

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	15
-----------------------------	----

Vorwort.....	19
--------------	----

Erster Teil: Einleitung

Zweiter Teil: Aufsichtliche Maßnahmen zur Umsetzung und Erreichung der Zielvorgaben des GlüStV

§ 1 Verhinderung der Entstehung von Spielsucht und Spielsuchtbekämpfung (§ 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV)	27
--	----

§ 2 Begrenzung und Kanalisierung des Glücksspielan- gebots (§ 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV).....	67
--	----

§ 3 Jugend- und Spielerschutz (§ 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV).....	91
--	----

§ 4 Ordnungsgemäße Durchführung, Abwehr von Folge- und Begleitkriminalität (§ 1 Satz 1 Nr. 4 GlüStV)..	93
---	----

§ 5 Sicherung der Integrität des sportlichen Wettbe- werbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten (§ 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV).....	107
--	-----

§ 6 Verwendung der Einnahmen zur Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke (§ 10 Abs. 5 GlüStV).....	121
--	-----

§ 7 Zusammenfassung und Zwischenfazit	125
---	-----

Dritter Teil: Bestandsaufnahme der Aufbauorganisation und Koordinationsmechanismen der Glücksspieladministration in Deutschland

§ 8 Bestandsaufnahme der Aufbauorganisation	129
§ 9 Bestandsaufnahme der Koordinationsmechanismen in Deutschland	133
§ 10 Bestandsaufnahme der Koordinationsmechanismen in der Europäischen Union	145
§ 11 Bestandsaufnahme der Koordinationsmechanismen bei der Bekämpfung von Spielabsprachen in Deutschland und Europa	185
§ 12 Bestandsaufnahme der Koordinationsmechanismen bei der Verhinderung von Geldwäsche in der Europäischen Union	201

Vierter Teil: Überlegungen zu einer Neuordnung der Glücksspielaufsicht in Deutschland

§ 13 Verteilung der Gesetzgebungskompetenz für das Glücksspiel	205
§ 14 Ausführung der Glücksspielgesetze in Deutschland	221

Fünfter Teil: Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

Entscheidungsverzeichnis	251
Literaturverzeichnis	257
Verzeichnis der Gesetzesmaterialien	281

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Vorwort	19
Erster Teil: Einleitung	
Zweiter Teil: Aufsichtliche Maßnahmen zur Umsetzung und Erreichung der Zielvorgaben des GlüStV	
§ 1 Verhinderung der Entstehung von Spielsucht und Spielsuchtbekämpfung (§ 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV)	27
I. Glücksspielbezogene Maßnahmen	27
1. Maßnahmen, die sich auf den Zugang zu Glücksspielen beziehen	28
a) Kohärenz als Sollbruchstelle.....	28
b) Empirie als Sollbruchstelle.....	31
aa) Empirische Grundlagen	32
bb) Verfassungsrechtliche Beurteilung	36
cc) Unionsrechtliche Beurteilung	37
c) Folgen der Verfassungs- und Unionsrechtswidrigkeit	39
d) Maßnahmen der Glücksspielaufsicht	40
aa) Sicherstellungsauftrag (§ 11 GlüStV)	40
bb) Evaluierungsauftrag (§ 32 GlüStV).....	41
2. Maßnahmen, die sich auf das Glücksspiel beziehen.....	43
3. Zwischenfazit	44
II. Spielerbezogene Maßnahmen	45
1. Vermittlung glücksspielbezogenen Basiswissens	46
2. Identifizierung und (Alters-)Verifizierung von Spielern.....	47
a) Nutzung der eID-Funktion des Personalausweises	48
b) Weitere Identifizierungs- und Verifizierungssysteme	49
c) Integrierung eines Identifizierungs- und Verifizierungssystems in das TÜV-analoge Beleihungsmodell	51
d) Einsatz von Kundenkarten.....	51
3. Überwachung auffälligen Spielerverhaltens	51
4. Problemzentrierte Spielerberatung und -behandlung	52
5. Einrichtung eines spielformübergreifenden Spielersperrsystems	54
6. Zwischenfazit	60
III. Sozialfeldbezogene Maßnahmen	61
IV. Zwischenfazit	65

