Schiffer*, *Fußball als Kulturgut: geschichtliche, soziologische, ökonomische, rechtliche, politische und philosophische Aspekte: eine kommentierte Bibliografie*, 2004; aus rechtlicher Perspektive s. etwa *M. Stopper/G. Lentze* (Hrsg.), *Handbuch Fußball-Recht*, 2. Aufl., 2012.

⁶ Dazu etwa *J. Dietlein*, in: J. Dietlein/M. Hecker/M. Ruttig (Hrsg.), *Glücksspielrecht*, 2. Aufl., 2013, Einführung, Rn. 8.

⁷ Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 15.12.2011, Nds. GVBl. 2012, 190, 196.

⁸ § 1 Nr. 1 GlüStV.

⁹ § 1 Nr. 2 GlüStV.

¹⁰ § 1 Nr. 3 GlüStV.

¹¹ § 1 Nr. 4 GlüStV.

der Integrität des sportlichen Wettbewerbs in Bezug auf Sportwetten¹². Angesichts dieser Ziele ist es sicher nicht übertrieben, den GlüStV als recht paternalistisches Regulierungsinstrument zu charakterisieren, das letztlich auf eine umfassende Verhaltensregulierung der Bürger zielt.¹³

Man könnte diese Regelungen als deutsche Eigenheit abtun. Tatsächlich verfügen aber annähernd alle Staaten der Welt über entsprechende Glücksspielregulierungen.¹⁴ Staat und Spiel sind so nicht nur in Deutschland, sondern auch in Europa und weltweit aufeinander bezogen. Allerdings sind diese Beziehungen durchaus unterschiedlich ausgestaltet. Während nämlich in Deutschland offenbar paternalistische und mitunter konfligierende Zielsetzungen verfolgt werden, liegen die Schwerpunkte der entsprechenden Regulierungen in anderen Staaten auf den Modalitäten des Spiels und der Ausgestaltung der Veranstaltung.¹⁵

Die eigentümliche und mitunter widersprüchliche Anlage des deutschen Glücksspielrechts kommt in einer Reihe von Arrangements zum Ausdruck, die im Lichte der neueren Rechtsentwicklungen als problematisch gelten müssen: Dies gilt etwa in Bezug auf die Frage der Kompetenzverteilung für das Glücksspiel im Rahmen der föderalen Ordnung des Grundgesetzes¹⁶ und der demokratischen Legitimation der Entscheidungsstrukturen im deutschen Glücksspielrecht und der Glücksspielverwaltung.¹⁷ Neben diesen sehr grundsätzlichen Fragen zeigt aber auch die mitunter stark divergierende Rechtsprechung zu einzelnen Sachfragen, wie schwer es offenbar fällt, einen kohärenten und konsistenten Regulierungsrahmen zu schaffen.

¹² § 1 Nr. 5 GlüStV.

¹³ Eingehend zu den Zielen des GlüStV s. etwa J. Dietlein/F. Hüskens, in: J. Dietlein/M. Hecker/M. Ruttig (Hrsg.), Glücksspielrecht, 2. Aufl., 2013, § 1 GlüStV Rn. 1 ff.

¹⁴ S. etwa J. Harris/J. Hagan (Hrsg.), Gaming Law – Jurisdictional Comparisons, 2. Aufl., 2014; es ist interessant, dass die Rechtsvergleichung auch und insbesondere im Bereich des Glücksspielrechts an Bedeutung gewinnt, s. dazu F. W. Peren, International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens zur nationalen Evaluierung des Ersten GlüÄndStV, ZfWG 2015, S. 113 ff.

¹⁵ Eingehend zu den unterschiedlichen Regulierungsansätzen etwa J. Harris/J. Hagan (Hrsg.), Gaming Law – Jurisdictional Comparisons, 2. Aufl., 2014.

¹⁶ Dazu Hess VGH, Beschluss vom 16.10.2015 – 8 B 1028/15 –, ZfWG 2015, S. 478 ff. (480).

