

## **Zum Kurzugutachten von CBH (Ruttig)**

### **- Rechtsfolgen der Zulassung privater Online-Casinos für das Lotterieveranstaltungsmonopol und spielhallenbezogene Regelungen -**

Das Gutachten von Professor Ruttig (CBH) beruht tragend auf zwei rechtlichen Annahmen, die durch die Rechtsprechung von Bundesverwaltungsgericht und EuGH widerlegt sind. Den Schlussfolgerungen des Gutachtens fehlt daher die rechtliche Grundlage. Im einzelnen:

1. **CBH geht davon aus, dass Monopole unionsrechtlich nur mit dem Ziel der Spielsuchtbekämpfung gerechtfertigt werden können. Die Rechtsprechung des EuGH besagt das Gegenteil.**
2. **Auch verfassungsrechtlich ist diese Auffassung unzutreffend. Die Spielbankenmonopolentscheidung belegt dies. Dass das Bundesverfassungsgericht im Bereich der Oddset-Sportwette 2006 eine Rechtfertigung für dessen Monopolisierung in der Bekämpfung von Spielsuchtgefährdung gesehen hat, ist dem Umstand geschuldet, dass Manipulationsgefahren bei Wetten zu festen Odds zwar bestehen, dort aber nicht beim Veranstalter liegen, sondern im Sport, auf den gewettet wird (sog. Match Fixing). Die Wettveranstalter sind also Opfer, und nicht Täter der Manipulation. Das BVerfG hat bewusst keine Aussagen zum Lotteriemonopol oder zum Spielbankenmonopol getroffen, sondern sich in seinem Urteil immer wieder auf eine Beurteilung des Sportwettmonopols beschränkt.**
3. **CBH nimmt an, dass die Kohärenzprüfung kaskadenartig vom gefährlichsten Spiel zum weniger gefährlichen angenommen werden muss. Auch das ist unzutreffend. Der EuGH leitet die Unionsrechtswidrigkeit eines Sportwettmonopols auch aus der Werbung für Lotterien her (Urteil vom 08.09.2009, Rs C-316/07, Rn. 107 - Markus Stoß u.a).**
4. **CBH verkennt vollständig die vom EuGH mehrfach abgesegnete Differenzierung zwischen Online- und Offlineregulierung.**
5. **Die von CBH behauptete Gefährdung des Lotteriemonopols und des Spielbankenmonopols durch eine Öffnung bei Onlinecasinospielein beruhen danach auf in jeder Hinsicht falschen Prämissen und bieten keine Grundlage für Entscheidungen über die Regulierung der Zukunft.**

## 1. Veranlassung und Auftraggeber

Das Gutachten wurde durch die Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen und die Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg in Auftrag gegeben. Es wurde am 7.11.2019 vorgelegt und auf der Grundlage eines Formulierungsentwurfs aus NRW zum künftigen Glücksspielstaatsvertrag vom 28.10.2019 erstellt, der eine Zulassung und Regulierung von Onlineglücksspielen vorschlägt, sowie einer Ausarbeitung der Senats- und Staatskanzleien Berlin, Hamburg und Niedersachsen zu Kohärenzrisiken für das Lotteriemonopol durch eine Legalisierung von Online-Glücksspiel vom 6.9.2019.

CBH als beauftragte Gutachterin ist seit Jahrzehnten als Anwaltssozietät bundesweit als Berater und Vertreter des Deutschen Lotto- und Totoblocks und der staatlichen Lotteriegesellschaften tätig und vertritt diese in vielen gerichtlichen Auseinandersetzungen.

## 2. Inhalt des Gutachtens

Das Gutachten vertritt die Auffassung, dass die Zulassung von Online-Casinospielen die Inkohärenz des Lotterie-Veranstaltungsmonopols und des gewerblichen Automatenspiels in Spielhallen zur Folge hätte. Dem liegen folgende Überlegungen zugrunde:

- Das Gutachten räumt im Ausgangspunkt zutreffend ein, dass sowohl der EuGH als auch das BVerwG es gestatten,

„jede Glücksspielrestriktion gesondert auf ihre Geeignetheit zur Erreichung der angegebenen Regulierungsziele zu überprüfen [...] und [...] es auch ein Nebeneinander von monopolregulierten und einem Erlaubnisverfahren freigegebenen Glücksspielbereichen geben kann“ (S. 9),

also gerade keine sektorübergreifende Gesamtkohärenz des Glücksspiels fordern.