§ 2	Begrenzung und Kanalisierung des Glücksspielangebots (§ 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV)	67
	I. Grundvoraussetzungen	68
	II. Genehmigung von Glücksspielangeboten	71
	1. Sportwettenkonzessionsverfahren	71
	a) Ausschreibung und erste Stufe des Sportwettenkonzessionsverfahrens	71
	b) Zweite Stufe des Sportwettenkonzessionsverfahrens	73
	c) Folgen des Scheiterns des Sportwettenkonzessionsverfahrens	76
	2. Normierung technischer Standards	78
	3. Akkreditierte Zertifizierung	79
	III. Überwachung der Genehmigungsinhaber	81
	1. Faktische Herausforderungen	81
	2. Akkreditierte Zertifizierung	84
	3. TÜV-analoges Beleihungsmodell	85
	IV. Entzug von Genehmigungen	86
	V. Überwachung und Sanktionierung nicht genehmigter Glücksspielangebote	87
	VI. Zwischenfazit	90
§ 3	Jugend- und Spielerschutz (§ 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV)	91
§ 4	Ornungsgemäße Durchführung, Abwehr von Folge- und Begleitkriminalität (§ 1 Satz 1 Nr. 4 GlüStV) ..	93
	I. Betrügerische Machenschaften durch Anbieter	93
	1. Manipulation und Nichtauszahlung von Guthaben	94
	2. Insidergeschäfte	95
	II. Betrügerische Machenschaften durch Spieler	96
	III. Geldwäschebekämpfung	97
	1. Entwicklungsgeschichte	98
	2. Anforderungen an Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen	99
	3. Aufsicht über Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen ...	100
	a) Ort der Spielteilnahme	101
	b) Ort der Veranstaltungs- und Vermittlungserlaubnis	101
	c) Sitz, Zweigstelle oder Zweigniederlassung	102
	d) Durchsetzungsbefugnis	103
	e) Zwischenergebnis	103
	IV. Zwischenfazit	104

§ 5	Sicherung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten (§ 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV)	107
I.	Maßnahmen zur Prävention	108
1.	Vergabe von Sportwettenkonzessionen	108
2.	Beschränkung des Sportwettenangebots	109
a)	Restriktionen	109
b)	Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten	110
c)	Evaluierung und Fortentwicklung	111
3.	Inkompatibilitätsvorschriften	113
4.	Sportwettenspezifische Werberestriktionen	113
5.	Evaluierung und Fortentwicklung	114
6.	Präventions- und Bildungsprogramme	115
II.	Maßnahmen zur Aufdeckung	115
1.	Frühwarnsysteme	116
2.	Ombudsmann-Systeme	118
III.	Maßnahmen zur Sanktionierung	119
IV.	Zwischenfazit	119
§ 6	Verwendung der Einnahmen zur Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke (§ 10 Abs. 5 GlüStV)	121
§ 7	Zusammenfassung und Zwischenfazit	125
Dritter Teil: Bestandsaufnahme der Aufbauorganisation und Koordinationsmechanismen der Glücksspieladministration in Deutschland		
§ 8	Bestandsaufnahme der Aufbauorganisation	129
I.	Zersplitterung der Zuständigkeiten bei der Glücksspielaufsicht	130
II.	Zersplitterung der Zuständigkeiten bei der Geldwäscheaufsicht	131
§ 9	Bestandsaufnahme der Koordinationsmechanismen in Deutschland	133
I.	Ermächtigung anderer Länder	133
II.	Zusammenarbeit bei der Glücksspielaufsicht	134
III.	Ländereinheitliches Verfahren	135
IV.	Glücksspielkollegium	137
V.	Gebündeltes (Erlaubnis-)Verfahren	139
VI.	Zusammenarbeit in weiteren Bereichen	139

1.	Zusammenarbeit mit dem Fachbeirat Glücksspielsucht	139
2.	Zusammenarbeit mit dem Sportbeirat	141
3.	Zusammenarbeit mit den Landesmedienanstalten	141
4.	Zusammenarbeit mit den Finanzbehörden	142
5.	Zusammenarbeit mit der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen	143

§ 10 Bestandsaufnahme der Koordinationsmechanismen in der Europäischen Union	145
I. Verwaltungsabkommen	146
II. Informelle Verwaltungsnetzwerke	148
1. Gaming Regulators European Forum (GREF)	148
2. International Association of Gaming Regulators (IAGR)	151
3. Europäische Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA)	152
4. Zwischenfazit	152
III. Formelle Verwaltungsnetzwerke	152
1. Entstehungsgeschichte	153
a) Fehlen sektorspezifischer Regelungen im Glücksspielbereich trotz entsprechender Kompetenzen der Europäischen Union	154
b) Forumwechsel	157
c) Neuausrichtung der Kommission	158
d) Zwischenfazit	159
2. Jüngere Initiativen im Glücksspielbereich	159
a) Fortschrittsberichte des Rates zu (Online-) Glücksspielen von 2008 bis 2010	159
b) Entschließung des Parlaments zu Online-Glücksspielen vom 10. März 2009	160
c) Schlussfolgerungen des Rates zu (Online-) Glücksspielen vom 10. Dezember 2010	161
d) Fortschrittsbericht des Rates zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei (Online-)Glücksspielen aus 2011	162
e) Grünbuch der Kommission zum (Online-) Glücksspiel vom 24. März 2011	164
f) Entschließung des Parlaments zu Online- Glücksspielen vom 15. November 2011	165