¹⁷ Eingehend dazu G. Kirchhof, Das Glücksspielkollegium verletzt das Grundgesetz, ZfWG 2015, S. 301 ff.; ders., Das Glücksspielkollegium und die grundgesetzlichen Grenzen der Länderkooperation, 2016; ders., Entscheidungsstrukturen im Glücksspielrecht – Glücksspielkollegium, in: J. P. Terhechte (Hrsg.), Europäisierung und Digitalisierung als Herausforderungen für die Glücksspielregulierung, 2019, S. 33 ff.; s. auch VerfGH Bayern vom 25.9.2015, Vf. 9-VII-13, Vf. 4-VII-14, Vf. 10-VII-14, ZfWG 2015, S. 457 ff.

Eine Ursache hierfür liegt sicher in dem starken Einfluss, den das EU-Recht auf die mitgliedstaatlichen Regulierungen im Bereich des Glücksspiels ausübt. Dies hat in den letzten Jahren zu zahlreichen Auseinandersetzungen über die generelle unionsrechtliche Zulässigkeit von staatlichen Glücksspielmonopolen und den konkreten Anforderungen des EU-Rechts an die Ausgestaltung solcher Monopole geführt. So hat sich der EuGH wiederholt mit der Frage beschäftigt, wie sich ein staatliches Glücksspielmonopol mit der unionsrechtlich garantierten Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) vereinbaren lässt.¹⁸ Zudem ist ungeklärt, wie sich ein solches Monopol mit den kartell-¹⁹ und beihilfenrechtlichen²⁰ Vorgaben des AEUV verträgt. Schließlich üben die Gemeinsame Handelspolitik (Art. 206f. AEUV) und die durch den Lissabonner Vertrag neu in das EU-Recht eingefügte Sportpolitik (Art. 165 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV) verstärkter Einfluss auf die mitgliedstaatlichen Regulierungsregime im Bereich des Glücksspiels aus.²¹

¹⁸ Dazu s. etwa die grundlegenden Urteile EuGH, Rs. C-124/97 (Läärä.), ECLI:EU:C:1999:435, Slg. 1999, I-6067; EuGH, Rs. C-243/01 (Gambelli), ECLI:EU:C:2003:597, Slg. 2003, I-13031; EuGH, Rs. C-409/06 (Winner Wetten), ECLI:EU:C:2010:503, Slg. 2010, I-8015; EuGH, Rs. C-42/07 (Liga Portuguesa), ECLI:EU:C:2009:519, Slg. 2009, I-7633; EuGH, Rs. C-203/08 (Sporting Exchange), ECLI:EU:C:2010:307, Slg. 2010, I-4695; EuGH, Rs. C-258/08 (Ladbrokes), ECLI:EU:C:2010:308, Slg. 2010, I-4757; jüngst EuGH, Rs. C-336/14 (Ince), ECLI:EU:C:2016:72; s. auch *J. Fischer*, Das Recht der Glücksspiele im Spannungsfeld zwischen staatlicher Gefahrenabwehr und privatwirtschaftlicher Betätigungsfreiheit, 2009, S. 270 ff.; *F. Heseler*, Der Einfluss des Europarechts auf die mitgliedstaatliche Glücksspielregulierung, 2013, S. 113 ff.; *T. Stein*, Die europarechtlichen Rahmenbedingungen für das Glücksspiel, in: G. Strejcek/D. Hoscher/M. Eder (Hrsg.), Glücksspiel in der EU und in Österreich, 2015, S. 1 ff.

¹⁹ Eingehend dazu etwa *A. Fuchs*, Kartellrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag 2012 (GlüÄnStV), in: M. Rossi/H. Jarass/A. Fuchs, Die Regionalisierung der gewerblichen Spielvermittlung nach dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag, 2014, S. 135 ff.; *ders.*, Wettbewerbsbeschränkungen beim Online-Vertrieb von Glücksspielen – eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der gemeinsamen Internetplattform „www.lotto.de“ der Landeslottogesellschaften, ZWeR 2013, S. 233 ff.; *S. Planzer*, Empirical Views on European Gambling Law and Addiction, 2014, S. 40 ff.

²⁰ Dazu Beschluss der Kommission 2014/19/EU vom 19.06.2013 über die Staatliche Beihilfe SA.30753 (C34/10) (ex N 140/10), die Frankreich zugunsten der Pferderennveranstalter durchzuführen plant, ABl. EU 2014 vom 18.01.2014, Nr. L 14/17; s. auch die Fälle SA.35200 (2012/N) – Deutschland Rennwett- und Lotteriegesetz (RennwettG), C(2013)4047 final vom 02.07.2013; Beschluss der Kommission vom 20.09.2011 über die Beihilfe Nr. C35/2010 (ex N 302/2010), die Dänemark für Steuern für Online-Spiele einführen will, C(2011) 6499 final vom 20.09.2011.

