

HENGELERMUELLER

Permanenz in Inkohärenz – Das glücksspielrechtliche Regulierungsversagen der Länder und die Konsequenzen für einen neuen Glücksspielstaatsvertrag in europäischer Perspektive

Pressefachgespräch zum deutschen und europäischen Glücksspielmarkt am 9. Mai 2012

Rechtsanwalt Dr. Dirk Uwer, LL.M., Mag.rer.publ.*

1. Am 1.7.2012 soll der **Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag (1. GlüÄndStV)** in allen Bundesländern mit Ausnahme Schleswig-Holsteins in Kraft treten. Erklärtermaßen wollen die 15 Länder mit diesem auf 9 Jahre befristeten Vertrag System und Grundkonzeption des am 1.1.2008 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) fortsetzen.
2. Auch der 1. GlüÄndStV wird wie der GlüStV scheitern, weil er das Glücksspielrecht nach wie vor nicht kohärent und systematisch an den (behaupteten) gesetzgeberischen Zielen ausrichtet. Er führt die unverhältnismäßigen und inkohärenten Beschränkungen des GlüStV fort und **vertieft** dabei noch das **Defizit an adäquater Regulierung der Glücksspielmärkte**. Dieses Defizit wirkt sich erkennbar und beabsichtigt einseitig zu Lasten privater Marktteilnehmer und der Konsumenten aus. Der 1. GlüÄndStV ist damit ein **programmierter Rechtsverstoß**.
3. Die adäquate Regulierung von Märkten ist Aufgabe und Herausforderung des modernen Gewährleistungsstaats. Regulierungsversagen ist Staatsversagen. Gute Regulierung beginnt mit der Betrachtung ökonomischer Realitäten. Wer wie die Länder die Existenz von Glücksspiel-Märkten aus ideologische Gründen kontrafaktisch leugnet, programmiert Staatsversagen. Auf keinem anderen Markt ist die **Diskrepanz zwischen Marktwirklichkeit und Gesetzeslage** so deprimierend wie im Bereich der den Ländern überantworteten öffentlichen Glücksspiele. **Die Länder sind im Glücksspielwesen fiskalisch, ökonomisch und juristisch gescheitert**. Sie verteidigten jahrzehntelang ein verfassungswidriges Sportwettenmonopol, bis ihnen das Bundesverfassungsgericht 2006 im Sportwetten-Urteil den Verfassungsverstoß attestierte. Sie gestalteten ihr Lotterieveranstaltungsmo-

* Kontakt: Dr. Dirk Uwer, Partner
Hengeler Mueller
Benrather Straße 18-20, 40213 Düsseldorf
Tel. +49 211 8304 132, Fax +49 211 8304 170
dirk.uwer@hengeler.com www.hengeler.com

nopol so aus, dass es gegen höherrangiges Kartellrecht verstieß, was das Bundeskartellamt 2006 und der Bundesgerichtshof (BGH) 2008 klar, aber letztlich folgenlos entschieden. Denn die Länder zementierten im GlüStV diese verbotenen Demarkationen ihrer im Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB) kartellierten Landes-Lottogesellschaften, um die rechtswidrige Regionalisierung der Lottoumsätze dennoch durchzusetzen. Tausende Gerichtsverfahren zum GlüStV, ein volkswirtschaftlicher Gesamtschaden von geschätzt 20 Milliarden Euro bei mehr als 14 Milliarden Euro Umsatzverlusten allein im DLTB, die Vertreibung börsennotierter Unternehmen ins Ausland und kollateralgeschädigte Destinatäre sind die Bilanz.

4. Alle Rufe nach besserer Regulierung blieben ungehört. Doch angesichts des modernen, von der Europäischen Kommission gebilligten schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes hegten auch die 15 Länder Zweifel an ihrem Modell. So billigte die Ministerpräsidentenkonferenz zwar den Vertrag am 15.12.2011, stellte seine Ratifizierung jedoch unter den Vorbehalt einer „**abschließenden positiven Stellungnahme der Europäischen Kommission im Notifizierungsverfahren**“ nach der technischen Richtlinie 98/34/EG. In der am 20.3.2012 bekannt gewordenen Stellungnahme **verweigerte die Kommission** eine solche **positive Beurteilung** aus folgenden Gründen:

