



LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG



Gaming Law & Culture Konferenz 17. und 18. November 2016

Staatsvertrag und Binnenmarkt



LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG



Session I: Aktuelle Probleme und Entwicklungen der deutschen Glücksspielregulierung



Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL. M.

Der verfassungsrechtliche Rahmen für das Glücksspielwesen



Notwendige Reform des Glücksspielrechts

- Vollzugsdefizite
- öff. Hand ist Regulierer und Regulierter
- Europarecht
- Verfassungsrecht – Demokratieprinzip



- I. Selbstbestimmung durch Wahlen
- II. GlüStV – der aktuelle Entwurf
- III. Drei Arten von Länderkooperationen
- IV. Notwendige Reformen





Demokratieprinzip – vor allem ...

- personelle demokratische Legitimation
→ unim. oder mittelbar vom Volk gewählt
- sachliche demokratische Legitimation
→ Bindung an das Gesetz



Demokratieprinzip – vor allem ...

- personelle demokratische Legitimation
 - unim. oder mittelbar vom Volk gewählt
 - sachliche demokratische Legitimation
 - Bindung an das Gesetz
- effektive Aufsicht



I. Selbstbestimmung durch Wahlen

→ II. GlüStV – der aktuelle Entwurf

III. Drei Arten von Länderkooperationen

IV. Notwendige Reformen



BayVerfGH, 25.9.2015 – Vf. 9-VII-13 u.a.

Es greife „eine (gemeinschaftlich auszuübende) Fachaufsicht der glücksspielrechtlich zuständigen Landesministerien über die länderübergreifend tätigen Vollzugsbehörden“ [Rn. 151].



GlüStV, zweiter Änderungsvertrag, Entwurf

§ 9 Abs. 5 Satz 2

Das Glücksspielkollegium dient „den Ländern zur Umsetzung einer gemeinschaftlich auszuübenden Aufsicht der jeweiligen obersten Glücksspielaufsichtsbehörden.“



BVerfG, 20.12.2007, 2 BvR 2433/04

„Demokratische Legitimation kann in einem föderal verfassten Staat grundsätzlich nur durch das Bundes- oder Landesvolk für seinen jeweiligen Bereich vermittelt werden“
[ständige Rspr., Rn. 158].



BayVerfGH, 25.9.2015 – Vf. 9-VII-13 u.a.

Die „zurückgenommene“ Aufsicht sei „verfassungsrechtlich hinnehmbar“, weil das Kollegium „keine Entscheidungen von erheblichem politischen Gewicht“ treffe.
[Rn. 156].



- I. Selbstbestimmung durch Wahlen
- II. GlüStV – der aktuelle Entwurf
- III. Drei Arten von Länderkooperationen
- IV. Notwendige Reformen

Drei Arten von Länderkooperationen

- besondere, teilweise nur punktuelle Aufsicht
 - Hochschulzulassung, Jugendschutz
- strukturell zurückgenommene Aufsicht
 - Kommissionen im Bereich des Rundfunks
- erhöhte Aufsichtserfordernisse
 - Sicherheitstechnik, Gesundheitsschutz



- I. Selbstbestimmung durch Wahlen
- II. GlüStV – der aktuelle Entwurf
- III. Drei Arten von Länderkooperation
- IV. Notwendige Reformen



Notwendige Reform des Glücksspielrechts

- Vollzugsdefizite
- öff. Hand ist Regulierer und Regulierter
- Europarecht
- Verfassungsrecht – Demokratieprinzip



Prof. Dr. Tilman Becker
Forschungsstelle Glückspiel
Universität Hohenheim



- Ausschluss des Glücksspiels aus Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie (2006)
- Grünbuch der Kommission zum Online-Glücksspiel im Binnenmarkt (2011) mit Konsultation
- Aktionsplan der Kommission zum Online-Glücksspiel (2012)
- Umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel (23.10.2012)
- Empfehlung über Online-Glücksspiele (14. Juli 2014)
- Kooperationsabkommen zwischen den “gambling regulatory authorities” zum Online-Glücksspiel (27. November 2015)



- beträchtlichen sittlichen, religiösen und kulturellen Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern werden respektiert
- keine gegenseitige Anerkennung einer in einem anderen Land gültigen Glücksspiellizenz, wenn Anforderungen insbesondere an Jugend- und Spielerschutz unterschiedlich



- aber consistent and systematic regulation: Kohärenz?
 - Maximierung der Einnahmen darf nicht das primäre Ziel für ein staatliches Monopol sein
 - Werbung eines Monopols, welches mit der Suchtgefährdung begründet wird, wird sehr kritisch betrachtet
- > in der Interpretation des Bundesverwaltungsgerichts Werbung nur zur Kanalisierung



- Ein Mitgliedsstaat darf nicht scheinheilig legitime Ziele vorgeben, in Wahrheit aber andere – namentlich fiskalische – Ziele anstreben, die die Beschränkung nicht legitimieren können
- Politik in einem Bereich darf nicht die Politik in anderen Glücksspielbereichen konterkarieren



- Nichtdiskriminierung
- Verhältnismäßigkeitsprüfung (ähnlich Bundesverfassungsgericht):
Einschränkung der Grundfreiheiten bzw.
Grundrechte
 - > Geeignet
 - > Erforderlich
 - > Angemessen



- Das Online-Glücksspiel ist in Deutschland de jure hoch reguliert (Jugend- und Spielerschutz bei Online-Sportwetten, Online-Casinospiele untersagt). De facto handelt es sich hier jedoch um einen weitestgehend unregulierten Markt.
 - Gerichte kritisieren das Vergabefahren für Sportwetten.
 - Das Glücksspielkollegium als oberstes Aufsichtsorgan wird vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof und dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Frage gestellt.
- > **Es besteht dringender politischer Handlungsbedarf.**



- Aufhebung der Zahl der zu vergebenden Sportwettkonzessionen
- im Internet eine Verlustgrenze statt der gegenwärtigen Einsatzgrenze von 1.000 Euro
- bundesweite zentrale Sperrdatei für Spielhallen
- Zulassung von Casino- und Pokerspielen im Internet, Besteuerung dieser Spiele
- die Schaffung einer Glücksspielkommission



- Keine Begrenzung der Anzahl der Konzessionen (Beschluss MP nach § 4a (3))
- Prüfaufträge an die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden



- Vereinfachung der Identifizierung und Authentifizierung der Spieler im Internet
- Ersatz des monatlichen Einsatzlimits im Internet von 1.000 EUR durch ein Verlustlimit von 1.000 EUR
- die Nutzung der bundesweiten Sperrdatei bei weiteren Glücksspielen



- wie Vollzug gegenüber illegalen Online-Glücksspielangeboten (Lotterieangeboten, Sportwettenangeboten, Online-Casinoangeboten) kurz- und mittelfristig nachhaltig verbessert werden kann
- und inwieweit perspektivisch die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts zur weiteren Stärkung des Vollzugs in diesen Bereichen beitragen kann



- aktuelle tatsächliche Entwicklung im Bereich von Online-Casinoangeboten zu analysieren und unter Berücksichtigung der Erfahrungen in anderen europäischen Ländern zu prüfen, welche regulatorischen Maßnahmen dazu beitragen könnten, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages in diesem Bereich besser zu erreichen



Entwurf Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des

- Hessen nicht mehr für Vergabe von Konzessionen, Sperrdatei und Gemeinsame Geschäftsstelle zuständig
- Hessen kann zum 31. Dezember 2019 den Staatsvertrag außerordentlich kündigen, „wenn die Verhandlungen über die Themen Internetglücksspiel und Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts nicht mit einer Zustimmung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags bis zum 30. Juni 2019 abgeschlossen sind“.