²¹ S. dazu auch *C. Holtmann*, Impulse aus Europa – Politik und Initiativen der Europäischen Kommission im Glücksspielbereich, ZfWG 2015, S. 319 ff. (319); zu den

Hier tritt ein grundlegender Konflikt zwischen dem eher liberalen Ansatz des Unionsrechts und dem ordnungsrechtlich inspirierten deutschen Ansatz offen zu Tage: Während nämlich das Unionsrecht dem Binnenmarktziel verpflichtet ist und Glücksspielangebote zunächst als Dienstleistungen im Sinne des Art. 56 AEUV ansieht, sind mit den deutschen Regulierungen deutlich andere Zielsetzungen verbunden. In der inzwischen recht langen Reihe von Urteilen des EuGH zum Glücksspielrecht schwingen deshalb auch sehr grundsätzliche Fragestellungen mit. Wenn sich etwa die EuGH-Entscheidungen „Winner Wetten“²² und „Ince“²³ mit dem allgemeinen Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts auseinandersetzen, geht es nicht nur um die Interpretation einer Rechtsanwendungsregel, sondern auch darum, das Primat einer bestimmten – hier der europäischen – Ordnungsidee zu sichern. Schon dieses Beispiel zeigt, dass die Beziehung von „Staat und Spiel“ durch das Unionsrecht in besonderer Weise beeinflusst wird.

In diesem Zusammenhang ist auch der fast schon kulturwissenschaftlichen Frage nachzugehen, ob der Bereich der Glücksspiele tatsächlich in besonderer Weise durch „soziokulturelle Präferenzen“ geprägt ist, die ein Aufweichen der Binnenmarkt-Agenda erlauben würden.²⁴ Angesichts der universellen Verbreitung und Anlage von Glücksspielen spricht aber auf den ersten Blick nicht viel für diese Annahme. Augenscheinlich sieht auch die Europäische Kommission eine solche Sonderstellung nicht, anders sind ihre Initiativen in Bezug auf Online-Glücksspiele nicht zu erklären.²⁵

Schließlich wird das Verhältnis von „Staat und Spiel“ auch durch das internationale Recht zumindest ein Stück weit geprägt (etwa durch die EMRK und das WTO-Recht, dazu § 6). Es ist unstrittig, dass Glücksspiele zunächst Dienstleistungen verkörpern, die zumindest potentiell unter das General Agreement on Trade in Services (GATS) fallen kön-

unionalen Kompetenzen im Bereich des Sports s. eingehend *B. Eichel*, Der Sport im Recht der Europäischen Union, 2013, S. 100ff. und S. 137ff.

²² EuGH, Rs. C-409/06 (Winner Wetten), ECLI:EU:C:2010:503, Slg. 2010, I-8015.

²³ EuGH, Rs. C-336/14 (Ince), ECLI:EU:C:2016:72.

²⁴ S. aber *U. Haltern*, Lotterieregulierung und ihre Rechtfertigung durch soziokulturelle Präferenzen, *ZfWG* 2015, S. 419ff.; *ders.*, Soziokulturelle Präferenzen als Grenze des Marktes. Lotterieregulierung im Unionsrecht, 2016.

²⁵ S. Mitteilung der EU Kommission „Ein umfassender Rahmen für das Online-Glücksspiel“, KOM(2012) 596 final vom 23.10.2012; dazu etwa *C. Holtmann*, Impulse aus Europa – Politik und Initiativen der Europäischen Kommission im Glücksspielbereich, *ZfWG* 2015, S. 319ff. (319).

nen.²⁶ Zwar klammert die Europäische Gemeinschaft (heute die Europäische Union) in den entsprechenden Verpflichtungslisten den Bereich des Glücksspiels bislang ausdrücklich aus²⁷, d. h. aber nicht, dass das WTO-Recht für den unionalen Diskurs gar keine Rolle spielt. Schon weil es in der Vergangenheit bereits Streitfälle im Kontext der WTO im Bereich des Glücksspielrechts gegeben hat, wird man das WTO-Recht nicht einfach ignorieren können.²⁸ Und mit Blick auf die Liberalisierungsagenda der EU-Kommission im Bereich der Online-Glücksspiele kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch das WTO-Recht im Kontext von (europäischem) Staat und Spiel künftig eine wichtigere Rolle spielen wird.²⁹ Ohnehin ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass der Bereich der Handelspolitik eine ausschließliche Kompetenz der EU verkörpert (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV).³⁰ Insofern kommt es auch sehr darauf an, wie die Europäische Kommission die weitere Entwicklung sieht.