Das Gutachten stellt sodann zutreffend fest, dass dennoch eine sektorübergreifende Kohärenzbetrachtung angestellt werden muss. Sodann wird die These vertreten, Vergleichsgruppe hierfür müsse die Regulierung der Glücksspielart mit dem höchsten Gefährdungspotential sein (Seite 11). Dies gelte insbesondere für monopolisierte Glücksspielarten. Die Regulierung im Monopol sei nur durch das Ziel eines besonders hohen Spielerschutzes zu rechtfertigen (s. dort), den das Gutachten mit Spielsuchtbekämpfung gleichsetzt (ebd.Fn.4). Als Vergleichsgruppe für die sektorübergreifende Kohärenzbetrachtung benennt das Gutachten den Sektor der Online-Casinospiele und denjenigen der Automaten Spiele, weil diesen das höchste Gefährdungspotential innewohne.

- Auf dieser Grundlage überprüft das Gutachten mögliche Auswirkungen der Zulassung der als vergleichsweise gefährlicher eingestuften Online-Casinospielen auf die Rechtfertigung des Lotteriemonopols und die Beschränkungen der Automatenspiele. Es gelangt zu dem Ergebnis, dass die Zulassung von Online-Casinospielen das Lotteriemonopol gefährde, weil sich ein Verbot von ungefährlicheren Lotteriewetten abseits staatlicher Anbieter dann nicht mehr rechtfertigen lasse und die bestehende Spielhallenregulierung hinfällig sei, weil Wertungswidersprüche zwischen den Verböten im terrestrischen Bereich und den Erlaubnissen im Online-Bereich entstünden. Ebenso wenig ließen sich Monopol und terrestrische Beschränkungen im Spielbankenbereich noch rechtfertigen.

### **3. Rechtspolitische Empfehlungen des CBH-Gutachtens**

Das Gutachten gelangt aufgrund dessen zu folgenden Empfehlungen zum Formulierungsvorschlag zum künftigen Glücksspielstaatsvertrag aus NRW vom 28.10.2019:

- Virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele sollten verboten bleiben oder monopolisiert durch staatliche Gesellschaften veranstaltet werden.
- Hilfsweise sollten Online-Poker und das sogenannte Große Spiel staatlich monopolisiert bleiben und virtuelle Automatenspiele privaten Anbietern unter gleichen Bedingungen wie in Spielhallen ermöglicht werden.
- Die Spieleinsatzgrenzen im Online-Vertrieb der Sportwette müssten auf den terrestrischen Vertrieb ausgeweitet werden (§ 45 Abs. 6 des Entwurfs).
- Die Erlaubnis von Live-Ereigniswetten bei der Sportwette sei unzureichend beschränkt. Live-Ereigniswetten sollten weitestgehend verboten bleiben.
- Die Zulassung von Livewetten führe zur Inkohärenz des Verlinkungsverbots.
- Das Strafrecht solle für Geschäftsführer und Vorstände illegaler Glücksspielanbieter aktiviert und das Paymentblocking effektuiert werden.
- Die Werbebeschränkungen seien nicht ausreichend.

All dies hält, wie nachfolgend aufgezeigt werden soll, der Überprüfung nicht stand.

### **4. Fehlende Belastbarkeit der tragenden rechtlichen Annahmen des Gutachtens**

Das Gutachten benennt einschlägige höchstrichterliche Entscheidungen. Die Herleitung

der von ihm formulierten Anforderungen an eine sektorübergreifenden Kohärenzbetrachtung, die das Gutachten in den Mittelpunkt stellt, aus diesen Entscheidungen bleibt allerdings dunkel.

Die zentralen rechtlichen Grundannahmen erweisen sich als verfehlt. So wird davon ausgegangen, dass

- sich Monopolregulierung nur durch Spielerschutz rechtfertigen lasse (S.11, dazu (1)) und
- die sektorübergreifende Kohärenzprüfung dergestalt erfolgen müsse, dass die Regulierung der jeweiligen Glücksspielart mit derjenigen mit dem höchsten Gefährdungspotential verglichen werden müsse (S. 11, dazu (2)).

