

# SCHRIFTENREIHE ZUR GLÜCKSSPIELFORSCHUNG

Herausgegeben von Tilman Becker

3

Tilman Becker (Hrsg.)

## Der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen und dessen Umsetzung

Beiträge zum Symposium 2007 und 2008  
der Forschungsstelle Glücksspiel



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften



## Inhaltsverzeichnis

VORWORT DES VORSITZENDEN DES BEIRATES UND DES KURATORIUMS DR. WOLFGANG G. CRUSEN .....	V	
VORWORT DES GESCHÄFTSFÜHRENDEN LEITERS DER FORSCHUNGSSTELLE PROF. DR. TILMAN BECKER .....	VII	
GRUNDPRINZIPIEN DES EUROPÄISCHEN GLÜCKSSPIELRECHTS ( <i>SIEGBERT ALBER</i> )		
1	Einleitung.....	1
2	Die Grundfreiheiten bzw. Freizügigkeiten des europäischen Binnenmarktes.....	2
2.1	Zum Begriff der Dienstleistung .....	3
2.2	Das Beschränkungsverbot.....	3
2.3	Rechtfertigungsgründe für eine Beschränkung.....	3
3	Zur Liberalisierung der Dienstleistungen .....	5
3.1	Allgemeine Bemerkungen - Rechtsgrundlagen .....	5
3.2	Keine Liberalisierung im Glücksspielbereich.....	6
3.3	Vertragsverletzungsverfahren statt Liberalisierung .....	8
4	Die bisherige Rechtsprechung zu Glücksspielen.....	9
4.1	Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften.....	9
4.1.1	Das Urteil Schindler .....	9
4.1.2	Das Urteil Familiapress .....	10
4.1.3	Die Rechtssache Läärä.....	10
4.1.4	Das Urteil Zenatti.....	11
4.1.5	Das Urteil Anomar .....	12
4.1.6	Das Urteil Gambelli .....	13
4.1.7	Sachverhalt und Würdigung .....	15
4.1.8	Das Urteil Placanica.....	17
4.1.9	Das Urteil Lindman .....	22
4.1.10	Das Urteil Omega .....	23
4.1.11	Das Urteil Fischer .....	23
4.1.12	Die Rechtssachen Winner Wetten, NV de Nationale Loterij sowie Liga Portuguesa de Futebol Profissional .....	24

4.2	Urteile des EFTA-Gerichtshofes.....	25
4.2.1	Das Urteil EFTA – Überwachungsbehörde gegen Norwegen .....	25
4.2.2	Das Urteil Ladbrokes .....	26
4.3	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	26
5	Bewertung und Folgerungen der Rechtsprechung.....	31

AUSWIRKUNGEN EUROPÄISCHER RECHTSPRECHUNG  
AUF DAS DEUTSCHE GLÜCKSSPIELRECHT  
(JÖRG ENNUSCHAT)

1	Einleitung: Fortsetzung des Monopols oder Liberalisierung? .....	37
2	Aktuelle europäische Impulse im Glücksspielrecht.....	38
2.1	Rechtsprechung des EuGH: Urteil vom 6.3.2007/C-338/04 (Placanica) .....	38
2.2	Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs: Urteil vom 14.03.2007 – E-1/06 (EFTA-Überwachungsbehörde ./ Norwegen) und Urteil vom 30.05.2007 – E-3/06 (Ladbrokes).....	41
2.2.1	Urteil vom 14.03.2007/E-1/06 (EFTA-Überwachungsbehörde ./ Norwegen) .....	42
2.2.2	Urteil vom 30.05.2007/E-3/06 (Ladbrokes) .....	43
2.3	Exkurs: Stellungnahmen der Kommission .....	44
2.3.1	Ergänzendes Aufforderungsschreiben im Vertragsverletzungs- verfahren Nr. 2003/4350, 21.03.2007 (Bezug: LottStV 2004) .....	44
2.3.2	Ausführliche Stellungnahme im Notifizierungsverfahren 2006/658/D, 23.03.2007 (Bezug: GlüStV-E).....	44
2.3.3	(Weitere) Stellungnahme zum Entwurf für einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen vom 14.05.2007 (Bezug: GlüStV-E).....	45
2.3.4	„Kompromissangebot“ der Kommission? .....	45
3	Auswirkungen auf die Rechtsprechung in Deutschland .....	45
3.1	Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 26.03.2007 – 1 BvR 2228/02 .....	45
3.2	Verwaltungsgerichtsbarkeit.....	46
3.2.1	Liberalisierungsfreundliche Entscheidungen seit Placanica.....	46
3.2.2	Monopolfreundliche Entscheidungen seit Placanica .....	48

