



LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG



DEZEMBER 2016 # NO 2

Center for Gaming Law & Culture

GLC NEWSLETTER

1.0 TOP THEMEN: Ministerpräsidenten der Bundesländer sind für eine moderate Modifizierung des Glücksspielstaatsvertrags (Prof. Dr. Wein) // Nach der Reform ist vor der Reform (Prof. Dr. Terhechte) // Das Glücksspielkollegium verletzt das Grundgesetz (Prof. Dr. Kirchhof) // **2.0 AKTUELLES:** Interessen- vs. Wertkonflikte – Das Round-Table Gespräch im September 2016 // Die Gaming Law & Culture Konferenz 2016 „Staatsvertrag und Binnenmarkt“ // **3.0 NEUE FORSCHUNGSPROJEKTE:** Eine kurze Episode der Deregulierung – Die zeitweilige Öffnung des Glücksspielsektors in Schleswig-Holstein // **4.0 TERMINE // 5.0 PUBLIKATIONEN**

VORWORT

EIN EREIGNISREICHES JAHR AM GLC GEHT ZU ENDE

Liebe Leserinnen und Leser,

das Center for Gaming Law & Culture (GLC) kann auf ein erfolgreiches Jahr mit einer Reihe von spannenden wissenschaftlichen Veranstaltungen zurückblicken. Neben zwei Round-Table Gesprächen zu aktuellen Themen aus dem Glücksspielsektor fand im November 2016 auch die erste Gaming Law & Culture Konferenz statt, in deren Rahmen Referenten aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung unter dem Titel „Staatsvertrag und Binnenmarkt“ vor und mit Besucherinnen und Besuchern diskutierten.

Neben den Berichten zu den Veranstaltungen werden in der vorliegenden Newsletter Ausgabe auch die aktuellen Entwicklungen bezüglich der geplanten Reform des Glücksspielstaatsvertrags behandelt.

Wir wünschen Ihnen erholsame Feiertage und einen guten Start ins neue Jahr!

Herzliche Grüße

Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte



Prof. Dr. Roman Trötschel



Prof. Dr. Thomas Wein



1.0 TOP THEMEN

MINISTERPRÄSIDENTEN DER BUNDESLÄNDER SIND FÜR EINE MODERATE MODIFIZIERUNG DES GLÜCKSSPIELSTAATSVERTRAGS

von Professor Dr. Thomas Wein

Auf ihrer jährlichen Konferenz am 27. / 28. Oktober 2016 haben die Regierungschefs der Bundesländer Änderungen beim Glücksspielstaatsvertrag vereinbart. Die bisher im Vertrag vorgesehene, aber auch auf Grund von Gerichtsurteilen nicht umgesetzte, quantitative Beschränkung der Sportwettenanbieter auf 20 Marktteilnehmer, soll nicht weiterverfolgt werden. Stattdessen sollen nun Konzessionen vergeben werden, falls qualitative Mindeststandards bei den Anbietern erfüllt werden.

Die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden erhielten Prüfaufträge, wie die Verbote gegenüber illegalen Online-Glücksspielangeboten (insbesondere illegalen Lotterie-, Sportwetten-, und Online-Casinoangeboten) besser umgesetzt werden können, und ob die Etablierung einer Anstalt des öffentlichen Rechts hierzu hilfreich sein könnte. Ferner sollen Spieler im Internet leichter identifiziert und authentifiziert werden, auch durch Ersetzung des monatlichen Einsatzlimits im Internet durch ein Verlustlimit in der bisherigen Höhe von 1.000 EUR und Prüfung der Nützlichkeit einer bundesweiten Sperrdatei. Schlussendlich soll die aktuelle Entwicklung bei Online-Casinoangeboten durch die obersten Behörden in den Blick genommen und dazu auch die regulatorischen Maßnahmen anderer europäischer Länder als Maßstab herangezogen werden.

Die Umstellung des Konzessionsverfahrens auf qualitative Kriterien erscheint aus rechtlicher und ökonomischer Sicht überfällig. Freilich fehlt es bisher an konkreten Aussagen, welche qualitativen Kriterien herangezogen werden sollen. Die Erteilung von Prüfaufträgen ist aus politökonomischer Sicht höchst fragwürdig, da unklar ist, warum bisherige Entscheidungsträger ihr ausdifferenziertes und aus ihrer Sicht etabliertes und erprobtes Regelwerk ändern sollten. Aus wissenschaftlicher, insbesondere aus der rechtsvergleichenden Sicht liegen die Reformalternativen auf dem Tisch, so dass die Politik durchaus vorgeben könnte, wohin die Reise nun gehen soll. Prüfaufträge ohne klare politische Zielsetzung drohen immer im Niemandsland zu versanden.