Beide rechtlichen Behauptungen werden vom Gutachter schon nicht belegt. Vor allem aber sind sie weder mit der Rechtsprechung des EuGH noch mit der des BVerfG zu vereinbaren. Daher fehlt es den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Gutachtens an einem tragfähigen Fundament:

- (1) Im Gutachten heißt es, dass eine Monopolregulierung ausschließlich durch *Spielerschutz* gerechtfertigt werden könne. Das ist offensichtlich unzutreffend:
  - Der EuGH führt in ständiger Rechtsprechung zum Glückspielrecht – gerade zu Lotteriemonopolen – zahlreiche zwingende Gemeinwohlbelange als mögliche Rechtfertigungsgründe für Monopole an. Zu diesen zählen namentlich auch der Verbraucherschutz und die Betrugsbekämpfung, nicht nur der Spielerschutz (EuGH, U.v.9.11.2003 – C-243/01 - Gambelli - Rn.67 m.w.N.).
  - Zahlreiche Lotteriemonopole europaweit werden nicht durch Spielerschutz, sondern durch Betrugsbekämpfung u.a. gerechtfertigt. Keines von ihnen ist in der 30jährigen Rechtsprechung zum Glückspiel je verworfen worden.
  - Das von CBH hierfür angeführte Zitat aus dem *Markus Stoß* Urteil des EuGH (S. 11) trägt diese Behauptung nicht. Es bezieht sich auf Rn.83 des Urteils, wo davon die Rede ist, dass die Schaffung eines Monopols  
„nur im Hinblick auf die Gewährleistung eines besonders hohen Verbraucherschutzniveaus rechtfertigen lässt.“  
(EuGH, U.v.8.9.2010 – C-316/08 -, Rn.83)

Es ist insoweit also nur von Verbraucherschutz die Rede, und damit nicht nur

von Spielsucht, sondern daneben auch von Betrugsbekämpfung.

Auch die - von CBH gar nicht zitierte – Rn. 117 des gleichen Urteils -, in der neben dem Sportwettmonopol auch Lotterien erwähnt werden, gibt die Behauptung nicht her. Denn dort heißt es gerade:

„Um ein staatliches Monopol auf Sportwetten *und Lotterien* der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Art mit dem Ziel rechtfertigen zu können, *Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen*, müssen die nationalen Behörden ...“ (EuGH, Urteil vom 8.9.2010 – C-316/08 Markus Stoß -, Rn.117 – Hervorh. dch.Unterz.)

Die Aussage erklärt sich also allein aus dem Kontext der deutschen Vorlagefragen. Wenn im Rahmen der Vorlagefrage „eine so restriktive Maßnahme wie die Schaffung eines Monopols“ vom Gesetzgeber begründet werden soll und hierfür die Vorlagefrage den Verbraucherschutz anführt, gelingt die Rechtfertigung denklogisch „nur im Hinblick auf die Gewährleistung eines besonders hohen Verbraucherschutzniveaus“. Dies ist Ausdruck einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall. Davon ist die Kohärenz eine Teilfrage.

- Fehlzitiert wird von CBH in diesem Zusammenhang schließlich der Beitrag des Unterzeichners zur Festschrift für Tilman Becker (2019), S.287 ff. Auch ihn führt Ruttig als Beleg dafür an, dass Monopole nur auf Spielsuchtbekämpfung gestützt werden können. Tatsächlich heißt es dort im Gegensatz dazu:

„Für sie [d.h. die Beschränkungen] muss *je für sich genommen* identifiziert werden, *welchem Zweck* sie dienen und ob sie *hierfür* unionsrechtlich gerechtfertigt erscheinen. Soweit der Spielerschutz oder die Absicht der Spielsuchtprävention bei gesetzlichen Beschränkungen eine Rolle spielt, hängt von deren kohärenter Verfolgung die Wirksamkeit der betreffenden Regelungen ab. ... Die Regulierung wird deshalb nachstehend allein im Lichte des Spielerschutzes betrachtet. Die Bedeutung anderer Aspekte ihrer Gestaltung soll damit nicht in Abrede gestellt werden.“ (S.294 – Hervorh. des Unterz.)

Der Unterzeichner beschränkt also nicht die möglichen Rechtfertigungsgründe für Monopole, sondern seinen Untersuchungsgegenstand. Er befasst sich mit der Frage, wie eine auf den Spielerschutz ausgerichtete Glücksspielpolitik gestaltet sein muss, um den rechtlichen Anforderungen zu genügen.