g)	Mitteilung der Kommission „Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel“ vom 23. Oktober 2012	165
h)	Entschließung des Parlaments zu Online-Glücksspielen vom 10. September 2013	167
i)	Empfehlungen der Kommission zum Verbraucherschutz vom 19. Juli 2014	168
3.	Einsetzung einer Expertengruppe zu Glücksspieldienstleistungen	169
a)	Struktur und Arbeitsweise	169
b)	Inhaltliche Arbeit	170
aa)	Mitarbeit an Rechtsakten der Kommission	171
bb)	Intensivierung und Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Glücksspielregulierungsbehörden	173
cc)	Informations- und Kommunikationsplattform	176
4.	Bewertung	177
IV.	Vergleich mit dem Telekommunikationssektor	178
1.	Vergleich der Regulierung	178
2.	Vergleich der Regulierungsbehörden	179
a)	Independent Regulators Group (IRG)	180
b)	European Regulators Group (ERG) und Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)	181
c)	Bewertung	183

§ 11 Bestandsaufnahme der Koordinationsmechanismen bei der Bekämpfung von Spielabsprachen in Deutschland und Europa

I.	Zusammenarbeit auf nationaler Ebene	186
II.	Zusammenarbeit auf Ebene der Europäischen Union	187
1.	Entwicklungsgeschichte	188
a)	Weißbuch der Kommission zum Sport vom 11. Juli 2007 und Mitteilung der Kommission zur europäischen Dimension des Sports vom 18. Januar 2011	188
b)	Initiativen des Rates im Zusammenhang mit dem Arbeitsplan Sport 2011–2014	189
c)	Stärkere Fokussierung auf den Bereich der Glücksspiele durch die Kommission und das Parlament ...	192

d)	Initiativen des Rates im Zusammenhang mit dem Arbeitsplan Sport 2014–2017	193
2.	Maßnahmen der Kommission zur Unterstützung der Mitgliedstaaten	196
III.	Bewertung	197
§ 12	Bestandsaufnahme der Koordinationsmechanismen bei der Verhinderung von Geldwäsche in der Europäischen Union	201
Vierter Teil: Überlegungen zu einer Neuordnung der Glücksspielaufsicht in Deutschland		
§ 13	Verteilung der Gesetzgebungskompetenz für das Glücksspiel	205
I.	Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	205
1.	Begriff des Rechts der Wirtschaft	205
2.	Überschneidungen mit dem Sicherheits- und Ordnungsrecht	206
3.	Ausklammerung des Rechts der Spielhallen	208
4.	Zwischenfazit	209
II.	Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft (Art. 72 Abs. 1, 2 GG i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	209
1.	Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet	210
2.	Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse	210
a)	Länder haben Notwendigkeit einheitlichen Regelungskonzepts erkannt	211
b)	Widersprüche zum GlüStV in Ausführungsgesetzen	212
c)	Rechtszersplitterung durch Fehlen eines gerichtli- chen „Verwerfungsmonopols“	213
d)	Nicht unerheblich problematische Folgen	214
3.	Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse	215
4.	Erforderlichkeit einer Regelung durch den Bund	216
5.	Zwischenfazit	218
III.	Ergebnis	219
§ 14	Ausführung der Glücksspielgesetze in Deutschland	221
I.	Ausführung eines Bundesglücksspielgesetzes	221
1.	Landeseigener Vollzug eines Bundesglücksspielgesetzes (Art. 83 f. GG)	222

a)	Einrichtung der Behörden und Regelung des Verwaltungsverfahrens	222
b)	Einfluss des Bundes und Abweichungskompetenz der Länder	223
c)	Überwiegen der Nachteile	224
2.	Vollzug eines Bundesglücksspielgesetzes im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG)	225
3.	Bundesevollzug eines Bundesglücksspielgesetzes (Art. 86 f. GG) ..	225
a)	Ausführung durch selbstständige Bundesoberbehörden ..	225
aa)	Gesetzgebung	226
bb)	Bundesgesetz	226
cc)	Einschränkung	226
dd)	Errichtung einer selbstständigen Bundes- oberbehörde	227
b)	Ausführung durch neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts	229
c)	Ausführung durch bundeseigene Mittel- und Unterbehörden	230
4.	Mischverwaltung	231
5.	Zwischenfazit	231
II.	Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages	232
1.	Bundesstaatsprinzip	233
2.	Demokratieprinzip	236
3.	Rechtsstaatsprinzip	239
4.	Reformvorschläge	241
a)	Einstimmige Entscheidung des Glücksspielkollegiums	242
b)	Vetorecht des für den Vollzug zuständigen Landes	242
c)	„Gemeinschaftliche Aufsicht“	243
d)	Gründung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts	243

Fünfter Teil: Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

Entscheidungsverzeichnis 251

Literaturverzeichnis 257

Verzeichnis der Gesetzesmaterialien 281