NACH DER REFORM IST VOR DER REFORM

von Professor Dr. Jörg Philipp Terhechte

Der MPK-Beschluss zur Novellierung des Glücksspielstaatsvertrags wirft mehr Fragen auf, als er beantwortet

Die Bundesländer stehen seit Jahren vor der Herausforderung, die diversen verfassungs- und unionsrechtlichen Kritikpunkte hinsichtlich der Ausgestaltung des deutschen Glücksspielrechts, das maßgeblich im sog. Glücksspieländerungsstaatsvertrag niedergelegt ist, in den Griff zu bekommen. Nach aufsehenerregenden Urteilen aus Bayern und Hessen, die grundsätzliche verfassungsrechtliche Fragen aufgeworfen haben, aber auch nach kritischen Einlassungen der europäischen Kommission und des Gerichtshofs der EU, zeigt sich immer mehr, dass das bis dahin dem deutschen Recht zugrundeliegende „Ordnungsmuster“ kaum in kohärenter Weise durchgesetzt

werden kann. Insbesondere als Reaktion auf die bereits erwähnten Urteile hat sich die Ministerpräsidentenkonferenz am 28. Oktober 2016 auf eine abermalige – minimalinvasive – Novellierung des Glücksspieländerungsvertrags geeinigt, die zum 1. Januar 2018 in Kraft treten soll. Die zu verzeichnenden Probleme wird diese Novelle nicht lösen und somit bleibt es dabei, dass das deutsche Glücksspielrecht zwischen Vollzugsdefizit und Überregulierung changiert – die nächste Reform, sei sie durch das Europarecht oder das Verfassungsrecht gefordert, ist damit vorprogrammiert.

Der Ansatz der Ministerpräsidentenkonferenz ist offenbar von einer bewahrenden Grundhaltung dominiert, die neue Ansätze bzw. eine Neuausrichtung des Glücksspielrechts von vornherein unmöglich macht. Entsprechend soll der neue Staatsvertrag auch nur mit kleinen Änderungen versehen werden. So soll das Bundesland Hessen auf eigenen Wunsch seine Zuständigkeiten für Konzessionerteilungen (bisher § 9a Abs. 7 S. 3 GlüÄndStV) und zur Führung der gemeinsamen Geschäftsstelle des Glücksspielkollegiums (bisher § 9a Abs. 7 S. 1 GlüÄndStV) verlieren, wie auch die in § 4d Abs. 1 GlüÄndStV (Konzessionsabgaben) und § 23 Abs. 1 S. 1 GlüÄndStV (Sperrdatei) niedergelegten Zuständigkeiten. In dem Protokoll der Jahreskonferenz werden unter TOP 5 Nr. 4 die Entscheidungsbefugnisse des Glücksspielkollegiums thematisiert, in dem – nach dem Protokoll – künftig keine Entscheidungen gegen das Bundesland getroffen werden können, das länderübergreifend für bestimmte Aufgaben zuständig ist. In dem Entwurf für einen Zweiten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags taucht hierzu aber merkwürdiger Weise nichts auf. Auch wird die Begrenzung der Konzessionen für Sportwetten auf 20 beseitigt. Künftig sollen qualitative Standards in diesem Bereich greifen. Beide Änderungen bzw. die Diskussionen hierzu sind als Reaktionen auf die bereits erwähnten Urteile zu verstehen, die hier mehr oder weniger wortgleich umgesetzt werden sollen (dazu auch *Gregor Kirchhof* in diesem Newsletter). Weitere Änderungen beziehen sich auf die Bekämpfung des offenbar allgegenwärtigen „Vollzugsdefizits“ bei Online-Glücksspielen, wobei es weniger um konkrete Maßnahmen als vielmehr um das Einsammeln neuer Ideen geht.