Erwartet wird, dass gesetzliche Regelungen nach dem vom EuGH aufgestellten Kohärenzmaßstab konsequent verfolgt werden (S.289). Egal um welches Glückspiel und um welche Beschränkung es geht (S.290), verlangt der EuGH stets eine Eignung der Regelungen, die „Verwirklichung der Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch dazu beitragen“ (Gambelli). Das ist der anzulegende Maßstab. Solange der Mitgliedsstaat sich also wie die Länder im GlüStV entscheiden, das Ziel der Spielsuchtbekämpfung zum übergreifenden Ziel aller Glückspielsektoren zu erheben, müssen die Regelungen dieses auch kohärent und systematisch zu verwirklichen geeignet sein.

- Ebenso wenig trägt die Behauptung *verfassungsrechtlich*. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zu den baden-württembergischen *Spielbanken* ausdrücklich bestätigt, dass Betrugsbekämpfung und die deshalb notwendig werdende wirksame Kontrolle das Monopol begründen könne:

„Die Erwartung, dass interne Kontrolle des Staates über eigene Spielbankunternehmen auf der Grundlage von § 5 SpBG und unter Inanspruchnahme allgemeiner haushalts- und gesellschaftsrechtlicher Kontroll- und Inzernbefugnisse effektiver sein wird als externe Kontrolle über Unternehmen in privater Trägerschaft, ist ohne gegenteilige Erfahrungswerte nicht widerlegbar.“ (Beschluss vom 19.07.2000 – 1 BvR 539/06 juris Rn.79).

Die Verwerfung des Gesetzes im konkreten Fall hatte anderweitige Gründe des Einzelfalls. Bis heute sind die Spielbanken unverändert in staatlicher Trägerschaft.

- Dass das Bundesverfassungsgericht im *Sportwettenurteil* Kontrollgründe nicht zur Rechtfertigung des Monopols herangezogen hat, liegt in den Besonderheiten der Sportwette begründet. Maßgeblich war, dass bei Wetten zu festen Odds die Manipulationsgefahren nicht vom Wettveranstalter ausgehen, sondern im Sportgeschehen liegen. Der Veranstalter ist also selbst Opfer, und nicht potentieller Täter von Spielmanipulationen (match fixing). Das Gericht ging daher davon aus, dass die Monopolbegründung nicht schon mit Betrugsbekämpfung erfolgen könne, weil „es nicht von vornherein ausgeschlossen [ist ...] die Vermeidung von Folge- und Begleitkriminalität grundsätzlich auch durch die Normierung entsprechender rechtlicher Anforderungen an ein

gewerbliches Wettangebot privater Wettunternehmen zu realisieren“ (BVerfGE 115, 276, 309 – 1 BvR 1054/01). Von allen geprüften Zielen hielt daher für Wetten nur die effektive Beherrschung der Spielsuchtgefahren als Monopolbegründung stand (ebd., s.a. Reichert, in: FS Tilman Becker, Wiesbaden 2019, S.288). Diese Begründung bezog sich dementsprechend ausdrücklich nur auf ein „Wettmonopol“ und „Wettunternehmen“.

- (2) Die zweite unzutreffende Behauptung besteht darin, dass eine sektorübergreifende Kohärenzprüfung nur dergestalt erfolgen könne, dass „die Regulierung der Glücksspielart mit dem höchsten Gefährdungspotential“ die Vergleichsgruppe bilden müsse (S. 11).

Bei ihr wird nicht einmal der Versuch unternommen, sie zu belegen. Hergeleitet werden soll, dass Vergleichsmaßstab für die Rechtfertigung des Monopols der Spielhallensektor sein müsse. Die vorliegende Rechtsprechung des EuGH gibt nichts dergleichen her. Auch im angeführten Fall *Markus Stoß* hat nicht der EuGH den Bezug zum Spielhallensektor und dessen Gefährdung des Verbrauchers hergestellt, sondern die Vorlagefrage. Und nur zu dieser Vorlagefrage durfte und konnte der EuGH nach dem Unionsprozessrecht daher eine Entscheidung treffen.

- (3) Sind die beiden Grundannahmen des Gutachtens mithin weder belegbar noch zutreffend, entzieht dies seinen Schlussfolgerungen durchweg die Grundlage. Im übrigen wäre, träfen sie zu, das Lotteriemonopol seit langem unionsrechtswidrig. Und CBH macht freilich seit Jahren landauf landab das Gegenteil erfolgreich geltend.