3.3	Ordentliche Gerichtsbarkeit.....	51
3.3.1	BGH, Beschluss vom 08.05.2007 – KVR 31/6 .....	51
3.3.2	OLG Düsseldorf, Beschluss vom 08.06.2007 – VI-Kart 15/06 (V) .....	52
3.3.3	Landgerichte .....	53
4	Auswirkungen auf die Diskussion zum Staatsvertrag .....	54
5	Rückwirkungen der deutschen Diskussion auf die europäische Ebene .....	54
6	Resümee: Europäische Rechtsprechung belässt Wahl zwischen Monopol und Liberalisierung .....	55

## RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR EIN LIZENZMODELL

### BEI SPORTWETTEN

(*ARMIN DITTMANN*)

1	Einleitung.....	57
2	Ausgangspunkt: Das Sportwettenurteil des Bundes- verfassungsgerichts vom 28.03.2006.....	59
2.1	Glücksspiele – „Gewerbe, bei deren ungeschicktem Betriebe gemeine Gefahr obwaltet“ .....	59
2.2	Regelungskompetenz für ein Lizenzmodell – Bund oder Länder?.....	60
2.3	Grundrechtlicher Rahmen – Art. 12 Abs. 1 GG.....	61
3	Europarechtliche Rahmenbedingungen .....	62
4	Aspekte gesetzlicher Ausgestaltung eines Lizenzmodells.....	64
4.1	Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	64
4.2	Europarechtliche Vorgaben.....	67
5	Verwaltungsmäßiger Vollzug eines Lizenzmodells .....	72

## MONOPOL, LIZENZLÖSUNG ODER LIBERALISIERUNG

### AUS ÖKONOMISCHER PERSPEKTIVE

(*TILMAN BECKER*)

1	Einleitung.....	79
2	Der Markt für Glücksspiel .....	80
3	Definition der Glücksspielsucht.....	83
4	Die Prävalenz der Glücksspielsucht .....	85
5	Suchtpotential verschiedener Formen des Glücksspiels.....	87
6	Gefahren des Glücksspiels für die Allgemeinheit.....	92

7	Optionen zur Regulierung des Glücksspielmarktes in der öffentlichen Diskussion .....	94
8	Monopol, Oligopol und Konkurrenz: ein Anbieter, wenige Anbieter und viele Anbieter .....	103
9	Staatlicher oder privater Anbieter .....	108
10	Regulierung verschiedener Formen des Glücksspiels .....	111

RECHTLICHE REGELUNG DES GLÜCKSSPIELS  
IN DEN EU-MITGLIEDSSTAATEN  
(*JOSEF SKÁLA*)

Vortragsfolien vom 29. Juni 2007 .....	121
--	-----

DER ENTWURF DES STAATSVETRAGS ZUM GLÜCKSSPIELWESEN  
(*GEORG NAGEL*)

Vortragsfolien vom 29. Juni 2007 .....	137
--	-----

DER DEUTSCHE GLÜCKSSPIELMARKT IM JAHR 2007  
(*TILMAN BECKER UND DIETMAR BARTH*) .....

1	Einleitung .....	153
2	Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland .....	154
3	Notifizierungsverfahren des Glücksspielstaatsvertrags .....	158
4	Vereinbarkeit des Staatsvertrags mit Europarecht .....	163
5	DDR Lizenzen .....	168
6	Situation der privaten Wettanbieter und gewerblichen Spielvermittler .....	169
6.1	bwin .....	169
6.2	FLUXX .....	170
7	Situation der Spielbanken .....	172
7.1	Staatliches Spielbankenmonopol .....	172
7.2	Kontrolle in Spielbanken .....	173
8	Sonstiges .....	175

8.1	Wettbewerbswidrigkeit der Lotterie Quicky.....	175
9	Europarecht.....	177
9.1	Placanica Urteil.....	177
9.2	EFTA-Urteile .....	179
9.2.1	ESA.....	179
9.2.2	Ladbrokes .....	181
10	Zeittafel: Die wichtigsten Ereignisse 2007.....	185

DIE AKTUELLE RECHTLICHE SITUATION ZUR UMSETZUNG  
DES GLÜCKSSPIELSTAATSVERTRAGES

(*MATTHIAS STEEGMANN*)