Die minimalen Änderungen des GlüÄndStV werden aller Voraussicht nach die zu verzeichnenden Probleme, die dem gesamten Glücksspielsektor in Deutschland zugrunde liegen, nicht lösen. Zwar soll auch dieser Staatsvertrag durch das Bundesland Sachsen-Anhalt bei der EU-Kommission notifiziert werden, die unionsrechtlichen Vorgaben werden aber mit keinem Wort erwähnt oder umgesetzt (Stichwort: Kohärenz). Ob das Festhalten an der organisationsrechtlichen Ausgestaltung des Glücksspielkollegiums trotz der Kritik der Rechtsprechung Bestand haben kann, ist offen. Zumal gegenwärtig nicht ganz klar ist, was die Bundesländer hier konkret unternehmen wollen. Wie das Vollzugsdefizit im Bereich der Online-Glücksspiele beseitigt werden kann, wird nicht thematisiert und bleibt ebenfalls offen.

Insgesamt geht es hier offenbar weniger um eine Reform als vielmehr um eine kleinere Reparatur. Angesichts der damit auch weiterhin vorprogrammierten juristischen Dauerkonflikte, der allzu gleichen Regulierung sehr unterschiedlicher Glücksspiele und der damit automatisch verbundenen fehlenden Kohärenz der Regulierungen wird es nicht bei diesem Staatsvertrag bleiben können. Nachbarländer wie die Niederlande oder Dänemark haben in den letzten Jahren gezeigt, wie eine moderne Glücksspielregulierung gelingen kann. Deutschland bleibt

einstweilen in den tradierten Bahnen und riskiert, dass die entsprechenden Verfahren bei der EU-Kommission und den Gerichten zum Glücksspiel werden.

DAS GLÜCKSSPIELKOLLEGIUM VERLETZT DAS GRUNDGESETZ

von Professor Dr. Gregor Kirchhof¹

Die vorgeschlagene Reform des Glücksspielstaatsvertrages korrigiert den Verfassungsverstoß nicht

Die Bundesländer haben durch den Glücksspielstaatsvertrag eine Kooperation auf dem Gebiet des Glücksspielwesens begründet. Ein neu geschaffenes Gremium fasst die maßgeblichen Beschlüsse: Das Glücksspielkollegium. Das Kollegium entscheidet verbindlich über Erlaubnisse, Konzessionen und Richtlinien zulässiger Werbung. Es besteht aus 16 Mitgliedern. Jedes Bundesland benennt durch seine oberste Glücksspielaufsichtsbehörde je ein Mitglied sowie dessen Vertreter. Die Mitglieder handeln nicht weisungsfrei, sondern unterliegen der Aufsicht des jeweiligen Landes. Die Entscheidungen werden von unterschiedlichen Glücksspielaufsichtsbehörden der Bundesländer mit Wirkung für alle Länder vollzogen. Die Beschlüsse des Kollegiums binden die Behörden. Das Gremium entscheidet mit Zweidrittelmehrheit. Wird ein Land überstimmt, sind dessen Weisungen nicht erfolgreich. Die Rechts- und Fachaufsicht erstreckt sich auf ein einzelnes Mitglied im Kollegium, nicht aber auf das gesamte Gremium. Eine effektive Rechts- und Fachaufsicht über das Kollegium als Ganzes findet nicht statt. Die fehlende Aufsicht verletzt das Demokratieprinzip. Die Entscheidungen des Kollegiums können nicht hinreichend sachlich-inhaltlich auf die Landesvölker zurückgeführt werden.²

Auf diesen Verfassungsverstoß, den der VGH Kassel³ betont, deutet auch der BayVerfGH. Anders als der VGH ist das bayerische Gericht jedoch der Ansicht, dass die verfassungsrechtliche Situation aus zwei Gründen „hinnehmbar“ sei.⁴ Die vorgeschlagene Reform des Glücksspielstaatsvertrags folgt der Auffassung des BayVerfGH in einem wesentlichen Punkt.

Das Kollegium handle – erstens – nur im Bereich des „administrativen Vollzugs eines staatsvertraglichen Regelwerks“ und treffe daher „keine Entscheidungen von erheblichem politischen Gewicht“. Dem Gremium werde „trotz des hier bestehenden Ermessens“ kein „glücksspielpolitischer Regulierungs- und Gestaltungsspielraum“ eröffnet.⁵ Hier verkennt das bayerische Gericht, dass nicht das *politische* Gewicht der Entscheidungen, sondern ihre Grundrechtssensibilität und der eröffnete Entscheidungsraum maßgeblich sind. Das Glücksspielkollegium entscheidet verbindlich über in der Zahl beschränkte Konzessionen, die maßgeblichen Erlaubnisse sowie die

¹ Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanzrecht und Steuerrecht und Direktor des Instituts für Wirtschafts- und Steuerrecht an der Universität Augsburg.