Entwurf Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des

- Definition Glücksspielkollegium als „dient den Ländern zu Umsetzung einer gemeinschaftlich auszuübende Aufsicht der jeweiligen obersten Glücksspielaufsichtsbehörden“
- Die Werberichtlinie wird statt Richtlinie explizit als „Auslegungsrichtlinie“ bezeichnet
- > als Reaktion auf Bayerischen Verfassungsgerichtshof und Hessischen Verwaltungsgerichtshof
- Dauer der Experimentierphase bis zunächst 30. Juni 2021 mit Verlängerungsmöglichkeit bis 30. Juni 2024
- Staatsvertrag tritt am 1. Januar 2018 in Kraft
- dann tritt vorläufige Erlaubnis in Kraft versehen mit Inhalts- und Nebenbestimmungen



- rechtlichen Vorgaben berücksichtigen
 - den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags dienen
 - die ökonomischen Rahmenbedingungen berücksichtigen
 - dem Allgemeininteresse dienen
- > immer auch den Vollzug im Blick



- das gemeinwohlorientierte Modell der staatlichen und durch gemeinnützige Organisationen durchgeführten Lotterien hat sich seit Jahrzehnten bzw. Jahrhunderten bewährt
- Monopol legitimiert sich mit den soziokulturellen Präferenzen unserer Gesellschaft (und nicht mit ökonomischen Effizienzüberlegungen)



- es werden hier Mittel, die für das Gemeinwohl bestimmt sind, von privaten Anbietern vereinnahmt
- um das illegale Angebot von Zweitlotterien zu unterbinden, wären strafrechtliche und steuerrechtliche Anpassungen vorzunehmen.



- mit GlüStV 2008 wurde ein Spieler- und Jugendschutzstandard (für Lotterien) entwickelt
- mit dem GlüStV 2012 wurde dieser Standard um Anforderungen an das Internet-Angebot ergänzt



- Identitätsüberprüfung und Authentifizierung
- Sperrdatei für Internetangebot von Spielen mit einem hohen Suchtgefährdungspotential
- Entwicklung und Umsetzung von Sozialkonzepten mit Schulung der Mitarbeiter
- Einstellung eines Präventionsbeauftragten
- Einsatzlimits bzw. Verlustlimits
- Möglichkeit der Selbstlimitierung durch den Spieler
- Pflicht zur Reaktion des Anbieters auf Hinweise für ein pathologisches Spielverhalten



- Verknüpfung mit Hilfesystem könnte verbessert werden (z.B. Selbsttest BZgA, Weitergabe und Datenerhebung, Sperrberater)
- Sperrdatei wäre in allen Bundesländern und spielformenübergreifend (bei Spielen mit hohem Suchtgefährdungspotential) zu etablieren
- wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte und deren Umsetzung wäre für die Spielformen mit einem hohen Suchtgefährdungspotential (Sportwetten, Casinospiele, Automatenspiel) vorzusehen



- Identifizierung und Authentifizierung (Schufa Q-bit, 1-Cent-Überweisung)
- Übergang zu Verlustgrenze prüfen (insbesondere Vollzugsmöglichkeiten wären zu überprüfen)
- bankkontengebundenes Spielerkonto?
- ein Spieler ein Konto?



- Verbot von Wetten mit hoher Betrugs- oder Manipulationsgefahr
- Livewetten und Endergebniswetten?
 - > Wer definiert genau die zulässigen Wettangebote?
 - > Wer trägt zukünftige Entwicklungen Rechnung?



- Finanzwette oder Glücksspiel
 - > Wer überprüft die Wettangebote?
 - > Wer kontrolliert und vollzieht die Geldwäscherichtlinie?



- Mindestabstandsregel und Verbot der Mehrfachkonzessionen gilt nur für Spielhallen und nicht für Gaststätten
 - > Mindestabstandsregel und Verbot der Mehrfachkonzessionen basiert auf städteplanerischen Zielen
- Einführung einer Sperrdatei für das Automatenspiel in Gaststätten kaum möglich
 - > Handlungsbedarf um eine kohärente Regulierung zu erreichen
- -> baurechtliche Belange sollten mit den Mitteln des Baurechts geregelt werden (Trading-Down Effekt) und glücksspielrechtliche Belange mit dem Glücksspielrecht



Überlegungen zu einer Zulassung von Casino- und Pokerspielen im Internet können nicht auf dem Argument des problematischen oder fehlenden Vollzugs aufbauen

- > konsistente Regelung beim Automatenspiel (Spielbanken, Spielhallen, Gaststätten, Internet) ohne A,B,C,D Automaten kaum vorstellbar
- > konsistenter Jugend- und Spielerschutz beim Automatenspiel
- > erst Schaffung einer Aufsichtsbehörde für das Internet-Spiel (Glücksspielkommission)
- > dann erst über eine Zulassung von Online-Casinospielen weiter nachdenken



- Straf- und steuerrechtliches Vorgehen gegen illegale Lotterieangebote überprüfen
- Glücksspielrechtliche Vorgaben für Anbieter von Sportwetten durchsetzen (Jugend- und Spielerschutz)
- Keine stillschweigende Duldung von illegalen Online-Casinoangeboten der (legalen) Anbieter von Sportwetten
- baurechtliche Änderungen (vereinfachtes Verfahren) überprüfen und gegebenenfalls verbessern (Vergnügungsstättenatzung)
- Einschränkung der Verfügbarkeit sinnvoll regeln
- Technische Merkmale definieren und überprüfen



- Eine **Glücksspielkommission** nach dem Vorbild dieser Institution in anderen Ländern Europas, wie Belgien, Dänemark, Frankreich oder Italien, **könnte mit zu einer rationalen Gesetzgebung, einem wirksameren Vollzug und Sanktionierung beitragen**



Konzessionen erteilen für Online-Sportwetten (und Sportwettgeschäfte?)

- > Verbot der Online-Casinospiele durchzusetzen (Steuer- und strafrechtliche Berücksichtigung)
- > über zulässige Wettformen entscheiden
- > über zulässige Aufstellungsorte von Sportwetterminals entscheiden



- > auf Durchsetzung des Separierungsgebots im stationären Angebot achten
- > Einhaltung der Vorgaben zur Geldwäscheprävention, Erfüllung der steuerlichen Anforderungen etc.
- > Maßnahmen der Anbieter zur Wahrung der Integrität der Sportereignisse unterstützen



- > Vorgaben des GlüStV zum Jugend- und Spielerschutz konkretisieren: Limits bei dem Internetangebot, Schulung, Sozialkonzepte und deren Weiterentwicklung
- > Führen der Sperrdatei und Bewertung von Verfahren zur Identifizierung und Authentifizierung (Biometrie?)
- > Vollzug der Werberichtlinien und deren Weiterentwicklung
- > Evaluierung der einzelnen Maßnahmen
- > Gesamtevaluierung alle drei Jahre



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit



Zur Weiterentwicklung des Glücksspielstaatsvertrags

Prof. Dr. Tilman Becker
Forschungsstelle Glückspiel
Universität Hohenheim

Auf dem Weg zu einer EU-Regulierung?



- Ausschluss des Glücksspiels aus Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie (2006)
- Grünbuch der Kommission zum Online-Glücksspiel im Binnenmarkt (2011) mit Konsultation
- Aktionsplan der Kommission zum Online-Glücksspiel (2012)
- Umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel (23.10.2012)
- Empfehlung über Online-Glücksspiele (14. Juli 2014)
- Kooperationsabkommen zwischen den “gambling regulatory authorities” zum Online-Glücksspiel (27. November 2015)

Rechtsprechung EuGH



- beträchtlichen sittlichen, religiösen und kulturellen Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern werden respektiert
- keine gegenseitige Anerkennung einer in einem anderen Land gültigen Glücksspiellizenz, wenn Anforderungen insbesondere an Jugend- und Spielerschutz unterschiedlich



Rechtsprechung EuGH

- aber consistent and systematic regulation:
Kohärenz?
 - Maximierung der Einnahmen darf nicht das primäre Ziel für ein staatliches Monopol sein
 - Werbung eines Monopols, welches mit der Suchtgefährdung begründet wird, wird sehr kritisch betrachtet
- > in der Interpretation des Bundesverwaltungsgerichts
Werbung nur zur Kanalisierung

Kohärenz



- Ein Mitgliedsstaat darf nicht scheinheilig legitime Ziele vorgeben, in Wahrheit aber andere – namentlich fiskalische – Ziele anstreben, die die Beschränkung nicht legitimieren können
- Politik in einem Bereich darf nicht die Politik in anderen Glücksspielbereichen konterkarieren

Rechtsprechung EuGH



- Nichtdiskriminierung
- Verhältnismäßigkeitsprüfung (ähnlich Bundesverfassungsgericht): Einschränkung der Grundfreiheiten bzw. Grundrechte
 - > Geeignet
 - > Erforderlich
 - > Angemessen



Aktuelle rechtliche Probleme

- Das Online-Glücksspiel ist in Deutschland de jure hoch reguliert (Jugend- und Spielerschutz bei Online-Sportwetten, Online-Casinospiele untersagt). De facto handelt es sich hier jedoch um einen weitestgehend unregulierten Markt.
 - Gerichte kritisieren das Vergabefahren für Sportwetten.
 - Das Glücksspielkollegium als oberstes Aufsichtsorgan wird vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof und dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Frage gestellt.
- > Es besteht dringender politischer Handlungsbedarf.