- Die Kommission kann die **Gesamtkohärenz des GlüÄndStV noch nicht beurteilen** (dazu müssen alle glücksspielrechtlichen Vorschriften, also auch Bundesrecht zu Pferdewetten und Automaten-spielen, geändert und notifiziert werden).
- Die Kommission fordert erneut eine Erklärung dafür, warum **gewerbliche Spielvermittler insgesamt 32 Einzelerlaubnisse** für eine bundesweite Tätigkeit einholen müssen (Sportwettenlizenzen und Erlaubnisse für Klassenlotterie-Einnehmer gelten dagegen bundesweit).
- Die Kommission weist erneut darauf hin, dass **Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit** von Beschränkungen für Sportwettenlizenzen (begrenzte Lizenzanzahl, Einsatzlimits, Werbebeschränkungen und -verbote) **nachgewiesen werden** müssen. Daran fehlt es bislang.
- Die Kommission erinnert mehrfach daran, dass **Erlaubnisverfahren transparent und nichtdiskriminierend** ausgestaltet sein müssen und bestehende (= staatliche) Anbieter nicht bevorzugt werden dürfen.
- Die Kommission kann **nicht einschätzen**, ob die sehr restriktiven Lizenzbedingungen ein **wirtschaftlich tragfähiges legales Glücksspielangebot** in Deutschland ermöglichen (das ist Voraussetzung für die Geeignetheit des Lizenzsystems).
- Die Länder haben **keinen Nachweis** von besonderen **Geldwäsche- und Suchtgefahren** bei Online-Casinospielen und Poker vorgelegt. **Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit** des Totalverbots für Online-Casinospiele und Poker wurden **nicht nachgewiesen**.
- Die Länder haben **die Werberichtlinien zur Überprüfung** einzureichen, sobald diese erstellt sind; auch hier hat die Kommission Zweifel an der Rechtmäßigkeit.
- Die Kommission erinnert die Länder erneut an ihre weiter bestehenden **Notifizierungspflichten** (z.B. in Bezug auf Ausführungsgesetze zum GlüÄndStV).
- Die Kommission fordert die Länder mehrfach zur **zeitnahen Evaluierung des GlüÄndStV** auf, die Ergebnisse sind der Kommission mitzuteilen.
- Der Abschluss des Notifizierungsverfahrens bedeutet nicht automatisch, dass die notifizierte Regelung unionsrechtskonform ist, und schließt die **spätere Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen den GlüÄndStV** nicht aus.

5. Weder geprüft noch gebilligt hat die EU-Kommission den Entwurf anhand der in der Rechtsprechung des EuGH geforderten Kriterien der **Kohärenz und Konsistenz** glücksspielrechtlicher Regelungen. Eine solche Prüfung ist nicht Gegenstand des Notifizierungs-

verfahrens, sondern einem sich ggf. anschließenden **Vertragsverletzungsverfahren** vorbehalten.