² Siehe insgesamt hierzu und zum Folgenden G. Kirchhof, Das Glücksspielkollegium und die grundgesetzlichen Grenzen von Länderkooperationen, 2016; ders., NVwZ 2016, S. 124 ff.; jeweils m. w. H.

³ VGH Kassel, Beschluss v. 16.10.2015 – 8 B 1028/15, Rn. 41 ff.

⁴ Insges. BayVerfGH, Entscheidung v. 25.9.2015 – Vf. 9-VII-13 u.a., Rn. 156.

⁵ Insges. BayVerfGH, Entscheidung v. 25.9.2015 – Vf. 9-VII-13 u.a., Rn. 156.

zulässige Werbung. Diese Beschlüsse können – in den Worten des BayVerfGH – für die „betroffenen Unternehmen große wirtschaftliche Bedeutung erlangen“,⁶ also erhebliche Grundrechtseingriffe bewirken.⁷ Das Kollegium hat dabei unbestimmte Rechtsbegriffe anzuwenden, wenn eine erweiterte Zuverlässigkeit, die Transparenz und Sicherheit des Glücksspiels, ein angepasstes Sozialkonzept sowie eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu konkretisieren sind. Das Kollegium verantwortet die Werberichtlinien und trifft Einschätzungen, ob den Zielen des Vertrags gefolgt wird. Dem Glücksspielkollegium wird insgesamt ein weiter Entscheidungsraum auf Tatbestandsebene und Rechtsfolgenseite eröffnet. Die demokratischen Anforderungen sind daher nicht – wie es der BayVerfGH annimmt – gemindert, sondern erhöht. Die fehlende Aufsicht über das Kollegium als Ganzes ist somit nicht „verfassungsrechtlich hinnehmbar“,⁸ sondern verletzt das Demokratieprinzip.⁹

Der BayVerfGH ist zudem – zweitens – der Auffassung, dass eine hinreichende „(gemeinschaftlich auszuübenden) Fachaufsicht der glücksspielrechtlich zuständigen Landesministerien über die länderübergreifend tätigen Vollzugsbehörden“ bestehe.¹⁰ Der aktuelle Vorschlag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages greift diese Deutung nahezu wortgleich auf: Das Glücksspielkollegium dient hiernach „den Ländern zur Umsetzung einer gemeinschaftlich auszuübenden Aufsicht der jeweiligen obersten Glücksspielaufsichtsbehörden.“¹¹ Der Reformvorschlag und der Gerichtshof erwähnen die anerkannte Vorgabe nicht, dass die „demokratische Legitimation [...]“ – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – „grundsätzlich nur durch das Bundes- oder Landesvolk für seinen jeweiligen Bereich vermittelt werden“ kann.¹² Eine durch die Länder gemeinschaftlich ausgeübte Aufsicht bewirkt keine hinreichende demokratische Legitimation.

Die Landesbehörden müssen die Entscheidungen des Glücksspielkollegiums vollziehen. Entscheidung und Vollzug können im Verfassungsverstoß nicht getrennt werden. Die Verletzung des Grundgesetzes erstreckt sich auf Grund dieser Verflechtung auf die Entscheidungen der Landesbehörden. Die gesamten Entscheidungsstrukturen im Bereich des Glücksspielwesens sind verfassungswidrig und zu reformieren. Die geplante Reform des Glücksspielstaatsvertrags würde den Vertrag nicht in das Maß der Verfassung bringen.

⁶ BayVerfGH, Entscheidung v. 25.9.2015 – Vf. 9-VII-13 u.a., Rn. 156.

⁷ Vgl. VGH Kassel, Beschluss v. 16.10.2015 – 8 B 1028/15, Rn. 46.

⁸ BayVerfGH, Entscheidung v. 25.9.2015 – Vf. 9-VII-13 u.a., Rn. 156.

⁹ VGH Kassel, Beschluss v. 16.10.2015 – 8 B 1028/15, Rn. 45 f.

