



---

**Dokumentation**

---

**Gesetzgebungskompetenzen für das Glücksspielwesen**

---

## **Gesetzgebungskompetenzen für das Glücksspielwesen**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 257/18  
Abschluss der Arbeit: 20. Juli 2018  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Fragestellung

Das Glücksspielwesen bildet eine Querschnittsmaterie, die in der föderalen Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes unterschiedliche Kompetenztitel berührt. Teils ist der Bund, teils sind die Länder zur Gesetzgebung zuständig. Gebeten wird um die Darstellung und Abgrenzung dieser Gesetzgebungskompetenzen.

## 2. Literaturhinweise

### 2.1. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Glücksspielwesen, Ausarbeitung vom 11. Oktober 2007, Az. WD 3 - 375/07

Die Ausarbeitung von 2007 stellt die **einschlägigen Kompetenztitel** dar. Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes hat sich seitdem nicht geändert. Zentrale Bedeutung kommt der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 Grundgesetz (GG) zu. Danach kann der Bund – unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG – das „Recht der Wirtschaft“ regeln, insbesondere das Gewerberecht, jedoch mit Ausnahme des Rechts der Spielhallen. Die Ausarbeitung geht außerdem auf die Normen ein, mit denen der Bund von seiner konkurrierenden **Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht** hat.

### Anlage 1

### 2.2. Ennuschat/Klestil, Pferdewetten zwischen Gewerbefreiheit und Ordnungsrecht, GewArch 2012, S. 417-423

Der Aufsatz begründet insbesondere die Bundeskompetenz für den Erlass des **Rennwett- und Lotteriegesetzes**. Der Bund habe diesen Bereich umfassend geregelt (S. 418, B. II.). Landesrechtliche Regelungsspielräume ergäben sich jedoch aus Öffnungsklauseln; hiergegen geäußerte verfassungsrechtliche Bedenken teilen die Verfasser nicht (S. 420, C. V.).

### Anlage 2

### 2.3. Wormit, Grundstrukturen und aktuelle Entwicklungslinien der deutschen Glücksspielregulierung, NVwZ 2017, S. 281-286

Der Verfasser gewährt einen Überblick über die Regelungen der Teilbereiche des Glücksspielrechts. Er unterscheidet die „landesrechtlichen Glücksspielsektoren“ der Lotterien, Sportwetten und Spielbanken einerseits und die „bundesrechtlichen Glücksspielsektoren“ des Automatenspiels und der Pferdewetten andererseits. Daneben bestünden zivil- und strafrechtliche sektorenübergreifende Regelungen. Der Schwerpunkt der landesrechtlichen Regelungen liege im **Gefahrenabwehrrecht**. Die bundesrechtlichen Regelungen seien dagegen „mehr vom Gedanken der **Gewerbefreiheit** als von der Abwehr glücksspielbezogener Gefahren getragen.“ Der Verfasser geht außerdem auf die **unionsrechtlichen Vorgaben** für mitgliedstaatliche Gesetzgebung im Bereich des Glücksspiels ein: Zwar bestehe kein europäisches Sekundärrecht. Grenzen ergäben sich jedoch aus den Grundfreiheiten, insbesondere aus der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit. Hier komme dem

---

vom Europäischen Gerichtshof als Teil der Geeignetheitsprüfung entwickelten Kohärenzgebot besondere Bedeutung zu.

### Anlage 3

- 2.4. H.-P. Schneider, Die Zerschlagung eines (ehemals) freien Gewerbes – Kritische Bemerkungen zum Spielhallen-Beschluss des BVerfG, NVwZ 2017, S. 1073-1080

Gegenstand der Entscheidungsbesprechung ist der sogenannte **Spielhallenbeschluss** des Bundesverfassungsgerichts vom 7. März 2017 (Az. 1 BvR 1314/12 u.a.), den der Verfasser als „Fehlentscheidung“ kritisiert. In diesem Zusammenhang setzt er sich mit der Auslegung des Begriffs **„Recht [...] der Spielhallen“** in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auseinander. Das Verständnis des Bundesverfassungsgerichts und den daraus folgenden Regelungsspielraum der Länder hält er für **zu weit**.

### Anlage 4

- 2.5. Dietlein, Glücksspielregulierung und Konsequenzgebot, NVwZ 2017, S. 1667-1670

Bezugnehmend auf die Anmerkung von Schneider (oben 2.4) vertritt der Verfasser die **Gegenauffassung**: Die verfassungsgerichtliche weitere Auslegung des „Rechts der Spielhallen“ sei **überzeugend**.

### Anlage 5

\*\*\*