Vorschlag Hessen

- Aufhebung der Zahl der zu vergebenden Sportwettkonzessionen
- im Internet eine Verlustgrenze statt der gegenwärtigen Einsatzgrenze von 1.000 Euro
- bundesweite zentrale Sperrdatei für Spielhallen
- Zulassung von Casino- und Pokerspielen im Internet, Besteuerung dieser Spiele
- die Schaffung einer Glücksspielkommission

Beschluss der MPK Ende Oktober



- Keine Begrenzung der Anzahl der Konzessionen (Beschluss MP nach §4a (3))
- Prüfaufträge an die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden

Prüfauftrag zu Jugend- und Spierschutz



- Vereinfachung der Identifizierung und Authentifizierung der Spieler im Internet
- Ersatz des monatlichen Einsatzlimits im Internet von 1.000 EUR durch ein Verlustlimit von 1.000 EUR
- die Nutzung der bundesweiten Sperrdatei bei weiteren Glücksspielen

Prüfauftrag zu Glücksspielkommission



- wie Vollzug gegenüber illegalen Online-Glücksspielangeboten (Lotterieangeboten, Sportwettenangeboten, Online-Casinoangeboten) kurz- und mittelfristig nachhaltig verbessert werden kann
- und inwieweit perspektivisch die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts zur weiteren Stärkung des Vollzugs in diesen Bereichen beitragen kann

Prüfauftrag zu Online-Casinospiele



- aktuelle tatsächliche Entwicklung im Bereich von Online-Casinoangeboten zu analysieren und unter Berücksichtigung der Erfahrungen in anderen europäischen Ländern zu prüfen, welche regulatorischen Maßnahmen dazu beitragen könnten, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages in diesem Bereich besser zu erreichen

Entwurf Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags



- Hessen nicht mehr für Vergabe von Konzessionen, Sperrdatei und Gemeinsame Geschäftsstelle zuständig
- Hessen kann zum 31. Dezember 2019 den Staatsvertrag außerordentlich kündigen, „wenn die Verhandlungen über die Themen Internetglücksspiel und Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts nicht mit einer Zustimmung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags bis zum 30. Juni 2019 abgeschlossen sind“.

Entwurf Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags



- Definition Glücksspielkollegium als „dient den Ländern zu Umsetzung einer gemeinschaftlich auszuübende Aufsicht der jeweiligen obersten Glücksspielaufsichtsbehörden“
- Die Werberichtlinie wird statt Richtlinie explizit als „Auslegungsrichtlinie“ bezeichnet
- > als Reaktion auf Bayerischen Verfassungsgerichtshof und Hessischen Verwaltungsgerichtshof
- Dauer der Experimentierphase bis zunächst 30. Juni 2021 mit Verlängerungsmöglichkeit bis 30. Juni 2024
- Staatsvertrag tritt am 1. Januar 2018 in Kraft
- dann tritt vorläufige Erlaubnis in Kraft versehen mit Inhalts- und Nebenbestimmungen

Anforderungen an eine gesetzliche Regelung



- rechtlichen Vorgaben berücksichtigen
 - den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags dienen
 - die ökonomischen Rahmenbedingungen berücksichtigen
 - dem Allgemeininteresse dienen
- > immer auch den Vollzug im Blick



Regulierung Lotterien

- das gemeinwohlorientierte Modell der staatlichen und durch gemeinnützige Organisationen durchgeführten Lotterien hat sich seit Jahrzehnten bzw. Jahrhunderten bewährt
- Monopol legitimiert sich mit den soziokulturellen Präferenzen unserer Gesellschaft (und nicht mit ökonomischen Effizienzüberlegungen)



Problem mit illegalen Lotterien

- es werden hier Mittel, die für das Gemeinwohl bestimmt sind, von privaten Anbietern vereinnahmt
- um das illegale Angebot von Zweitlotterien zu unterbinden, wären strafrechtliche und steuerrechtliche Anpassungen vorzunehmen.

Jugend- und Spielerschutz



- mit GlüStV 2008 wurde ein Spieler- und Jugendschutzstandard (für Lotterien) entwickelt
- mit dem GlüStV 2012 wurde dieser Standard um Anforderungen an das Internet-Angebot ergänzt

Jugend- und Spierschutz nach GlüStV



- Identitätsüberprüfung und Authentifizierung
- Sperrdatei für Internetangebot von Spielen mit einem hohen Suchtgefährdungspotential
- Entwicklung und Umsetzung von Sozialkonzepten mit Schulung der Mitarbeiter
- Einstellung eines Präventionsbeauftragten
- Einsatzlimits bzw. Verlustlimits
- Möglichkeit der Selbstlimitierung durch den Spieler
- Pflicht zur Reaktion des Anbieters auf Hinweise für ein pathologisches Spielverhalten

Probleme mit dem Jugend- und Spielerschutz



- Verknüpfung mit Hilfesystem könnte verbessert werden (z.B. Selbsttest BZgA, Weitergabe und Datenerhebung, Sperrberater)
- Sperrdatei wäre in allen Bundesländern und spielformenübergreifend (bei Spielen mit hohem Suchtgefährdungspotential) zu etablieren
- wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte und deren Umsetzung wäre für die Spielformen mit einem hohen Suchtgefährdungspotential (Sportwetten, Casinospiele, Automatenspiel) vorzusehen



Regulierung der Sportwetten

- Identifizierung und Authentifizierung (Schufa Q-bit, 1-Cent-Überweisung)
- Übergang zu Verlustgrenze prüfen (insbesondere Vollzugsmöglichkeiten wären zu überprüfen)
- bankkontengebundenes Spielerkonto?
- ein Spieler ein Konto?



Regulierung der Sportwetten

- Verbot von Wetten mit hoher Betrugs- oder Manipulationsgefahr
- Livewetten und Endergebniswetten?
 - > Wer definiert genau die zulässigen Wettangebote?
 - > Wer trägt zukünftige Entwicklungen Rechnung?

Regulierung der Sportwetten



- Finanzwette oder Glücksspiel
- > Wer überprüft die Wettangebote?
- > Wer kontrolliert und vollzieht die Geldwäscherichtlinie?

Regulierung des Automatenspiels



- Mindestabstandsregel und Verbot der Mehrfachkonzessionen gilt nur für Spielhallen und nicht für Gaststätten
- > Mindestabstandsregel und Verbot der Mehrfachkonzessionen basiert auf städteplanerischen Zielen

- Einführung einer Sperrdatei für das Automatenspiel in Gaststätten kaum möglich
- > Handlungsbedarf um eine kohärente Regulierung zu erreichen

- > baurechtliche Belange sollten mit den Mitteln des Baurechts geregelt werden (Trading-Down Effekt) und glücksspielrechtliche Belange mit dem Glücksspielrecht

Zulassung von Casino- und Pokerspielen im Internet



Überlegungen zu einer Zulassung von Casino- und Pokerspielen im Internet können nicht auf dem Argument des problematischen oder fehlenden Vollzugs aufbauen

- > konsistente Regelung beim Automatenspiel (Spielbanken, Spielhallen, Gaststätten, Internet) ohne A,B,C,D Automaten kaum vorstellbar
- > konsistenter Jugend- und Spielerschutz beim Automatenspiel
- > erst Schaffung einer Aufsichtsbehörde für das Internet-Spiel (Glücksspielkommission)
- > dann erst über eine Zulassung von Online-Casinospielen weiter nachdenken



Handlungsbedarf

- Straf- und steuerrechtliches Vorgehen gegen illegale Lotterieangebote überprüfen
- Glücksspielrechtliche Vorgaben für Anbieter von Sportwetten durchsetzen (Jugend- und Spielerschutz)
- Keine stillschweigende Duldung von illegalen Online-Casinoangeboten der (legalen) Anbieter von Sportwetten
- baurechtliche Änderungen (vereinfachtes Verfahren) überprüfen und gegebenenfalls verbessern (Vergnügungsstättensetzung)
- Einschränkung der Verfügbarkeit sinnvoll regeln
- Technische Merkmale definieren und überprüfen



Anstalt öffentlichen Rechts

- Eine **Glücksspielkommission** nach dem Vorbild dieser Institution in anderen Ländern Europas, wie Belgien, Dänemark, Frankreich oder Italien, **könnte mit zu einer rationalen Gesetzgebung, einem wirksameren Vollzug und Sanktionierung beitragen**

Aufgabe Sportwetten



Konzessionen erteilen für Online-Sportwetten (und Sportwettgeschäfte?)