¹⁰ BayVerfGH, Entscheidung v. 25.9.2015 – Vf. 9-VII-13 u.a., Rn. 151 ff., Zitat: Rn. 151.

¹¹ § 9 Abs. 5 Satz 2 des vorgeschlagenen zweiten Änderungsvertrags zum Glücksspielstaatsvertrag.

¹² BVerfGE 119, 331 (364 ff.); 107, 59 (87).

2.0 AKTUELLES

INTERESSEN- VS. WERTKONFLIKTE – DAS ROUND-TABLE GESPRÄCH IM SEPTEMBER 2016

von Anna-Sophie Busse-Pietrzynski

Am 28. September 2016 fand das zweite Round-Table Gespräch des GLC statt. Gäste waren Herr Dr. Ingo Fiedler, Post Doc Researcher im Arbeitsbereich Glücksspiele an der Universität Hamburg, Herr Magnus von Zitzewitz als Vertreter des Deutschen Lottoverbands und Herr Professor Dr. Jörg Philipp Terhechte, Professor für Öffentliches Recht, Europäisches und Internationales Recht sowie Regulierungs- und Kartellrecht an der Leuphana Universität Lüneburg und Forschungsleiter des GLC. Die Moderation übernahm Herr Professor Dr. Roman Trötschel, Professor für Sozial- und Organisationspsychologie an der Leuphana Universität und Mitglied des GLC.

Der Titel der Veranstaltung lautete „Staatliche Glücksspielregulierung und Liberalisierung des Glücksspielmarkts: Zwischen Interessen-, Wert- Und Bewertungskonflikten“. Die Ausgangsthese für die Expertendiskussion war, dass die vordergründigen Wert- und Bewertungskonflikte zwischen Staat und privaten Glücksspielanbietern, wie Suchtgefahr und Suchtprävention und die damit zusammenhängende Schutzpflicht des Staates, häufig dazu dienen, einen zugrundeliegenden Interessenkonflikt zu verschleiern, in dem es um den Zugang und die Verteilung von monetären Ressourcen geht.

Interessen- oder Wertkonflikt?

Auf die Frage, um welche Art von Konflikt es sich nun handelt, waren sich alle Experten im Grunde einig: Es läge eine Mischform vor. Herr von Zitzewitz ging sogar noch einen Schritt weiter, Werte würden missbraucht, um Interessen durchzusetzen. Es handele sich um eine Rechtfertigung, mit dem Ziel, Einnahmen aus dem Lotteriebereich für Länderkassen und Destinatäre zu sichern. Auch für Herrn Dr. Fiedler ist die Wertediskussion oftmals nur vorgeschoben. Der Konflikt sei maßgeblich von fiskalischen Interessen gekennzeichnet. Auf der anderen Seite stünden all diejenigen, die durch das aktuelle Regulierungsmodell benachteiligt seien. Kurz, es sei ein Kampf der Anbieter, staatlich wie privat, um Marktanteile. Herr Professor Dr. Terhechte ergänzte noch die Interessen der Europäischen Union, deren Hauptziel die Durchsetzung des Binnenmarktprinzips sei.

Wie weit soll die Liberalisierung gehen?

Aus ordnungsrechtlicher Perspektive liegen die Grenzen der Liberalisierung von Glücksspiel für Herrn Professor Dr. Terhechte dort, wo Gefahren entstehen. Daher ist eine Einteilung der Glücksspielformen nach Gefahrenpotenzial für ihn ein logischer Schritt. Die aktuelle Differenzierung sei zu grob. Des Weiteren fügte er hinzu, dass einmal eingeschlagene Liberalisierungstendenzen (Stichwort Sportwettenkonzessionen) vor dem Hintergrund des Einflusses des Unionsrechts nicht mehr umkehrbar seien. Aus diesem Grund sei der Rückzug in den nationalen Ordnungsstaat unmöglich. Es handele sich in diesem Fall um einen Machtkonflikt zwischen Nationalstaat und EU. Auch Herr von Zitzewitz übte Kritik an der aktuell angewandten Differenzierung zwischen den Glücksspielformen, da das ungefährlichste Spiel, die Lotterie, momentan am stärksten geschützt sei, nämlich durch ein Monopol. Die

Gründe für die inkohärente Regulierung in Deutschland sieht er in den Regulierungsentscheidungen, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2006 zum Thema Sportwetten gefällt wurden.