6. Angesichts der gravierenden europarechtlichen Beanstandungen durch die EU-Kommission wirken die öffentlichen Äußerungen der federführenden Landesregierungen von Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, die Kommission habe ein „positives Votum“ abgegeben und „keine Bedenken“ mehr, irrational; die Kommission hat diese Fehldeutung auch umgehend zurückgewiesen. Welche Bedeutung die Länder dem Brüsseler Votum tatsächlich beimaßen, zeigt sich indes an der Äußerung eines Beamten aus der CdS-Arbeitsgruppe für den GlüStV vor Eingang der Stellungnahme der Kommission, man werde die Ratifizierung unabhängig von deren Ergebnis einleiten. Dahinter steckt ein **manipulatives Verhaltensmuster**: Schon die schriftliche Anhörung zum GlüStV Ende 2006 war durch massive Ergebnisbeeinflussung geprägt. Obwohl rund 90 umfangreiche, ganz überwiegend ablehnende Stellungnahmen eingegangen waren, kamen die Glücksspielreferenten nach nur *fünf* Arbeitstagen zur Auswertung *aller* Stellungnahmen zu dem – später falsifizierten – Ergebnis, dass der Vertragsentwurf verfassungs- und europarechtskonform sei. Die daraufhin gestellten Akteneinsichtsansprüche, sämtliche zugehörigen Unterlagen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wurden abgelehnt. In der Tischvorlage zur entscheidenden Ministerpräsidentenkonferenz am 13.12.2006 hieß es zu den geheim gehaltenen Stellungnahmen lapidar, es hätten sich „keine neuen Aspekte in der Sache“ ergeben. Auch die **Evaluierung des GlüStV 2010/11** (§ 27 GlüStV) wurde von der verantwortlichen CdS-Arbeitsgruppe manipuliert: Die sog. „Strukturierte Anhörung“ im Mai 2010 und der mit der Erkenntnis verblüffende (Selbst-)Evaluierungsbericht der Glücksspielreferenten vom 1.9.2010, alles Vorschriften des GlüStV hätten sich „bewährt“, **genühten nicht den Anforderungen** an ein transparentes, ergebnisoffenes **Verfahren der Normbeobachtung und retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung**. Zudem bestehen dringende Verdachtsmomente, dass die CdS-Arbeitsgruppe die „International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens“ von 2009, auf die sich die Begründung des 1. GlüÄndStV stützt, in „monopolfreundlicher“ Weise manipuliert hat, wie eine im Internet (www.vewu.com) abrufbare Synopse des Entwurfs (April 2009) mit dem finalen Gutachten (Juli 2009) zeigt. Die **Begründung des 1. GlüÄndStV** enthält auch im Übrigen **gravierende Falschaussagen**, die auf die **Täuschung der Landtage** angelegt sind. So heißt es etwa, der BGH habe die Rechtmäßigkeit des GlüStV in kartellrechtlicher Hinsicht bestätigt. Das Gegenteil ist richtig: Der BGH hat es 2008 als rechtswidrig angesehen, durch den Erlaubnisvorbehalt des GlüStV die Verfügungen des Bundeskartellamts zu umgehen. Doch genau das ist ständige Praxis der Länder seit 2008. Sie ist derzeit Gegenstand einer Untersuchung der **Monopolkommission**.
7. Die **Landtage** haben keine Möglichkeit, in den Staatsvertrag und seine manipulative Begründung, die – systemimmanent – später als von ihnen autorisierte „Gesetzesbegründung“ figuriert, korrigierend einzugreifen. Die Parlamentarier können den Staatsvertrag nur **als Ganzes ablehnen** – was unter den parlamentarischen Gegebenheiten einem partikularen Misstrauensvotum gegen die von den Mehrheitsfraktionen getragene Landes-

regierung gleichkäme – oder ihm **unbedingt zustimmen**. Diesen Umstand haben sich die Autoren des GlüStV wie des 1. GlüÄndStV zunutze zu machen gewusst.

8. Die Umstände der mit Blick auf das **Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip prekären Genese** des GlüStV und des 1. GlüÄndStV sind bislang weder gesetzgebungs- und verwaltungswissenschaftlich noch juristisch und auch nicht kriminologisch aufgearbeitet. Empirische Beobachtungen belegen eine Sondersituation: Es herrscht eine weitestgehende **Personenidentität** zwischen den Verfassern der Staatsvertragsentwürfe (**Normvorbereitungsebene**), den obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (**Normvollzugsebene**) und der mit der Evaluierung und Novellierung des Staatsvertrags befassten Arbeitsgruppe (**Normbeobachtungsebene**). In diesem **personellen und temporalen Kontinuum** wird ein **irrational-etatistisches Modell** staatlicher Glücksspielregulierung perpetuiert, das sich **gegen modell-inkompatible Erkenntnisse** suchtepidemiologischer, ökonomischer, soziologischer oder juristischer Forschung **autoimmunisiert** hat. So wird beispielsweise noch 2012 vor sachsen-anhaltischen Verwaltungsgerichten der vollständige Ausschluss gewerblicher Spielvermittler mit den Gefahren der Lottosucht begründet, obwohl das Verwaltungsgericht Halle/Saale Ende 2010 nach einer deutschlandweiten empirischen Erhebung bei Betreuungsgerichten und Fachkliniken genau diese Suchtgefahr in einer (rechtskräftigen!) Entscheidung in das Reich der Phantasie verwiesen hat. Innerhalb dieses Kontinuums wird eine Modellstringenz gepflegt, die allein es prima facie erklärbar macht, dass die restriktiven Vertriebs- und Werbevorschriften unter dem GlüStV ausschließlich – und dann mit größtmöglicher Härte – gegenüber *privaten* Akteuren auf den Glücksspielmärkten vollzogen wurden, während die staatlichen **Monopolgesellschaften** von einem **vollständigen Ausfall ordnungsrechtlicher Kontrolle** profitierten, der nur teilweise durch die von Privaten induzierte **wettbewerbsrechtliche** Disziplinierung der Monopolisten kompensiert werden konnte. Ähnliche Auffälligkeiten zeigten sich bei Errichtung und Besetzung des **Fachbeirats Glücksspielsucht**, dessen Mitglieder in einem nicht transparenten Verfahren nach dem Kriterium strikter „Monopoltreue“ ausgewählt wurden. Jüngstes Beispiel ist die Berufung eines früheren Glücksspielreferenten, der an der Entwicklung des GlüStV maßgeblich beteiligt war, in dieses Gremium; damit ist eine wissenschaftlich unabhängige und objektive Beratung der Länder durch diesen Fachbeirat planmäßig ausgeschlossen. Ein ähnlicher Ansatz wird künftig mit dem – verfassungswidrigen – **Glücksspielkollegium** verfolgt. Auch hier ist eine Besetzung mit den Autoren des 1. GlüÄndStV bereits angekündigt. Insgesamt legt es dieser empirische Befund nahe, das System der Genese, Implementierung und Evaluierung des GlüStV/1. GlüÄndStV phänomenologisch auf Vergleichbarkeit oder Nähe zu struktureller Korruption interdisziplinär wissenschaftlich zu untersuchen.
9. Symptomatisch für diese gerade auch die Begründung des 1. GlüÄndStV durchziehende Modellstringenz ist die Überbetonung des vom EuGH anerkannten mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums bei gleichzeitiger **Relativierung** der primärrechtlichen Kohärenzansforderungen sowie der **Geltungsansprüche des europäischen Unionsrechts** insge-