- > Verbot der Online-Casinospiele durchzusetzen (Steuer- und strafrechtliche Berücksichtigung)
- > über zulässige Wettformen entscheiden
- > über zulässige Aufstellungsorte von Sportwetterminals entscheiden

Aufgabe Sportwetten



- > auf Durchsetzung des Separierungsgebots im stationären Angebot achten
- > Einhaltung der Vorgaben zur Geldwäscheprävention, Erfüllung der steuerlichen Anforderungen etc.
- > Maßnahmen der Anbieter zur Wahrung der Integrität der Sportereignisse unterstützen



Aufgabe Sportwetten

- > Vorgaben des GlüStV zum Jugend- und Spielerschutz konkretisieren: Limits bei dem Internetangebot, Schulung, Sozialkonzepte und deren Weiterentwicklung
- > Führen der Sperrdatei und Bewertung von Verfahren zur Identifizierung und Authentifizierung (Biometrie?)
- > Vollzug der Werberichtlinien und deren Weiterentwicklung
- > Evaluierung der einzelnen Maßnahmen
- > Gesamtevaluierung alle drei Jahre



• **Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit**



LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG



Session III: Glücksspielregulierungen in anderen
Mitgliedstaaten der EU

The Czech Gambling Market

Pavel Hamerník

Institute of State and Law of Czech
Academy of Sciences

Modernization of the law

- Current law on lotteries and other similar games outdated (did not let EEA operators to enter the market, was unsystematic, did not deal sufficiently with on line games and prevention against addiction etc.)
- New law in force since Jan 1st 2017:

Subject of Gambling Act

- Games of chance and their types; conditions governing their operation;
- New measures for responsible gambling;
- Jurisdiction of administrative authorities over the gambling operation.

Scope of the Gambling Act

- Operation of gambling in the territory of the Czech Republic.
- Internet gambling, including targeting individuals residing in the Czech Republic from abroad.

What is gambling ?

- “Gambling” means a game of chance; betting; or, a lottery in which the participant wagers a bet, while no return on such bet is guaranteed, and, the winning or loss on which is entirely or partly subject to chance or unknown circumstance.

Gambling types regulated

- a lottery
- an odds bet
- a totalizator game
- Bingo
- a technical game
- a live game
- a raffle
- a small size tournament

Gambling operator

- A gambling operator, except for a small size tournament, may be only one of the following:
 - a) the Czech Republic;
 - b) a corporation with a registered office in the Czech Republic; in another EU Member State; or in a state that is a party to the European Economic Area

Gambling operator

- Must be transparent (decision-making powers, origin of its resources, identify beneficial owner etc.)
- an established board of directors, management board or a similar control body.
- its equity totaling at least EUR 2 000 000.

Legal restrictions

- Municipality may issue a generally applicable decree that bingo, technical games, live games or small size tournaments may be operated only at the places and times specified or when/where prohibited at the municipality territory

Legal restrictions

- In other words Ministry of Finance is the primary organ issuing the licences but municipalities have important voice in some types of gaming as next case demonstrates.

Synot Tip case

Municipalities' secondary regulation of gambling confirmed by Highest Administrative Court, for example on 26.5. 2016 in 5 As 255/2015 – 58 *Synot Tip case* where licenses withdrawn from operator in 3 cities by Ministry of Finance based on municipalities position.

Synot Tip case

- Highest Administrative Court ensures legality of the regional courts and administrative authorities decisions.
- The tool is the cassation complaint = challenging final decisions of regional courts in matters of administrative justice where Complainants aim to achieve annulment of administrative verdicts.

Synot Tip case

Highest Admin. Court applied Const. Court case law (for example Pl. US 29/10, 14.6.2011) - municipality allowed to regulate areas of gambling business, Min. of Finance may issue/withdraw licences respecting municipalities' regulation.

Synot Tip case

- Defence by *Synot Tip*: EU law on free movements and EU Charter but this refused by Highest Admin. Court – internal situation at issue (*Synot Tip's* arg. by C-98/14 *Berlington Hungary*). The Court also refused granting request for preliminary ruling to CJEU.

Synot Tip case

- Synot Tip also questioned non discrimination and competition law.
- Synot Tip is controlled by firms established in Cyprus and according to Czech press Synot Tip aims to initiate arbitration claim under investment protection against Czech rep. (forum shopping?)

Legal restrictions

No gambling operation is permitted at schools; leisure facilities for the children/youth; facilities of social care service; health-care; on the premises serving the purposes of churches or religious societies; at facilities of the integrated rescue system.

Tipsport case

- Under 18 gambling not allowed.
- Breach of above – strict liability of operator for acts of employees who let children gambling confirmed by Highest Admin. Court (27.9. 2016, 5 As 36/2016 – 27, *Tipsport case*).

Online gaming

- The online game may be operated only via a webpage available in the Czech language. Illegal webpages can be blocked.
- The online game server and device(s) to operate a numerical lottery as an online game must be located in an EU Member State; or in a state party to the EEA.

Conflict of interest

- the win or loss cannot be decided — partly or fully — by a chance or unknown circumstance that may be influenced by the bettor or the gambling operator.

Conflict of interest example

The operator shall not accept any bets on races, matches and competitions in which: an individual takes part with whom the operator has an employment or similar contractual relationship; or a competing team takes part members of which have an employment or similar contractual relationship with the operator.

Tipsport is sponsor of *Tipsport Extraleague of Ice hockey* (is this legal?)

Conflict of interest example

- An individual directly involved in the sports event on which the operator accepts bets:
is prohibited to participate in any betting on the events occurring during the races, matches or competitions in which he/she either participates or is otherwise involved, or in those participated by the sports club in which he/she holds an office (or, position).

Statistics

Radio.cz: Czechs in 2014 spent 138 billion Czech crowns on gambling in all its forms. Losses for the gamblers and winnings for the gambling companies stood at around 30 billion crowns.

Legal Restrictions

- Compulsory notice of operators for players to set up self restricting measures – max/min. level of money and time of playing, breaks etc.

Legal Restrictions

- Register established by Min. of finance banning to play certain categories of citizens (in bankruptcy, social aid recipients). Others can voluntarily enter the register.
- New taxation levels. Regulation of advertising to be followed.

Emblems

- It is not allowed use national emblems of an EU Member State or a state that is a party to the Agreement on the European Economic Area, the European Union emblems, or their imitations.

The Danish Model - And why it works!