Liegt die Zukunft des Glücksspiels in einem freien Internetmarkt?

Die Zukunft des Glücksspiels läge nicht zwangsläufig nur im Online-Bereich, so Herr von Zitzewitz. Vielmehr würden kulturell bedingte Gewohnheiten den terrestrischen Markt dauerhaft beleben.

Herr Dr. Fiedler sieht eine konsequente Regulierung durch die Entwicklungen im Internet nicht zwangsläufig bedroht. Der Online-Bereich ist für ihn kein rechtsfreier Raum. Daher ergäbe sich auch kein Liberalisierungszwang. Die Entwicklungen würden allerdings den Handlungsdruck auf die verschiedenen staatlichen Stellen erhöhen. Der Schlüssel eine erfolgreiche Regulierung läge in der Rechtsdurchsetzung. Diese Durchsetzung sei in Deutschland allerdings mangelhaft. Die Gründe für das schlechte Regulierungsergebnis sieht er in der Überlastung der staatlichen Stellen.

Die Rolle individueller Interessen in den Verhandlungssituationen

Herr Professor Terhechte identifizierte die Doppelrolle des Staates als Anbieter und Regulierer zugleich als eines der Hauptprobleme in der Regulierungsdiskussion. Zudem gebe es starke monetäre Interessen seitens der staatlichen Lottogesellschaften. Herr Dr. Fiedler relativierte den Vorwurf der puren Eigennützigkeit der staatlichen Anbieter wieder. Der Fiskus sei nicht nur an Gewinnmaximierung interessiert, wie das bei privaten Akteuren der Fall sei.

Gutachten und Gerichtsurteile - Der einzige Kommunikationsweg?

Gerichte entscheiden Streitigkeiten und fördern Kommunikation nicht, so Herr Professor Terhechte. Diese werde maßgeblich durch fiskalische und föderale Interessen behindert. Um zu einer Konfliktlösung zu kommen, müssten daher zu allererst neue Regulierungsmodelle entworfen werden, vor allem im Bereich der Online-Regulierung. Herr von Zitzewitz kann sich durchaus alternative Kommunikationsmöglichkeiten vorstellen. So seien auch schon gemeinsame informelle Konzeptentwürfe zwischen den Glücksspielakteuren entstanden. Die Schwierigkeit bestehe darin, dass es schon unter den privaten Glücksspielanbietern eine Vielzahl von branchenspezifischen Interessen gebe. Hinzu kämen Einflüsse aus 16 Bundesländern. Eine bindende Vereinigung der Interessen aller sei daher fast unmöglich.

Abschließend wurde das Publikum sowohl online als auch vor Ort in die Debatte mit einbezogen. So entfaltete sich eine interessante Diskussion, bei der einige weitere Perspektiven und Ansätze aufgegriffen werden konnten. Das Round-Table-Gespräch können Sie in voller Länge auf unserer Homepage www.leuphana.de/glc verfolgen.

DIE GAMING LAW & CULTURE KONFERENZ 2016 „STAATSVERTRAG UND BINNENMARKT“

von Anna-Sophie Busse-Pietrzynski

Am 17. November 2016 fand die erste Gaming Law & Culture Konferenz statt. Im Senatssaal der Leuphana Universität Lüneburg kamen insgesamt 12 nationale und internationale Experten aus den Bereichen Verwaltung, Politik und Wissenschaft zusammen, um zwei Tage über das Thema „Staatsvertrag und Binnenmarkt“ zu diskutieren. Mit rund 50 Personen war der Senatssaal sehr gut gefüllt. Das zeigt, dass das Thema Glücksspielregulierung trotz einer Reihe von Konferenzen und Tagungen verschiedener Einrichtungen im Jahr 2016 immer noch viel Raum für Diskussion lässt. Dadurch wurden die Mitglieder des noch jungen Center for Gaming Law & Culture (GLC) in ihrem Vorhaben bestärkt, das Veranstaltungsformat in Form einer jährlich stattfindenden GLC Konferenz zu etablieren, auf der die Entwicklungen im Bereich Spiel und Glücksspiel transdisziplinär begleitet und in einen internationalen Zusammenhang gebracht werden sollen.