## 5. Nichtberücksichtigung der in den Glücksspielsektoren verfolgten Ziele

Das Gutachten verkennt danach, dass die Inkohärenz immer nur aus den für die jeweiligen Glücksspielbereichen verfolgten Zielen abgeleitet werden kann. Dies ist in der Rechtsprechung des EuGH und derjenigen des BVerwG anerkannt:

- Der *Europäische Gerichtshof* hat eine allgemeine Harmonisierung zwischen verschiedenen Glücksspielbereichen nie verlangt. Die Unionsrechtswidrigkeit des Sportwettmonopols hat er nicht daraus hergeleitet, dass überhaupt das gewerbliche Geldgerätespiel in Spielhallen den privaten Anbietern überlassen wird. Maßgeblich war vielmehr, dass die Regulierung in beiden Bereichen das Ziel der Spielsuchtprävention zur Rechtfertigung heranzieht, beim gefährlicheren Spiel aber eine Angebotsausweitung stattfand. Eine den Zielen, die für die jeweiligen Glücksspielsekto-



ren verfolgt werden, angemessene Differenzierung ist nach der Rechtsprechung sowohl des EuGH als auch des BVerwG also unproblematisch zulässig.

- Und das *Bundesverwaltungsgericht* hat eine Inkohärenz zwischen Sportwettmonopol und gewerblichem Geldgerätespiel (Urteil vom 20.06.2013 – 8 C 17/12, juris Rn. 66 f.) explizit abgelehnt, weil es eine intersektorale Inkohärenz zwischen beiden Bereichen nicht erkennen konnte.

## 6. Verknennung der Rechtsprechung des EuGH zur Differenzierung zwischen On- und Offline

Vor diesem Hintergrund erübrigen sich Diskussionen über eine Angleichung der Beschränkungen für Onlinecasino an diejenigen im terrestrischen Vertrieb. Sowohl das Bundesverwaltungsgericht, der EuGH als auch die Kommission haben vielmehr gerade umgekehrt in ständiger Spruchpraxis eine Differenzierung zwischen Online und Offline bislang als gerechtfertigt und kohärent beurteilt, wie das Gutachten selbst einräumt (S. 12 f).

Kohärenz bedeutet eben nicht einen Gleichlauf der gesetzlichen Regelungen. Unterschiede des Vorgehens sind für sich genommen nicht unzulässig, sondern nur dann, wenn sie sich nicht aus Besonderheiten rechtfertigen lassen, wenn sie also dem Ziel zuwiderlaufen, das an anderer Stelle zur Rechtfertigung der Differenzierung herangezogen wird. Das meint es, wenn der EuGH von einer Glaubwürdigkeitsprüfung spricht. Dabei hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass der Widerspruch zum Ziel in dem Bereich entstehen muss, mit dem verglichen wird. Die Regulierung im Spielhallenbereich bedeutet nach dem BVerwG also nur dann einen Widerspruch zur Regulierung bei der Sportwette, wenn sie dem Ziel der dortigen Beschränkungen entgegenwirkt.

Eine Differenzierung zwischen Online und Offline liegt geradezu wegen des im Onlinebereich weitaus höheren Wettbewerbsdrucks nahe, ja sie drängt sich auf. Eine Kanalisierung zu den unionsrechtlichen anerkannten Zielen des Jugend-, Spieler- und Verbraucherschutzes gebietet eine dem bestehenden Wettbewerbsdruck angemessene abweichende Regulierung für den Online-Bereich. Diese Erkenntnis führt dazu, dass alle von CBH gezogenen Schlussfolgerungen keiner Überprüfung standhalten.

Die deutsche Rechtsprechung hat eine Inkohärenz und Ungleichbehandlung zwischen der Regulierung bei Spielbanken (Monopol mit unbeschränktem Spiel) mit derjenigen bei Spielhallen (privates Angebot mit erheblichen gerätebezogenen Beschränkungen) mit der Begründung abgelehnt, dass Spielbanken terrestrisch sehr beschränkt verfügbar sind (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 u.a., juris Rn. 142 ff.). Dieses Argument



gilt im Verhältnis zwischen Spielbanken und Onlinecasino erst recht. Daher ist die Begründung für die Gefährdung des Monopols hier wenig überzeugend.

## 7. Konsequenzen

Die Kohärenzprüfung verlangt keine vollständige Uniformität sämtlicher Glücksspielbereiche. Sie verlangt eine widerspruchsfreie glaubwürdige Verfolgung der angeführten Ziele (Glaubwürdigkeitstest). Danach ist es lediglich erforderlich, eine unterschiedliche Behandlung anhand der jeweiligen Zielvorstellungen des Gesetzgebers zu rechtfertigen.