Diese unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Überlegungen zeigen, dass „das Spiel“ schon lange nicht mehr nur allein bzw. autonom durch den jeweiligen Staat reguliert wird, sondern dass eine Analyse des Verhältnisses von Staat und Spiel unterschiedliche Rechtsebenen zu berücksichtigen hat. Insofern müssen introvertiert erscheinende Rufe nach mehr staatlicher Regulierung verhallen, denn ein solcher Ansatz verkennt die Mehrebenenanlage des Glücksspielrechts.³¹

²⁶ Dazu etwa *W. Meng/T. Labann*, Glücksspiel-Dienstleistungen im Lichte des WTO-Rechts, in: I. Gebhardt/S. Korte (Hrsg.), Glücksspiel in Deutschland: Ökonomie, Recht, Sucht, 2. Aufl., 2018, § 11.

²⁷ United States – Measures Affecting the Cross-border Supply of Gambling and Betting Services (WT/DS285/AB/R); dazu eingehend *J. D. Thayer*, The Trade of Cross-Border Gambling and Betting: The WTO-Dispute between Antigua and the United States, *Duke Law and Technology Rev.* 13 (2004), S. 3 ff.; *S. Wunsch-Vincent*, The Internet, Cross-Border Trade in Services, and the GATS. Lessons from US-Gambling, *World Trade Rev.* 5 (2006), S. 319 ff.; *F. Oritono*, Treaty Interpretation and the WTO Appellate Body Report in US – Gambling: A Critique, *JIEL* 9 (2006), S. 117 ff.

²⁸ *W. Meng/T. Labann*, Glücksspiel-Dienstleistungen im Lichte des WTO-Rechts, in: I. Gebhardt/S. Korte (Hrsg.), Glücksspiel in Deutschland: Ökonomie, Recht, Sucht, 2. Aufl., 2018, § 11.

²⁹ Zu apodiktisch daher *J. Dietlein*, in: J. Dietlein/M. Hecker/M. Ruttig (Hrsg.), Glücksspielrecht, 2. Aufl., 2013, Einführung, Rn. 53 („bislang ohne Bedeutung“).

³⁰ Dazu eingehend *J. P. Terbechte*, Verfassungsrechtliche Grenzen einer Weiterentwicklung der Gemeinsamen Handelspolitik, in: M. Bungenberg/C. Herrmann (Hrsg.), Die Gemeinsame Handelspolitik nach Lissabon, 2011, S. 25 ff. (27).

³¹ Allgemein zu den Problemen, denen eine Regulierung schon im nationalen Rahmen begegnet, *T. Becker*, Warum scheitert die Regulierung des Glücksspielmarktes?, *ZfWG* 2015, S. 410 ff.; *ders.*, Zur Weiterentwicklung der Glücksspielregulierung, *ZfWG* 2017, S. 2 ff.; *ders.*, Auf dem Weg zu einer konsistenten Glücksspielregulierung,

Tatsächlich ist das Verhältnis von Staat und Spiel damit komplexer beschaffen, als man zunächst vermuten würde. Das Spiel als kulturvorgelegertes Phänomen³² wird staatlichen Regulierungen unterworfen, versucht aber beständig – nicht zuletzt durch seine speziellen Eigenschaften – sich diesen zu entziehen. Dies scheint in besonderer Weise für das Glücksspiel zu gelten. Umgekehrt fällt es den Staaten offenbar immer schwerer, kohärente Regeln zu formulieren und durchzusetzen. Schon deshalb beginnt die EU, eigene Initiativen zu entwickeln, etwa im Bereich der Online-Glücksspiele.³³

Betrachtet man diese Entwicklungen näher, so wird deutlich, dass sich viele Prozesse, die die Rechtswissenschaft in den letzten Jahren diskutiert hat, mustergültig im Verhältnis von Staat und Spiel abbilden: Wie ist es um die staatliche (Glücksspiel-)Souveränität in Zeiten der Europäisierung, Internationalisierung und Digitalisierung bestellt? Können die Mitgliedstaaten der EU noch weitgehend autonome Regulierungskonzepte verfolgen? Welchen Einfluss nehmen Ergebnisse der Rechtsvergleichung auf die künftige Ausgestaltung des Regulierungsrahmens?