GLC Konferenz 2016

Der erste Tag der Konferenz startete mit Vorträgen zu aktuellen Problemen und Entwicklungen der deutschen Glücksspielregulierung. Die Referenten waren Herr Christian Dürr MdL, Vorsitzender der FDP-Fraktion im Niedersächsischen Landtag, Herr Professor Dr. Tilman Becker, Leiter der Forschungsstelle Glücksspiel an der Universität Hohenheim und Professor Dr. Gregor Kirchhof, LL.M., Professor für Öffentliches Recht, Finanzrecht und Steuerrecht an der Universität Augsburg. Im Anschluss brachten Herr Urs Tabbert MdHB, Justizpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion der Hamburger Bürgerschaft und Herr Professor Dr. Thomas Wein, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Leuphana und Mitglied des GLC in einem zweiten Panel ökonomische und empirische Aspekte in die Diskussion zu Staatsvertrag und Binnenmarkt mit ein. Der erste Tag der Konferenz endete mit einem

gemeinsamen Abendessen im Wasserturm Lüneburg, bei dem Referenten und Besucher der Konferenz die Möglichkeit zu einem angeregten Austausch bekamen.



Abbildungen oben und rechts: Teilnehmer und Referenten der GLC-Konferenz

Nach einem Vortrag von Dipl.-Ing. Susanne Leinss, Projektleitung für das Zentralgebäude, zum neuen Libeskind-Bau, wurden zu Beginn des zweiten Veranstaltungstages internationale Aspekte in die Diskussion mit aufgenommen. Den Anfang machte Herr Dr. Dr. Pavel Hamerník, Mitglied des Institute of State and Law of the Czech Academy of Sciences. Im Anschluss daran sprachen die Rechtsanwälte Herr Henrik Norsk Hoffmann über den dänischen und Herr Dr. Alan Littler über den niederländischen Ansatz zur Glücksspielregulierung.

Abschluss der Veranstaltung bildete ein Panel mit Experten aus der Rechtswissenschaft. Herr Dr. Walther Michl, LL.M. von der Ludwig-Maximilians-Universität München, Herr Dr. Dieter Kraus, Referent am Europäischen Gerichtshof und Herr Professor Dr. Terhechte sprachen über den Einfluss der Europäischen Union auf die nationale Glücksspielregulierung.

Während der gesamten Veranstaltung begleitete Grafik-Designerin Anja Weiss live die Vorträge und Paneldiskussion visuell mit Hilfe der Methode des Graphic Recording. Die Informationen aus Vorträgen und Paneldiskussionen wurden so optisch aufbereitet und strukturiert. Damit entstanden Bilder, auf deren Grundlage in den Pausen angeregte Gespräche geführt werden konnten.



Abbildungen oben und rechts: Vortrag zum Libeskind-Bau und Graphic Recording



Die Resultate des Graphic Recording sowie Videos der Vorträge und die Präsentationen der Referenten finden Sie auf unserer Homepage www.leuphana.de/glc. Die Ergebnisse der GLC Konferenz sollen zudem im ersten Halbjahr 2017 in einem Tagungsband zusammengetragen werden.

3.0 NEUE FORSCHUNGSPROJEKTE

EINE KURZE EPISODE DER DEREGULIERUNG – DIE ZEITWEILIGE ÖFFNUNG DES GLÜCKSSPIELSEKTORS IN SCHLESWIG-HOLSTEIN

von Professor Dr. Thomas Wein

Mit dem von Januar 2012 bis Februar 2013 in Schleswig-Holstein geltenden Glücksspielgesetz wurde der Rechtsrahmen für die Tätigkeit von Glücksspielunternehmen im Vergleich zu den anderen Bundesländern deutlich liberalisiert. Für den Lotterievertrieb galt in diesem Zeitraum nur eine Anzeigepflicht, Online-Glücksspiele waren nicht verboten und es galten qualitative Zugangsbeschränkungen für Online-Spiele sowie qualitative Werbebeschränkungen. Zudem wurde eine Glücksspielabgabe in Höhe von 20% des Bruttospielertrags erhoben.

Das zuständige Landesministerium hat auf dieser Grundlage eine Vielzahl von Lizenzen für den Lotterievertrieb, für Sportwetten und für Online-Casinospiele erteilt. Nach Februar 2013 wurde die Rechtssituation in Schleswig-Holstein wieder der der anderen Bundesländer angeglichen. Die erteilten Lizenzen bleiben insgesamt für sechs Jahre gültig.