### a) Zulässige Differenzierung zwischen Online und Offline Casino / Spielhalle

Dass eine konsequente am Ziel orientierte Differenzierung zwischen Onlineangeboten und terrestrischen Angeboten der gleichen Spielform möglich ist, zeigen nicht nur die Spruchpraxis des Bundesverwaltungsgerichts, EuGH und der Europäischen Kommission, sondern auch die grundlegenden Unterschiede zwischen dem gewerblichen Geldgerätespiel in *Spielhallen* und dem Onlinecasinospiele, mit denen andere Gefahren einhergehen:

- *Möglichkeit zur Identifizierung*: Während das gewerbliche Geldgerätespiel in Spielhallen anonym und ohne Spielverhaltensmonitoring erfolgt, ermöglicht das Online-Spiel die ständige Verifizierung der Identität des Spielers und damit eine verhaltensbezogene Spielsuchtprävention.
- *Unterschiedliche Zahlungsformen*: Ein Spielverhaltensmonitoring wird in Spielhallen zudem dadurch erschwert, dass dort das Spiel nur gegen Bargeldzahlung erfolgt. Demgegenüber ist das Spielangebot im Internet nur über ein identifiziertes Zahlungsmittel möglich.
- *Überwachung des Anbieters*: In Spielhallen kann die Überwachung nur bei Anwesenheit der Behörde vor Ort erfolgen. Das Onlinecasino ermöglicht eine Überwachung über Safeserver nicht manipulierbar in Echtzeit.

Alle diese Unterschiede lassen sich empirisch belegen. Sie führen dazu, dass sich eine differenzierte Überwachung unproblematisch rechtfertigen lässt und in Schleswig-Holstein in zahlreichen gerichtlichen Verfahren auch standgehalten hat.

### b) Zulässige Differenzierung zwischen Online und Offline Spielbank / Onlinecasino

Selbiges muss aber auch in Bezug auf *Spielbanken* gelten. Im Verhältnis zu Spielhallen potentiell gefährlichere Spiele dürfen nur in Spielbanken angeboten werden, weil diese eine zwingende Identifizierung der Spieler vorsehen und damit eine Überwachung ermöglichen. Bei Online-Casinoangeboten muss dies freilich erst recht gelten. Hier ist der Kunde nicht nur einmalig bei der Gewährung identifiziert, sondern wird während des gesamten Spiels fortlaufend elektronisch erfasst. Algorithmen ermöglichen die Feststellung problematischen Spielverhaltens in einem Umfang, zu dem der menschliche Spielbankmitarbeiter niemals in der Lage wäre.

**c) Lotteriemonopol**

Auch in Bezug auf das Lotterieveranstaltungsmonopol ergeben sich keine Verwerfungen unter dem Aspekt der Kohärenz:

- Das gilt unproblematisch dann, wenn dieses wie in den meisten EU-Mitgliedsstaaten allein auf die Betrugs- und Manipulationsbekämpfung gestützt wird, weil Intransparenz und Manipulationsanreiz bei der Ausspielung großer Gewinnsummen nach dem Totalisatorprinzip, wie sie das Angebot des Blocks charakterisieren, größer sind als anderswo. Kohärenzprobleme ergeben sich dann nicht, weil völlig verschiedene Zielsetzungen im Raum stehen, was dazu führt, dass verschiedene Regelungsansätze verfolgt werden (dürfen).
- Nur soweit das Lotterieveranstaltungsmonopol wie bisher auf die Spielsuchtbekämpfung gestützt wird, weil man mit CBH zu Unrecht der Meinung ist, nur diese könne ein Monopol rechtfertigen, ergeben sich die von CBH aufgeworfenen Bedenken. Nur dann entsteht die von CBH zu Recht beanstandete Gefährdungsskala der Glücksspiele vom Spitzenreiter privatisierter Onlinecasinoveranstaltungen zum Lotterieveranstaltungsmonopol ausgerechnet auf der Stufe der niedrigsten Gefährdung. Selbst diese Hürde ließe sich aber wohl überwinden, wenn man der Begründung des 1.GlüÄndStV entsprechend einen Mix von Gründen für das Monopol anführte und die Bedeutung der Manipulationsgefahr besonders hoch gewichtet.

Danach drohen unter all diesen in der Diskussion angeführten Aspekten keine Kohärenzprobleme aus der unterschiedlichen Regulierung von Spielhallen und Onlinecasinos.

Bonn, den 20.11.2019

Rechtsanwälte Dr. R. Reichert, Partner u. Fachanwalt Verwaltungsrecht, und Dr. M. Kollmann