samt. Eine **adäquate Regulierung** der **konvergenten europäischen Glücksspielmärkte** kann so nicht gelingen.

10. Auch den 15 Ländern ist bewusst, dass der **1. GlüÄndStV als solcher europarechtswidrig** ist, weil er isoliert **nicht zu einer kohärenten und systematischen, sektorenübergreifenden Regulierung der deutschen Glücksspielmärkte** führt. Dazu bedürfte es zum Einen massiver Eingriffe in das bundesrechtlich geregelte **gewerbliche Automatenspiel** (Geld-Gewinnspiel). Die dazu vorgelegten Gesetzesentwürfe sind jedoch allesamt formell und materiell verfassungswidrig. Zum Anderen sind die von den Ländern in einem Gesetzesentwurf des Bundesrates zur **Besteuerung von Sportwetten** vorgeschlagenen Änderungen des Rennwett- und Lotteriegesetzes von 1922 – auch nach Auffassung der Bundesregierung – **mit dem europäischen Beihilferecht unvereinbar** und daher rechtswidrig.
11. Die spielhallenbezogenen Regelungen des 1. GlüÄndStV sind wie die von den Ländern vorgesehenen Landesspielhallengesetze **formell verfassungswidrig**. Den Ländern fehlt dafür schon die Gesetzgebungskompetenz, weil die den Ländern in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zugewiesene Kompetenz auf Regelungen mit besonderem örtlichem Bezug beschränkt ist. Regelungen wie das umfassende Werbeverbot, die landesweit zu konkretisierenden Abstandsgebote und das Verbot von Mehrfachkonzessionen zielen auf bundesweit einheitliche Begrenzungen und gelten unabhängig von den konkreten örtlichen Gegebenheiten für alle Spielhallen. Sie weisen damit keinerlei lokalen Bezug zum Standort einer Spielhalle auf und gehen über die lokal radizierte Regelungskompetenz der Länder weit hinaus.
12. Die Regelungen sind im Übrigen auch **materiell verfassungs- und unionsrechtswidrig**, weil die Länder die Konstruktionsfehler des bestehenden Glücksspielrechts auf das bundesrechtlich und ungleich besser regulierte gewerbliche Spiel ausweiten und dieses zusätzlich zur gewerberechtlichen Aufsicht einem glücksspielrechtlichen Regelungsregime unterwerfen wollen. Die damit verbundenen Beschränkungen der Anbieter von Geld-Gewinnspielen sind sachlich nicht gerechtfertigt und unverhältnismäßig. Die im europäischen Vergleich äußerst geringe Zahl von pathologischen Spielern in Deutschland (Spanne: 0,19 bis 0,56 % der erwachsenen Bevölkerung) belegt vielmehr, dass bereits der bestehende gewerberechtliche Regelungsrahmen für gewerbliche Geld-Gewinnspiele und das – unausgeschöpfte – bauplanungsrechtliche Steuerungspotential der Kommunen einen effektiven Jugend- und Spielerschutz gewährleistet. In auffälligem Kontrast dazu sollen die glücksspielrechtlichen Regelungen für die unter suchtpräventiven Gesichtspunkten **wesentlich problematischeren Automaten Spiele in Spielbanken** weiter gelockert werden. Schon jetzt besteht ein deutliches Regelungsgefälle zwischen den bundesrechtlich streng regulierten gewerblichen Geld-Gewinnspielgeräten einerseits und den dem Glücksspielrecht der Länder unterliegenden Automaten Spielen in Spielbanken andererseits. Für die Slot Machines in den Spielbanken gibt es – anders als bei den gewerblichen Geld-Gewinnspielgeräten – keine gerätebezogenen Vorgaben (z.B. Gewinn- und Verlustbegrenzung, Zwangspause, Jackpotverbot) und keine quantitativen Beschränkungen (z.B. Geräteanzahl, Aufstellfläche). Durch die zusätzlichen Eingriffe beim gewerblichen Geld-