Die zeitliche Abfolge der Liberalisierung erlaubt es, im Rahmen eines sogenannten „natürlichen“ Experiments zu testen, ob die beschriebene Phase der Liberalisierung kausale Effekte für den schleswig-holsteinischen Glücksspielmarkt hatte. Als Datengrundlage sollen die bundesländerweit vorhandenen Lotteriesteuerereinnahmen herangezogen werden. Bei einem einfachen Vergleich der Durchschnittswerte der Lotteriesteuerereinnahmen Schleswig-Holsteins vor und nach der Liberalisierung mit den anderen 15 Bundesländern sind für die Jahre nach der Reform (2012-2015) die Lotteriesteuerereinnahmen um etwa zwei Millionen Euro gestiegen, im Vergleich zu den in anderen Jahren beobachteten Lotteriesteuerereinnahmen Schleswig-Holsteins von knapp unter 50 Millionen Euro. Kontrolliert man in einem multivariaten Differenzen-von-Differenzen-Ansatz für die wirtschaftliche und demografische Entwicklung der Bundesländer, steigt der wahrscheinlichste Wert für die Lotteriesteuerermehreinnahmen auf ca. 3,8 Mio. in den Jahren 2012-2014.

Die vorliegenden Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine Deregulierung des Glücksspielmarktes einerseits die öffentliche Hand durch steigende Steuereinnahmen begünstigte und andererseits sich vermutlich mehr Glücksspielnachfrage entfaltete. Ob letzteres auf zunehmendes Suchtverhalten oder auf eine rationale Kaufentscheidung der Spielenden zurückzuführen ist, lässt sich mit dieser Datenbasis nicht beantworten. Weitere Auskünfte zu dem noch laufenden Forschungsprojekt erhalten Sie über wein@leuphana.de oder bussepietrzynski@leuphana.de.

4.0 TERMINE

01/02/2017 // Round-Table-Gespräch GLC

Veranstaltungsort: Leuphana Universität Lüneburg und live im Internet

Bei den Round-Table Gesprächen des GLC tauschen sich Experten zu aktuellen Themen aus dem Bereich der Glücksspielforschung aus. Die Expertengespräche werden aufgezeichnet und live im Internet übertragen.

Der Round-Table im Februar 2017 greift das Thema „**Der Einfluss von Akteuren des Glücksspielmarktes auf Regulierungsfragen – eine politökonomische Analyse**“ auf.

Alle Informationen zu unseren Veranstaltungen finden Sie auf www.leuphana.de/glc.

5.0 PUBLIKATIONEN

STAAT UND SPIEL

Freiheit und staatliche Regulierung von Lotterie- und Glücksspielen im europäischen und globalen Rechtsraum

J. P. Terhechte, Mohr Siebeck 2017 (in Vorbereitung)



Jörg Philipp Terhechte nimmt eine rechtsvergleichende Analyse des staatlichen Glücksspielmonopols in Deutschland vor und geht der Frage nach, ob sich ein staatliches Monopol mit dem im deutschen Verfassungsrecht, dem EU-Recht sowie dem WTO-Recht angelegten Freiheitsprinzip vereinbaren lässt.

DAS GLÜCKSSPIELKOLLEGIUM UND DIE GRUNDGESETZLICHEN GRENZEN VON LÄNDERKOOPERATIONEN

Die verfassungsgeforderte Reform des Glücksspielwesens

G. Kirchhof, Mohr Siebeck 2016



Gregor Kirchhof untersucht die verfassungsrechtlichen Grenzen von Länderkooperation am Beispiel des Glücksspielkollegiums. Die fehlende effektive Aufsicht über das Kollegium verletzt – so der Verfasser – das Demokratieprinzip. Ausnahmen von diesem Erfordernis wie im Bereich des Rundfunkrechts, des Jugendmedienschutzes oder auf Grund einer länderübergreifenden Kooperation greifen nicht. Das Grundgesetz fordert daher eine umfassende Reform des Glücksspielwesens.

IMPRESSUM

HERAUSGEBER: Center for Gaming Law & Culture (GLC), Scharnhorstst. 1, 21335 Lüneburg // **REDAKTION:** Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte, Anna-Sophie Busse-Pietrzynski // **GESTALTUNG:** Leuphana Grafik // **BILDNACHWEIS:** Leuphana Universität Lüneburg

HAFTUNGSHINWEIS: Trotz sorgfältiger Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.