Den sich hieraus ergebenden Folgen ist im Weiteren nachzugehen. Nach einer Klärung der wesentlichen Begriffe (§ 2) soll zunächst der tatsächlichen Situation auf den Glücksspielmärkten nachgegangen werden (§ 3), um dann den Rechtsrahmen der Glücksspielregulierung in Deutschland näher zu analysieren (§ 4). Die Ausführungen sollen dann durch eine europäische (§ 5) und internationale (§ 6) Perspektive wie auch durch rechtsvergleichende Überlegungen (§ 7) ergänzt werden.

in: J. P. Terhechte (Hrsg.), *Europäisierung und Digitalisierung als Herausforderungen für die Glücksspielregulierung*, 2019, S. 9 ff.

³² Dazu nur *J. Huizinga*, *Homo Ludens. Vom Ursprung der Kultur im Spiel*, 1987.

³³ S. dazu § 5 VII.

§2: Grundlagen

Die Begriffe „Staat“ und „Spiel“ zusammen zu bringen, löst Irritationen aus und wirkt vielleicht kontraintuitiv. Die Ursachen hierfür liegen auf der Hand: Während etwa der Staat auf Strukturen der Subordination gründet, ist der Begriff des Spiels gerade auf eine Koordination der Spieler ausgerichtet. Der Staat entspringt dem menschlichen Bedürfnis nach Stabilität und Sicherheit, das Spiel steht eher für Dynamik und Zufall. Der Staat und das Politische sind zwar im Menschsein angelegt, er ist ein *zoon politikon*.¹ Dieses gilt aber auch für das Spiel, er ist eben auch ein *homo ludens*.² Beide Beschreibungen stehen somit für unterschiedliche Dimensionen des Menschen.

Kombiniert man also die Begriffe „Staat“ und „Spiel“, kann es vor diesem Hintergrund nicht darum gehen, das Staatsgeschehen mit den Eigenheiten des Spiels zu erklären oder umgekehrt, sondern zunächst nur darum, den Einfluss des Staates auf das Spiel – genauer gesagt auf das „Glücksspiel“ – zu untersuchen.

Im Folgenden wird zunächst auf die anthropologischen Dimensionen des Themas „Staat und Spiel“, insbesondere auf das der deutschen Glücksspielregulierung zugrunde liegende Menschenbild eingegangen (I.), um dann den Begriff und die Erscheinungsformen des (Glücks-)Spiels näher zu erörtern (II.). In einem weiteren Schritt sollen daraufhin die gegenwärtigen Monopolstrukturen im Kontext der europäischen und deutschen Wirtschaftsverfassung analysiert werden (III.), um erste Rückschlüsse auf die bestehenden Regulierungsstrukturen ziehen zu können (IV.).

¹ Grundlegend *Aristoteles*, Politik, Reclam-Ausgabe, 1998, 1253a1-11.

² *J. Huizinga*, Homo Ludens. Vom Ursprung der Kultur im Spiel, 1987.

I. Staat, (Glücks-)Spiel und Recht

1. Das Menschenbild der Glücksspielregulierung

Nahezu jede Rechtsregel bzw. Regulierung zielt darauf, ein bestimmtes Verhalten oder bestimmte Verhältnisse zu erzeugen bzw. zu unterbinden, sei sie nun auf Menschen, auf Unternehmen oder ganze Märkte bezogen.³ Ob sie erfolgreich ist, hängt immer auch davon ab, ob die dem Verhalten zugrunde liegenden Parameter ausreichend berücksichtigt wurden.⁴ In Bezug auf das Glücksspiel kann vor diesem Hintergrund eine Regulierung nur greifen, wenn – wie es der GlüStV formuliert – der „natürliche Spieltrieb der Bevölkerung“ angemessen erfasst und in der Regulierung verarbeitet wird. Die Auffassung, dass es so etwas wie einen „natürlichen Spieltrieb“ gibt, zeigt zugleich, dass dem Staatsvertrag offenbar ein ganz bestimmtes Menschenbild zugrunde liegt.⁵