Gewinnspiel im 1. GlüÄndStV werden die bestehenden Inkohärenzen im Glücksspielrecht noch verstärkt.

13. Das **Rennwett- und Lotteriegesezt** sieht in § 16 zur Finanzierung der Pferdezucht eine Rückerstattung des Aufkommens aus der Totalisatorsteuer im Umfang von bis zu 96 % an die Rennvereine vor. Darin liegt grundsätzlich eine **europarechtswidrige selektive Beihilfe**, die schon auf der Grundlage des geltenden Rechts als europarechtswidrig anzusehen ist. Weil diese Beihilfe seit 90 Jahren unverändert und damit älter als die Römischen Verträge ist, genießt sie Bestandsschutz und wird von der Kommission nicht aufgegriffen, obwohl sie berechtigt wäre, diese Beihilfe an die Rennvereine für die Zukunft zu untersagen. Den Anlass für ein solches Verfahren könnte nun die im Zuge des 1. GlüÄndStV vorgesehene materiell-rechtliche Änderung des Besteuerungsregimes liefern. Damit einher ginge nämlich eine Absenkung des Steuersatzes von 16 $\frac{2}{3}$ % auf 5 % und entsprechend eine Anpassung der Steuerrückerstattung von max. 96 %. Die Konsequenzen für das Steueraufkommen und damit auch auf die Höhe der Beihilfe für die Rennvereine sind nicht abzusehen. Erwartet wird aber, dass der sinkende Steuersatz durch eine Zunahme legaler Wettangebote und die neue Möglichkeit, über den Totalisator auch auf im Ausland stattfindende Pferderennenwetten anzubieten, überkompensiert wird. Daraus soll eine Erhöhung des Steueraufkommens und damit auch des Beihilfevolumens zugunsten der Rennvereine resultieren. Die seit 1922 bestehende Staatsfinanzierung der Rennvereine würde dadurch in Form einer erweiterten und damit „neuen“ Beihilfe umgestaltet. Diese Beihilfe müsste der EU-Kommission notifiziert werden; bis zur Genehmigung besteht ein Vollzugsverbot, d.h. das neue Steuer- und Finanzierungsregime dürfte nicht angewandt werden. Damit scheidet auch die Absenkung des Steuersatzes für Sportwetten – Herzstück der vermeintlichen „Sportwetten-Liberalisierung“ des 1. GlüÄndStV – aus, denn Pferdewetten könnten nur unter Verstoß gegen den Gleichheitssatz höher als sonstige Sportwetten besteuert werden. Der Gesetzgeber hat also nur zwei Möglichkeiten: Entweder er streicht die Steuerrückerstattung an die Rennvereine ersatzlos aus dem Gesetz, und die Besteuerung aller Sportwetten erfolgt einheitlich zum angestrebten Satz von 5 % Dieser Ansatz würde jedoch den **Zusammenbruch der bestehenden Finanzierung der Pferdezucht** in Deutschland nach sich ziehen. Oder er stellt die Neuregelung unter den Vorbehalt der Genehmigung der Kommission; damit könnte das **Sportwetten-Konzessionsmodell des 1. GlüÄndStV bis auf Weiteres nicht in Kraft treten**. Die Folge wären weitere Verschärfungen der glücksspielsektorenübergreifenden Inkohärenzen. Der 1. GlüÄndStV würde damit noch schneller vor den Gerichten scheitern als sein Vorgänger.
14. Dieses Dilemma ist symptomatisch für den völlig verfehlten Regulierungsansatz des bislang den Ländern überantworteten öffentlichen Glücksspiel. Die Länder haben mit atavistischen Regelungsansätzen gigantische Graumärkte entstehen lassen und mit diesen Konzepten vor dem Europäischen Gerichtshof und den deutschen Gerichten schwere Niederlagen erlitten. Der 1. GlüÄndStV dokumentiert, dass die Länder all dies ignorieren und ihre Fehler noch vermehren und vertiefen wollen. Sie wollen **verfassungs- und eu-**