5 years of modern online gambling legislation



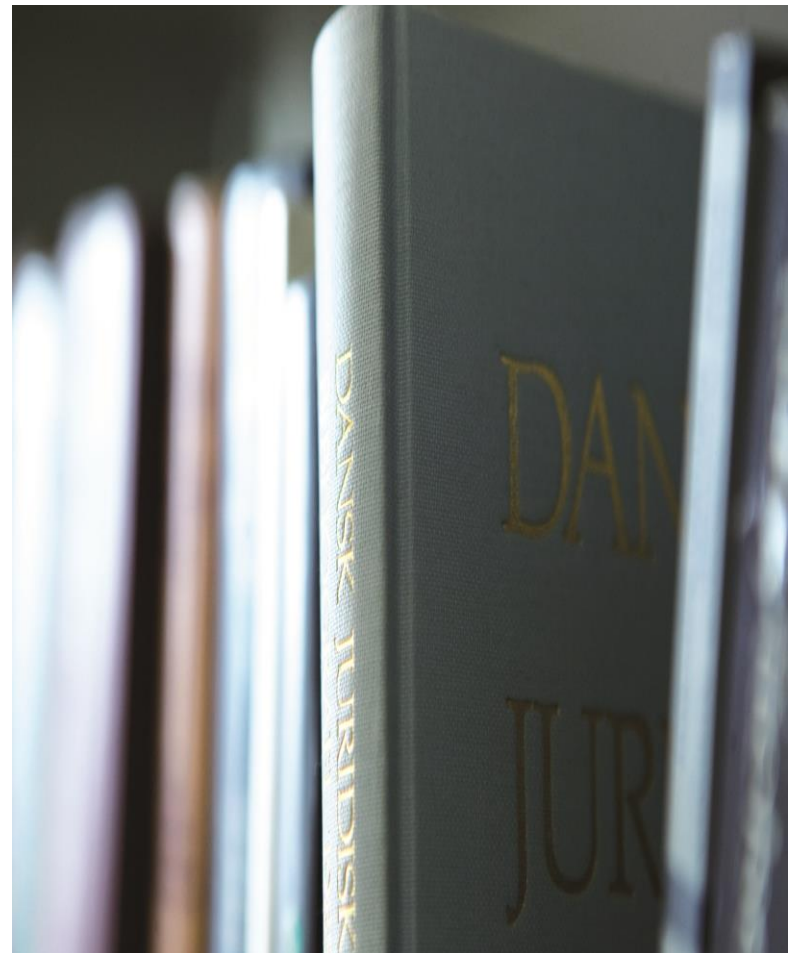
The Danish Model - And why it works!

The Overview

- Background for introducing new legislation
- How do we get control
- Content of the Danish Gambling Act
- Enforcement
- The key to the Danish model's success
- Future threats

The Danish Model - Background

- Threat of proceedings from the EU Commission
- Decreasing size of "Tipsmidler"
- Political ideology
- Realization that traditional legislative approach is inefficient online
- Ambition to protect Danish players from foul play



The Danish Model

The Objective

- Efficient regulation
- Protect players from foul play
- Protect minors and pathological gamblers
- Keep gambling at moderate level
- Getting control of the market

The Danish Model – How do we get
control?

....how do we get control of our market?



The Danish Model – How do we get Control?

- Step one is to accept that the question of online gambling on the market is not the decision of legislator or regulator
- Italy blocked and blacklisted – too easy to circumvent
- Norway has tried with financial blocking without notable success
- Turkey, Hungary and Sweden have prohibition, but considerable size online gambling markets
- Germany is one of the three largest markets in Europe

The Danish Model – How do we get control?

GGR in mil. EUR	2009	2010	2011	2012	2013
Sweden	467.8	505.8	539.2	586.2	635,6
Hungary	13.6	15.2	18.3	20.9	24.4
Denmark	140.3	165.3	198.2	255.9/274*	303.7/318*
Turkey	142.2	167.7	136.9	149.9	170.5
Germany	743.6	771	790.5	838.2	905.3
Blocking requests in Turkey**	93	119	110	88	93

* The official numbers from the Danish Gambling Authority

** Based on these requests, action to execute was taken in 110 cases

Source: The numbers are supplied by information service providers for private operators

The Danish Model – How do we get control?

Step two is to understand the market, its stakeholders and their needs.

- The Product
- The Player
- The Operator
- The Market Conditions

The Danish Model – How do we get control?

Step three is to understand what a jurisdiction can offer the stakeholders so it is attractive for operators to be licensed and attractive for players to play with licensed operators.

In other words: How do you sell regulation to the stakeholders?

The Danish Model – How do we get control?

The basic operator requirements

- An open and solution focused approach from the local gambling commission
- Commercially interesting and profitable operation basis on the market
- Few restrictions on marketing
- Easy to comply
- Easy to do business
- Trust and predictability



The Danish Model – How do we get control?

The basic player requirements

- Wide variety of games
- Fair and competitive prices
- Fair games
- Transparency
- Trust and predictability
- Basic consumer protection
- Easy access
- Large pools and open liquidity



The Danish Model – How do we get control?



Market access and protection

Feedback on compliance

Compliance & Information

Trust in market



Operator

Safe and fair entertainment

Revenue



Player



The Danish Model - Content

The Games

- Online and landbased betting, except horses, dogs and pigeons
- Poker
- Online casino games
- Online slot machines
- Lottery, scratch cards, bingo and exempted sports betting stay with state owned monopoly

The Danish Model - Content

The Licenses

- No upper limit on number of operators
- No requirement of establishment in Denmark (few exceptions)
- Both natural and legal persons can hold a license
- 5 year license
- Due Diligence on
 - Professionalism in operation
 - Gaming system
 - Finances and funding
 - Owners and management

The Danish Model - Content


Fees and Taxes (2016)

- Application fee is 261,800 DKK (approx. 35,200 EUR)
- Application fee for both betting and online casino is 366,500 DKK (approx. 49,275 EUR)
- Gross Gambling Revenue tax of 20%



The Danish Model - Content

Annual license fee (2016)



Gross Gambling Revenue (turnover ÷ winnings)	Annual license fee
Up to 5 mil. DKK (670,000 EUR)	52,400 DKK (7,050 EUR)
5 – 10 mil. DKK (670,000 – 1.34 mil. EUR)	261,800 DKK (35,200 EUR)
10 – 25 mil. DKK (1.34 – 3.36 mil. EUR)	471,200 DKK (63,350 EUR)
25 – 50 mil. DKK (3.36 – 6.71 mil. EUR)	680,550 DKK (91,500 EUR)
50 – 100 mil. DKK (6.71 – 13.42 mil. EUR)	889,950 DKK (119,650 EUR)
From 100 mil. DKK and above	1,570,500 DKK (211,125 EUR)

The Danish Model - Enforcement

Three kind of operators

- Category 1: Will get a license where they can
- Category 2: Will get a license if it makes commercial sense on the market in question
- Category 3: Will not get a license

The Danish Model - Enforcement

Three kind of players

- Category 1: The Leisure Player. Plays occasionally. Not worried about the price
- Category 2: The Amateur/Hobby Player. Plays regularly and is aware of and concerned about the price and conditions. Prefers to play legally
- Category 3: The Professional Player. Cares only about the price and the conditions offered by the operator and plays where the return of investment is the highest

The Danish Model - Enforcement

The Traditional Tools

- Cease and desist letters
- Ban on promotion and marketing of unlicensed gambling
- ISP blocking (used only very few times)
- Payment service blocking (never used)

The Danish Model - Enforcement

The Tools that work

- Cease and desist letters
- Ban on promotion and marketing of unlicensed gambling
- Licensees' access to market their services
- Danish Gambling Authority's whistle blower service

The Danish Model – Key to Success

The basic requirements

- The Danish Gambling Authority's approach
- Commercially interesting to be operating on the Danish market
- Few restrictions on marketing
- Easy to comply
- Easy to do business



The Danish Model – Key to Success

Is the Danish Model a success?

- DGA say 95% of market legit, operators say 80%
- Danish Model is used in legislation initiatives in 20 new jurisdictions
- More operators than expected applied for license
- Danish market size is growing
- Conditions for combatting pathological gambling improved

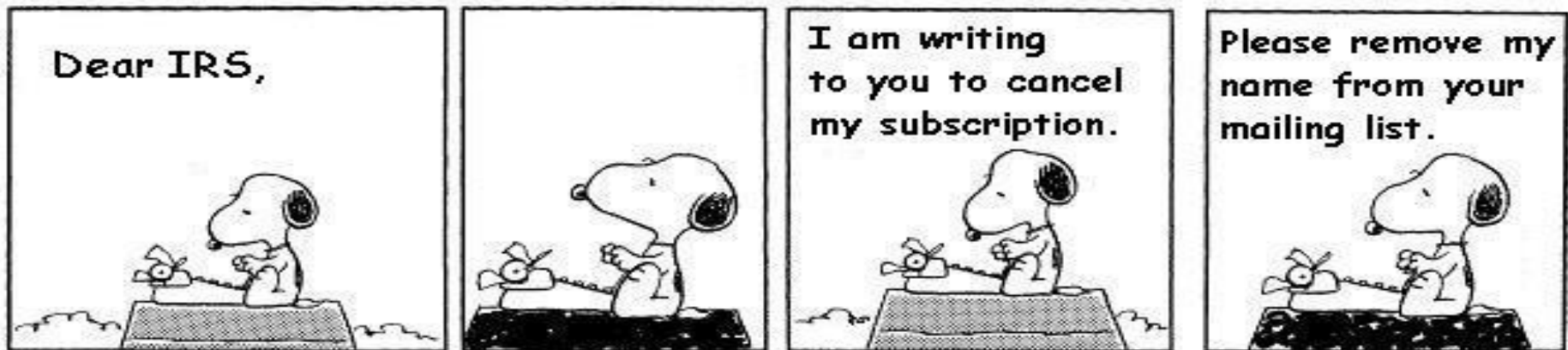
The Danish Model – Threats

What can turn success into failure?