Liest man § 1 GlüStV genau und zugleich ein wenig polemisch, so offenbart sich der Mensch als geradezu von der Spielsucht getriebenes Wesen. Das Spiel soll ihm nur zugebilligt werden, damit er nicht von vornherein in die Illegalität abgleitet. Gerade die Jugend und die Spieler bedürfen des Schutzes, Kriminalität muss verhindert werden, wie auch die Integrität des sportlichen Wettbewerbs zu schützen ist. § 1 GlüStV nimmt damit samt und sonders eine Defizitperspektive ein. Vielleicht ist der Mensch aus der Perspektive des Ordnungsrechts immer ein problembehaftetes Wesen, doch es gibt nur wenige Rechtsgebiete, wo der „menschliche Makel“ zur Grundlage geradezu jeder Regulierungsbemühung wird.

Hier liegt aber womöglich auch das Problem: Indem der Staat von einem ganz bestimmten Menschenbild ausgeht, das mehr oder weniger unumstößlich einem bestimmten Sektor zugrunde gelegt wird, kann es kaum zu offenen demokratischen Debatten über Regulierungen kommen. Regulierungsregime wie das deutsche Glücksspielrecht müssen so zwangsläufig einseitig auf ein bestimmtes Regulierungsziel ausgerichtet werden. Es liegt auf der Hand, dass es so geradezu zwangsläufig zu Po-

³ Zur Frage, ob man mit Mitteln der Wirtschaftspolitik und einer geeigneten Rahmenordnung auch zu moralischen Handlungen von Individuen gelangen kann *M. Fritsch/T. Wein/H.-J. Ewers*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., 2005, S. 18 f.

⁴ Hiermit ist dann letztlich auch das allgemeine Problem des Verhältnisses von individueller Freiheit und Regulierung angesprochen, s. dazu etwa *H.-J. Cremer*, Regulierung und Freiheit, in: *M. Fehling/M. Ruffert* (Hrsg.), Regulierungsrecht, 2010, § 5, Rn. 3 ff.

⁵ Dieser Ansatz ist aus der Perspektive der Rechtswissenschaft problematisch, s. dazu allgemein *J.F. Lindner*, Theorie der Grundrechtsdogmatik, 2005, S. 161 ff.

Sachregister

- Appellate Body (WTO) 105
- Arbeitsvermittlungsmonopol 33
- Auffangordnungen 72
- Aufgabenverteilung, föderale 119
- Automatenspiel 54
- Autorité de régulation des jeux en ligne 113

- Beihilfenrecht, europäisches 89
- Bereichsausnahme 91
- Berufsfreiheit 18, 31, 58, 81, 100
- Betrugsvermeidung 62
- Branntweinmonopol 30, 32
- Bundesglücksspielgesetz 54
- Bundeskartellamt 74, 88
- Bundesverfassungsgericht 11, 17, 53, 118
- Bundesverwaltungsgericht 94

- Casino-Industrie 48

- Dienstleistungsfreiheit 5, 17, 32, 84
- Durchführungsverantwortung 71

- E-Commerce 95
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 95
- Europäische Menschenrechtskonvention 98
- EU-Recht 4, 31, 36, 77
 - Binnenmarkt-konzept 78, 84, 90
 - Vorrang 86
 - Werte 77
 - Ziele 77, 78
- Europäische Kommission 92
- Europäisches Privatrecht 16

- Europäisches Verwaltungsrecht 16
- Experimentierklausel 64

- Fachbeirat 122
- Fantasy Sports 25
- Fernmeldemonopol 34
- Finanzmonopol 30, 32
- Föderalismusreform 57
- Freemium-Modell 27
- Fußball-Toto 43

- Gambling Act (UK) 112
- Gambling Appeals Tribunal 112
- Gambling Commission 73, 112
- General Agreement on Trade in Services 97, 101
- Gerichtshof der EU 85
 - Rs. Berlington Hungary 81
 - Rs. Carmen Media 94
 - Rs. Gambelli 85
 - Rs. Ince 5, 75
 - Rs. Pflieger 81, 82
 - Rs. Winner Wetten 5
- Geschicklichkeitsspiele 24
- Gewährleistungsverantwortung 70
- Gleichheitsrecht 58
- Globalisierung 35
- Glücksspiel
 - Aufsichtsbehörden 43
 - Begriff 20
 - als Dienstleistung 85
 - Erscheinungsformen 20, 63
- Glücksspielautonomie 96
- Glücksspielbinnenmarkt 44
- Glücksspielkollegium 66, 68
- Glücksspielkommission 73
- Glücksspielmonopol 29, 35, 64