1	Einleitung .....	189
2	Derzeitige Rechtslage .....	189
2.1	Die aktuelle Rechtsprechung .....	191
2.2	Zum maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt .....	193
3	Die Ratifizierung des Glücksspielstaatsvertrages .....	194
4	Derzeit laufende Vertragsverletzungsverfahren.....	196
5	Derzeit laufende Vorlageverfahren .....	199
6	Wirksamkeit und Reichweite der sog. DDR-Lizenzen.....	200
7	BGH-Rechtsprechung .....	201
8	Ausblick.....	203

VERGLEICH DER AUSFÜHRUNGSGESETZE  
DER EINZELNEN BUNDESLÄNDER - TEIL I

(*CHRISTINA BRUGGER*)

1	Einleitung .....	205
1.1	Rechtsgrundlage zum Erlass der Ausführungsgesetze .....	206
1.2	Der Erlaubnisvorbehalt .....	206
2	Norminhalt und Adressaten .....	206
3	Die Umsetzung des Erlaubnisvorbehaltes in den Ländern .....	207
3.1	Die Tatbestandsseite .....	207
3.2	Die Rechtsfolgenreihe .....	209
3.3	Die besondere Situation der gewerblichen Spielvermittlung .....	211
3.4	Die Ordnungswidrigkeiten-Tatbestände .....	212

VERGLEICH DER AUSFÜHRUNGSGESETZE  
 DER EINZELNEN BUNDESLÄNDER - TEIL II  
 (DIETMAR BARTH)

1	Einleitung.....	215
1.1	Ländervergleich über die Verwendung der Reinerträge .....	215
1.1.1	Rechtliche Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages .....	215
1.1.2	Umsetzung der Bundesländer .....	216
1.1.2.1	Beschreibung der Zweckabgaben.....	216
1.1.2.1.1	Direkte Abführung an begünstigte Destinatäre .....	216
1.1.2.1.2	Abführung an den Landeshaushalt.....	217
1.1.2.1.3	Anteilige Abgaben.....	217
1.1.2.1.4	Reinerträge.....	218
1.1.2.1.5	Jahresüberschüsse .....	218
1.1.2.1.6	Mischformen.....	218
1.1.3	Ländervergleich .....	218
1.1.3.1	Baden-Württemberg.....	218
1.1.3.2	Bayern.....	219
1.1.3.3	Berlin .....	219
1.1.3.4	Brandenburg.....	219
1.1.3.5	Bremen.....	220
1.1.3.6	Hamburg .....	221
1.1.3.7	Hessen.....	221
1.1.3.8	Mecklenburg-Vorpommern.....	221
1.1.3.9	Niedersachsen .....	222
1.1.3.10	Nordrhein-Westfalen.....	223
1.1.3.11	Rheinland-Pfalz.....	223
1.1.3.12	Saarland.....	224
1.1.3.13	Sachsen .....	224
1.1.3.14	Sachsen-Anhalt .....	224
1.1.3.15	Schleswig-Holstein .....	226
1.1.3.16	Thüringen.....	227
1.1.3.17	Privatlotterie GlücksSpirale.....	229
1.1.3.18	Bingo! - Umweltlotterie.....	230
1.1.3.19	Verwendung der Zweckabgaben für die Glücksspielsuchtbekämpfung.....	229
1.2	Ländervergleiche über die Annahmestelle.....	233
1.2.1	Ausrichtung der Annahmestellen an den Zielen des GlüStV .....	233

DIE UMSETZUNG DES GLÜCKSSPIELSTAATSVERTRAGS  
DURCH DIE STAATLICHEN LOTTERIEGESELLSCHAFTEN  
(*ERWIN HORAK*)

1	Einleitung .....	237
2	Umsetzung des Staatsvertrages aus Sicht des Deutschen Lotto- und Totoblocks .....	238

MESS- UND BEWERTUNGSINSTRUMENTE ZUR FESTSTELLUNG  
DES GEFÄHRDUNGSPOTENTIALS VON GLÜCKSSPIELPRODUKTEN  
(*REINER CLEMENT*)

1	Ausgangssituation .....	247
2	Kriterienkatalog .....	250
3	Merkmalsausprägungen .....	254
4	Visualisierung .....	271
5	Ausblick .....	267

ANHANG:

PROGRAMM SYMPOSIUM 2007 UND SYMPOSIUM 2008 .....	273
--	-----