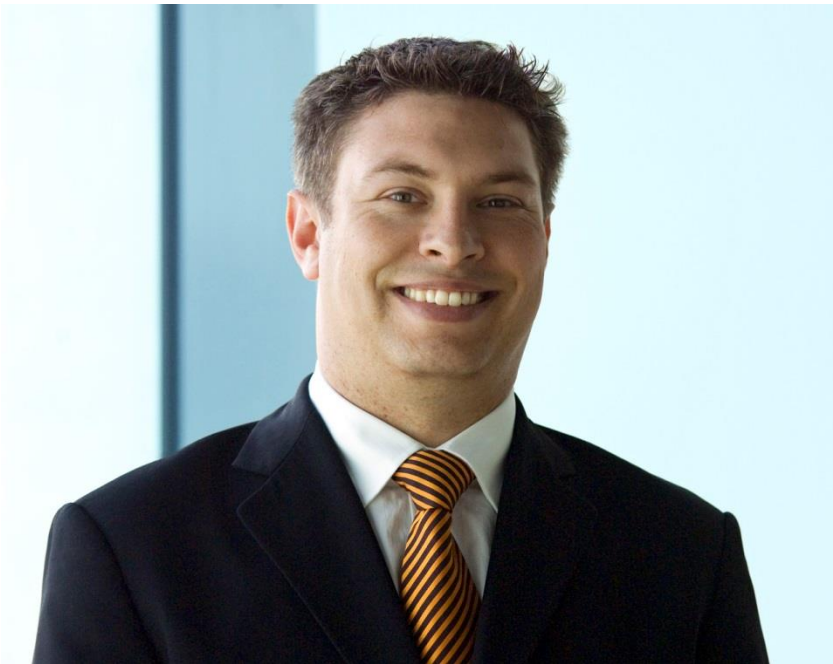
- Increasing number of new jurisdictions increase costs for operators
- Level of taxes and fees, and frequency of payment
- Restrictions in player access, such as NemID
- Danske Spil's abuse of market position
- Restriction on games available

How much can we tax?

- As much as you like..... but the if the tax is too high then no or very limited revenue and control of the market



The Danish Model - And why it works!



Henrik Norsk Hoffmann
Advokat, HNHLAW

hnh@hnhlaw.eu

+49 69 9510 9496

+49 151 149 230 48

+45 5190 1877

Christiane-Vulpius-Str. 12
60438 Frankfurt am Main
Germany



THE DUTCH GAMBLING MARKET

Gaming Law & Culture Konferenz

“Staatsvertrag und Binnenmarkt”

17 & 18 November 2016

Leuphana Universität Lüneburg

Dr Alan Littler

Kalff Katz & Franssen Attorneys at Law, Amsterdam

littler@kalffkatzfranssen.nl

Content

- Current Situation
- Overview of Reforms
- Key Events: Current Licences
- Remote Gaming
- Casinos
- Lotteries

Current Situation

- Prohibited unless licensed approach
 - Exceptions
 - Small scale-gambling
 - Promotional games of chance
- Monopolies
 - Indefinite licences
 - Semi-permanent licences
- No remote, only “e-commerce” for some operators

Current Situation

- Indefinite licences

- State lottery (*Staatsloterij*)
- Casino gaming (*Holland Casino*)



- Semi-permanent exclusive licences

- Exclusive

- Sports-betting
- Lotto
- Instant lottery
- Horserace betting



- (No longer) exclusive:

- Article 3 non-incidentals licences
- Slot machine arcades – no cap

Overview of Reforms

- Proposed reforms
 - Remote
 - Introduction of licensing regime
 - Casino
 - Privatisation of state monopoly
 - Removal of monopoly
 - Lotteries
 - Introduction of transparent licence allocation procedure
 - Plans overtaken by litigation

Key Events: Current Licences

- Art. 3 licences (charity lotteries); failure to justify lack of an additional licence (*Schindler 2008*)
- Sports betting and lotto licence; non-compliant due to lack of strict control (*Sporting Exchange 2011*) >> many subsequent legal challenges to this day against renewals to incumbents
- Policy rule (*Beleidsregel*) 2014 to maintain status quo until 2017; no defence for rejection of charity lottery licence application (*Lottovate 2016*)
- Article 3 licences – market opens 2017
- Announcement 15 Nov. 2016 – horserace betting licence transparent allocation procedure opens 29 Nov. 2016 (operational 1 January 2017)

Remote Gaming

- 2008 bill to grant Holland Casino a remote licence rejected
- Report 2010 *Legalisatie van Kansspelen via Internet* (“Commissie Jansen”) advised that (only) poker should be regulated
- Remote gaming bill to amend *Wet op de kansspelen 1964*
 - Submitted to parliament in July 2014
 - Voting in Tweede Kamer 7 July 2016
 - Pending before Senate
 - Secondary legislation – publication for consultation Q1 2017
 - Opening of market; end 2017/early 2018?
- Transitional period
 - Enforcement according to ‘prioritisation criteria’
 - Decision *Gerechtshof Amsterdam* 25 October 2016 – provision of games of chance via internet without local licence not seen as socially undesirable, illegal or punishable

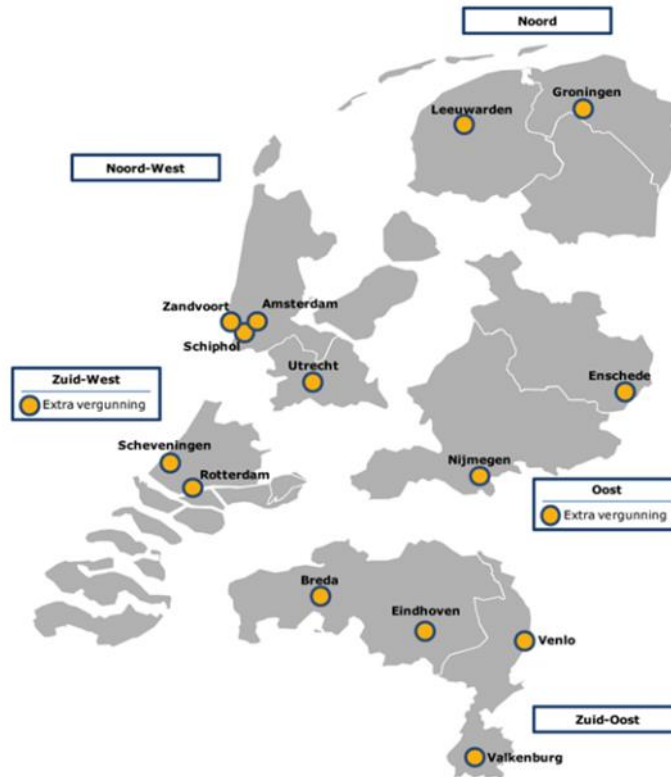
Remote Gaming

- Bill refers to lack of mutual recognition thus many operators have “altered strategy” by seeking licensing at national level, thus operators seeking a de jure market
- Borderless nature of the internet; enforcement against offer available in NL impossible without a sound, reliable and verifiable alternative, i.e. one licensed locally
- NL players >> unlawful services, no local supervision nor control (pursuant to national law)
 - Suitable and attractive offer, not based on monopoly supply, in response to existing demand
 - “Kanaliserie” (channelling) of demand to a locally licensed sound, reliable and verifiable offer - 80% of the market should be supplied in such a way
- National regulation required to
 - Offer protection against (risks of) addiction
 - Protect consumers and combat fraud and other forms of criminality
 - Collect gaming tax (now; self-reporting by player, except for poker within EU)
- Transition from de facto to de jure market; “reputable international operators” v. “cowboys”

Casinos

- Consequence of a shift in policy; provision of gambling is not a task for the state
 - Sale of Holland Casino
 - Opening of market; competition, regionally
- National policy decision, not driven by scrutiny of whether monopoly compliant with EU law

Casinos



- 16 licences (15 year duration)
 - 10 venues – new owner of Holland Casino
 - 4 venues (current) – new owners
 - 2 new (“naked”) licences

Lotteries

- Reform lottery system (July 2014)
 - More scope for innovation
 - Contribution to good causes 50% >> 40%, conditional upon overall contribution not decreasing
 - Merger between Staatsloterij & De Lotto
 - Reform licence award process
 - After introduction remote licensing process; impact of litigation?
 - Renewal of licences to incumbents
 - 2017; transparent licence allocation process

Lotteries

- De facto opening of “Article 3” market
 - Consultation version of model licence (*modelvergunning*) replicated current charity lottery operators’ licensing conditions
 - Revised version (9 August 2016)
 - Upto 69 draws per year (instead of 12+4)
 - €30 maximum price single lottery ticket
 - 50% ticket value be directed to good causes
 - Cannot be operated for profit
 - Market will open 1 January 2017
 - No cap on number of licence holders
- Impact of merger Staatsloterij & De Lotto on need for transparent licence allocation of semi-permanent licences?
 - Future privatisation?
- Horserace betting licence – new operator as of 1 January 2017?