roparechtswidrige Regelungen ihres Glücksspielrechts auf den Geld-Gewinnspielbereich und den Pferdewettensektor übertragen. In der Sache wird damit ein „gesunder“ Rechtsrahmen des Bundes, der bislang Verfassungs- und Europarecht standgehalten hat, mit „kranken“ Regelungskonzepten der Länder infiziert. Der Bund sollte gegen einen solchen programmierten Rechtsverstoß einschreiten und die Regulierung der Glücks- und Gewinnspielmärkte insgesamt an sich ziehen.

15. Nur durch eine **bundeseinheitliche Regelung** kann das Glücksspielrecht insgesamt kohärent und systematisch an den gesetzgeberischen Zielen ausgerichtet und die Funktionsfähigkeit der Rechts- und Wirtschaftsordnung im Glücksspielbereich wiederhergestellt werden. Der Bund hat außerdem auch als Adressat eines von der Kommission bereits angekündigten Vertragsverletzungsverfahrens gegen den 1. GlüÄndStV ein erhebliches Eigeninteresse an einer **unionsrechtskonformen Neuregelung des Glücksspielrechts**. Die von den Ländern stets für sich reklamierte „Lotteriehochheit“ ist jenseits der Gesetzgebungszuständigkeit ein Nullum. Eben diese Gesetzgebungskompetenz sollte und darf nun der Bund den Ländern entziehen. Vorentwürfe eines **Bundes-Glücksspielgesetzes** sind konzipiert. Den Ländern würden damit auf die Ausführung dieses Bundesgesetzes reduziert (Art. 83 GG). **Fiskalisch** hätte diese Lösung für die Länder keine Nachteile, sie würden weiter im bisherigen gesetzlichen Umfang Totalisator- und Lotteriesteuer sowie Konzessionsabgaben erhalten.
16. Der Bund hat im Bereich der Wirtschaft nach **Art. 72 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG** das Recht zur Gesetzgebung, wenn die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erfordern. Diese Voraussetzungen sind erfüllt, weil die landesrechtlichen Regelungen mehrfach vor deutschen und europäischen Gerichten gescheitert sind und die Länder sich trotz ihres **regulatorischen Totalversagens** der zwingend gebotenen, grundlegenden Neuausrichtung des Glücksspielrechts verweigern. Das BVerfG hat im **Sportwetten-Urteil vom 28.3.2006** klargestellt, dass eine Neuregelung des bislang landesrechtlich geregelten Glücksspielrechts auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auch durch den Bund erfolgen kann. Dem steht insbesondere nicht der ordnungsrechtliche Aspekt der Regelungsmaterie entgegen.
17. Die Übernahme des bewährten **bundesrechtlichen Regelungskonzepts** für Glücks- und Gewinnspiele (Pferdewetten und gewerbliche Geld-Gewinnspiele) für bislang landesrechtlich geregelte Glücksspiele ist sinnvoll. Die Regelungen stellen ein hohes Maß an Jugend- und Spielerschutz sicher, ohne in präzeptoraler Attitüde die Konsumentensouveränität der Glücksspielinteressenten zu beschneiden, und entsprechen damit den Anforderungen des BVerfG, des BVerwG und des EuGH an ein **kohärentes und systematisches Regelungssystem** für Glücksspiele. Gleichzeitig gewährleisten sie Glücksspielanbietern einen sicheren Rechtsrahmen für ihre grundrechtlich und durch die unionsrechtlichen Grundfreiheiten geschützte Tätigkeit.