- Glücksspielrecht
 - amerikanisches 44, 111
 - britisches 112
 - deutsches 43
 - dänisches 114
 - demokratische Legitimation 57, 67
 - Evaluierung 122, 124
 - französisches 112
 - Genese 15
 - Kompetenzen 52, 55
 - niederländisches 113
 - tschechisches 115
 - als Ordnungsrecht 18, 68
 - als Praktikerrecht 16
 - als Rechtsgebiet 15
- Glücksspielstaatsvertrag 59
 - Defizite 66
 - Reformen 66, 75
 - Regelungsziele 61
 - regulierte Spielformen 63
 - Systematik 60
 - Vollzugsstrukturen 64
- Glücksspielsucht 2, 61, 123
- Glücksspielverwaltung 73
- Grundfreiheiten 84
- Grundrechte 58
- Grünbuch 91
- Güter
 - demeritorische 11, 12
 - meritorische 11
- Handelsmonopole, staatliche 32
- Handelspolitik 95
- Hessen 75, 118, 124
- Homo oeconomicus 12
- Homo ludens 2, 9, 11
- Internet-Dienstleistungen 111
- Internetlotterievertrieb 89, 98
- Interventionsstaat
 - Begriff 13
 - Deutschland 14
- Jugend- und Spielerschutz 63
- Juristenausbildungsgesetz 16
- Kartellrecht 88
- Kansspelautoriteit 113
- Kehrmonopol 34
- Kohärenz 55, 65, 87
 - horizontale 88
 - vertikale 87
- Kompetenzen
 - des Bundes 53
 - der EU 79, 93
 - der Länder 55
- Konzessionsverfahren 58
- Legitimationskette 67
- Lotterieberbieter, private 89
- Lotto 21, 22
- Macao 47
- Massively Multiplayer Online
Role-Playing Games 24
- Mehrheitsentscheidungen 66
- Menschenbild 10
- Ministerpräsidentenkonferenz
(MPK) 75
- Monopol 28
- Monopolkommission 74
- Nordrhein-Westfalen 75
- Oddset 43
- Online-Casinospiele 24, 75, 114
- Online-Glücksspiele 23, 44, 75, 82,
91, 113
- Online-Pokerspiele 24, 75
- Pferdewetten 21, 22, 44
- Postmonopol 30
- Präferenzen, soziokulturelle 5, 40
- Public Morals 103
- Rechtsangleichung 90
- Rechtsvergleichung 19
- Rechtswissenschaft 121
- Regionalitätsprinzip 88
- Richterrecht 85

- Schleswig-Holstein 75
- Schrankenprüfung 83
- Staatshaftungsrecht
- Singapur 47
- Social Gambling 25
- Social Gaming 25
- Spielerschutz 12
- Spielhallen 53
- Spielmärkte 39
 - Deutschland 43
 - EU 44
 - USA 45
- Sport 4, 92
- Sportwetten 21, 22, 53, 118
- Staatsvorbehalt 18, 30, 57
- Strafrecht 18, 51, 71
- Suchtforschung 123
- Suchtprävention 61

- Taxi-Markt 35
- TiSA-Abkommen 103
- Tribal Gaming 45, 111
- TTIP-Abkommen 96

- Unabhängigkeit 73
- Unionsgrundrechte 80
- U.S. Gambling-Fall 104

- Verbraucherschutz 12
- Verfassungsgerichtshof (Bayern) 68
- Verfassungsrecht 30
- Verteilungsverwaltungsrecht 69
- Vertrag von Lissabon 95
- VGH Hessen 67
- Völkerrecht 36, 97

- Werbeverbote 99
- Wettbewerb, unlauterer 19
- Wetten 22
- Wirtschaftsverfassung (EU) 31, 41, 77
- World of Warcraft 25
- WTO-Recht 6, 101

- Zeitschrift für Glücksspielrecht 17
- Zertifizierungen 71
- Zoon politikon 11
- Zündwarenmonopol 30