Conclusions

- Many changes, not in order foreseen by government
- Industry successful in challenging existing (i.e. non-transparent) licensing process
- Recognition of need to regulate broad range of online/remote offer
 - Prioritisation criteria to manage transitional period
- One monopoly, for casinos, fallen because of policy change, not necessarily EU law based arguments
- Existing lottery licensing system undermined by lack of transparency in process; market opening ahead of legislative reform being introduced
- Will other licences follow that of the horserace betting licence?



LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG



Session IV: Auf dem Weg zu einem europäischen
Binnenmarkt für Glücksspiele –
Juristische Aspekte

Kompetenzen der EU zur Regulierung des (Online-) Glücksspiels

Leuphana-Universität Lüneburg
18. November 2016

DR. WALTHER MICHL, LL.M.



Unbefriedigender rechtstatsächlicher Zustand

- Autonome Regelungen der Mitgliedstaaten
(in D: Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV)
- Einschränkungen durch EuGH-Rechtsprechung zu Grundfreiheiten (v.a. Kohärenzerfordernis)
- Erhebliches Vollzugsdefizit des nationalen Rechts
(vgl. nur allgegenwärtige Sportwettenwerbung)
- Ausweg EU-weite Regulierung

II. Gegenwärtiger Stand des Sekundärrechts

Fernabsatzrichtlinie 97/7/EG

- Zitierte Kompetenzgrundlage: EGV, insb. Klausel über Binnenmarktharmonisierung (\approx AEUV, v.a. Art. 114)
- Anwendungsbereich gem. Art. 1 für Online-Glücksspiele eröffnet
- Ausschluss des Widerrufsrechts in Art. 6 Abs. 3
- Keine explizite Begründung gegeben

II. Gegenwärtiger Stand des Sekundärrechts

E-Commerce-Richtlinie 2000/31/EG

- Zitierte Kompetenzgrundlagen: Erleichterung selbständiger Tätigkeiten und Binnenmarktharmonisierung (≈ Art. 53 Abs. 1 und 114 AEUV)
- Anwendungsbereich gem. Art. 3 Abs. 1 für Online-Glücksspiele eröffnet
- Ausschluss der Anwendbarkeit in Art. 1 Abs. 5 lit. d
- Keine explizite Begründung gegeben

II. Gegenwärtiger Stand des Sekundärrechts

Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG

- Zitierte Kompetenzgrundlage: EGV, insb. Klausel über Erleichterung der Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten (\approx AEUV, Art. 53 Abs. 1, 62)
- Anwendungsbereich gem. Art. 2 Abs. 1 klar eröffnet
- Ausschluss der Anwendbarkeit gem. Art. 2 Abs. 2 lit. h
- Begründung in Erwägungsgrund 25:
„Glücksspiele einschließlich Lotterien und Wetten sollten aufgrund der spezifischen Natur dieser Tätigkeiten, die von Seiten der Mitgliedstaaten Politikansätze zum Schutz der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der Verbraucher bedingen, vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen sein.“

III. Kompetenz für Glücksspielharmonisierung

Art. 53 Abs. 1 i.V.m. 62 AEUV

- Ziel: nur Erleichterung der Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten
- Keine spezifischen Voraussetzungen
- Mittel: Richtlinien über Anerkennung von Qualifikationsnachweisen und Maßnahmen zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten

III. Kompetenz für Glücksspielharmonisierung

Art. 114 AEUV

- Ziel: Verwirklichung des Binnenmarkts = Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.
- Voraussetzung: Handelshemmnisse oder Wettbewerbsverzerrungen
 - Gerade bei gerechtfertigter Einschränkung der Grundfreiheiten stets gegeben
- Mittel: Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten

IV. Kompetenzschränken

Halter: „Soziokulturelle Präferenzen als Grenze des Marktes“

- Rein ökonomisches Telos der Binnenmarktvorschriften
- Einschränkung wegen großer sozialer, kultureller und religiöser Unterschiede zw. Mitgliedstaaten (EuGH)
- Inkonsequenz des EuGH: Kohärenzrechtsprechung führt zu unsachlicher Verengung der Spielräume
- „Quasi-Bereichsausnahme“ gefordert

IV. Kompetenzschränken

Normative Anknüpfungspunkte im Rechtsetzungsverfahren

- Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 III EUV): faktisch auf Binnenmarktharmonisierung nicht anwendbar
- Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 IV EUV): betrifft nur „Wie“ und nicht „Ob“ der Regulierung
- Vorbehalt der nationalen Identität (Art. 4 II EUV): Ultima Ratio, vgl. Regelbeispiele in Satz 2
 - Grundlegende politische und verfassungsmäßige Strukturen
 - Grundlegende Funktionen des Staates inkl. territorialer Unversehrtheit, Aufrechterhaltung der öff. Ordnung und Wahrung der nat. Sicherheit

IV. Kompetenzschränken

Normative Anknüpfungspunkte im Rechtsetzungsverfahren

- Vorbehalt der nationalen Identität (Forsetzung):
 - Für D: Postulat des Bundesverfassungsgerichts nach ausreichendem Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse (Rz. 249 Lissabon-Urteil)
 - Insb. „solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten“

IV. Kompetenzschränken

Normative Anknüpfungspunkte im Rechtsetzungsverfahren

- Vorbehalt der nationalen Identität (Fortsetzung):
 - „Gemischtwarenladen“:
 - Staatsbürgerschaft
 - Gewaltmonopol
 - Einnahmen und Ausgaben (Budgethoheit)
 - Grundrechtsintensive Bereiche, insb. Freiheitsentzug und Unterbringung
 - Verfügung über die Sprache
 - Gestaltung der Familien- u. Bildungsverhältnisse
 - Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit
 - Religionsverfassungsrecht

Politische, nicht rechtliche Frage

- Binnenmarktharmonisierung dient gerade der Überwindung regulatorischer Unterschiede (Motive der nationalen Gesetzgeber grds. egal)
- Realität der EuGH-Rspr. rückt Glücksspiele in den EU-rechtlichen Fokus
- Kompetenzschränken greifen nicht, insb. Überhöhung zu Frage der nationalen Identität unangemessen
- Kompromisszwang in Rat und Parlament bietet hinreichende Sicherung
- Politische Gestaltung durch EU-Gesetzgebung besser als gegenwärtige Anarchie

Zur Rechtsprechung des EuGH zum Glücksspiel in Deutschland

Dr. iur. Dieter Kraus LL.M. (Edin.),
Gerichtshof der Europäischen Union

Überblick

- ▶ Kategorienbildung in Bezug auf die Rechtsprechung
 - mitgliedstaatspezifische Aspekte
 - regulierungsmodellbezogene Aspekte
- ▶ Beispiele aus der Urteilspraxis
- ▶ Schlussbemerkungen

Mitgliedstaatspezifische Aspekte

- ▶ Politische Ansätze (Missgeschicke), die Anlass zu Auseinandersetzungen vor Gericht geben
 - [Beispiel Italien: „Gambelli–Saga“]
 - Beispiel Deutschland: Staatsverträge
- ▶ Staatsorganisation (föderale Strukturen und Kompetenzverteilung)

Regulierungsbezogene Aspekte

- ▶ bei allgemeinen Aspekten normalstrenge Durchsetzung der unionsrechtlichen Anforderungen
- ▶ bei spiel- und wettspezifischen Aspekten oftmals weitreichende Billigung von mitgliedstaatlichen Vorstellungen
- ▶ Das heisst:

Regulierungsbezogene Aspekte

- ▶ Einerseits:
 - Verbot von Diskriminierungen
 - Verbot willkürlicher Rechtsanwendung
 - keine übergangsweise Weiteranwendung von unionsrechtswidrigen Bestimmungen
 - keine Sanktionierung der Nichtbeachtung rechtswidriger Anforderungen
 - Nachdruck auf Kohärenz und Transparenz
 - Betonung der Verhältnismässigkeitsprüfung

Regulierungsbezogene Aspekte

- ▶ Andererseits:
 - staatliche Verbote und Monopole nicht per se unionsrechtswidrig
 - Erlaubnissysteme nicht per se unionsrechtswidrig
 - Liberalisierung des Glücksspiel- und Wettmarktes nicht zwingend erforderlich
 - keine unionsweite Geltung von nationalen Erlaubnissen
 - Regulierung des mitgliedstaatlichen Glücksspiel- und Wettmarktes auf der Grundlage nationaler Politikentscheidungen möglich

Beispiele aus der Urteilspraxis

▶ Grosse Kammer:

- *Winner Wetten* (ECLI:EU:C:2010:503) zur Frage der Weiteranwendung von unionsrechtswidrigen Bestimmungen
- *Stoß e.a.* (ECLI:EU:C:2010:504) insbes. zu Voraussetzungen eines Monopolsystems für Sportwetten und Lotterien und zum Verhältnis zu anderen Glücksspielen
- *Carmen Media Group* (ECLI:EU:C:2010:505) auf dem Hintergrund einer nationalen Neuregelung auch zum Vertrieb über das Internet und zu Anforderungen an Erlaubnisverfahren

Beispiele aus der Urteilspraxis

- ▶ Kammer-Rechtsprechung:
 - *Digibet & Albers* (ECLI:EU:C:2014:1756) zu Regelungsunterschieden aufgrund föderaler Kompetenzstrukturen
 - *Ince* (ECLI:EU:2016:72) zur Frage der Strafbarkeit der erlaubnislosen Vermittlung von Sportwetten bei von den nationalen Gerichten festgestellter Unionsrechtswidrigkeit des gegenwärtigen Systems

Schlussbemerkungen

- ▶ grds. zurückhaltende Rechtsprechung, die mitgliedstaatliche Präferenzen und Einschätzungen respektiert
- ▶ Anforderungen je nach gewählter Maßnahme (Verbot, Monopol, Konzession, Bewilligung/Erlaubnis, freie Ausübung)
- ▶ häufige Rückverweise an die vorlegenden Gerichte mit dem Auftrag zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme

Schlussbemerkungen

- ▶ Wechselseitige Beeinflussung mit anderen Rechtsbegriffen und –bereichen
 - Beispiel Kohärenz:
Hartlauer (ECLI:EU:C:2009:141)
betreffend Einrichtungen der Zahnheilkunde
 - Beispiel Grundrechte und Grundfreiheiten:
Pfleger e.a. (ECLI:EU:C:2014:281)
zum sog. „kleinen Glücksspiel“



Die Universalität des Binnenmarktprinzips und mitgliedstaatliche Glücksspielregulierungen





Übersicht

- I. Einleitung: Binnenmarkt und Glücksspielregulierung
- II. Das Binnenmarktprinzip
- III. Mitgliedstaatliche Glücksspielregulierungen und Binnenmarkt
- IV. Das Verhältnis von Regel und Ausnahme im Rahmen des Binnenmarktes
- V. Anwendbarkeit und Anforderungen des Binnenmarktprinzips an mitgliedstaatliche Glücksspielregulierungen
- VI. Schluss



II. Das Binnenmarktprinzip als Rückgrat der europäischen Wirtschaftsverfassung

- *Begriff des Binnenmarktes (Art. 26 Abs. 2 AEUV)*
 - Legaldefinition
 - Bedeutung für die europäische Integration
- *Elemente des Binnenmarktes*
 - Grundfreiheiten, Wettbewerbsrecht, Rechtsangleichung
 - Weitere
- *Insbesondere: Dienstleistungen im Binnenmarkt*
 - Begriff der Dienstleistung (Art. 57 AEUV)
 - Bedeutung und aktuelle Policy-Ansätze der EU-Kommission



III. Mitgliedstaatliche Glücksspielregulierungen und Binnenmarkt

- *Mitgliedstaatliche Gesetzgebung(en)*
 - Regulierungen in allen Mitgliedstaaten
 - Unterschiedliche Ansätze verbreitet
 - Insbesondere: Online-Glücksspiele
- *„Glücksspielsouveränität“ und Binnenmarkt*
 - Begriff der „Glücksspielsouveränität“
 - Grenzen
- *Aktuelle Entwicklungen auf europäischer Ebene*



IV. Das Verhältnis von Regel und Ausnahme im Binnenmarktrecht

- *Allgemeines*
 - Das Unionsrecht ist vorrangig und unmittelbar anzuwenden
 - Ausnahmen als Herausforderung für die unionale und die mitgliedstaatliche Ebene
 - Besondere Relevanz der Binnenmarktregelungen

- *Universaler Anwendungsanspruch des Binnenmarkts?*
 - Wirtschaftliche Aktivitäten
 - Soziale oder hoheitliche Aktivitäten
 - Weitere Einschränkungen



IV. Das Verhältnis von Regel und Ausnahme im Binnenmarktrecht

- *Allgemeines zur Typologie von Ausnahmen*

- sektorspezifisch
- geschriebene und ungeschriebene Ausnahmen
- eng auszulegen
- Insbesondere: Ausnahmen zur Dienstleistungsfreiheit
 - Art. 51 f. AEUV oder ungeschriebene Gründe des Allgemeininteresses (Verbraucherschutz, Betrugsvorbeugung etc.)
- Verhältnismäßigkeitsanforderungen, insbesondere Kohärenz
- Ausnahmebegründende „sozio-kulturelle Präferenzen“?
 - Interpretation im Sinne des Art. 51 AEUV, Art. 4 Abs. 2 EUV
 - Lotto als nationales, identitätsstiftendes Kulturgut?



V. Anwendbarkeit und Anforderungen des Binnenmarktprinzips an mitgliedstaatliche Glücksspielregulierungen

- *Allgemeines*
- *Perspektive der Grundfreiheiten (Art. 56 ff. AEUV)*
 - „Negative Integration“
 - Prinzipiell weiter Ermessensspielraum der MGS
 - Besonderheiten des Glücksspielsektors
 - Ausnahmen
 - Verhältnismäßigkeit, insbesondere Kohärenz



V. Anwendbarkeit und Anforderungen des Binnenmarktpinzips an mitgliedstaatliche Glücksspielregulierungen

- *Perspektive des Kartellrechts (Art. 101 ff. AEUV)*
- Ziele und Aufgaben des europäischen Kartellrechts
- Marktbeherrschende Stellung der staatlichen Glücksspielunternehmen
- Art. 106 AEUV anwendbar?
- Ausnahmen von Art. 101 AEUV?
- Ausnahmen von Art. 102 AEUV?



V. Anwendbarkeit und Anforderungen des Binnenmarktpinzips an mitgliedstaatliche Glücksspielregulierungen

- *Perspektive des Beihilfenrechts (Art. 107 ff. AEUV)*
 - Ziele des Beihilfenrecht
 - Nationale Glücksspielmonopole und Beihilfenrecht
 - Ausnahmetatbestände
- *Weitere (z. B. Sport- und Handelspolitik)*



VI. Schluss

- Das Binnenmarktprinzip wird durch das Prinzip der universellen Anwendbarkeit bestimmt
- Ausgleich zwischen legitimen Regulierungsinteressen der Mitgliedstaaten und dem europäischen Interesse
- Unterschiedliche bzw. komplementäre Zielsetzungen der Kernelemente des Binnenmarktes
- Binnenmarkt, Landesblindheit und interföderale Herausforderungen
- Auf dem Weg zu einem europäischen Regulierungsrahmen?



LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG



Gaming Law & Culture Konferenz 17. und 18. November 2016

Staatsvertrag und Binnenmarkt