



Sachstand

Werbung für Glücksspiel und Sportwetten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

Werbung für Glücksspiel und Sportwetten

Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 057/23
Abschluss der Arbeit: 30.06.2023
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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Überblick	4
2.	Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung für Glücksspielwerbung	5
2.1.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes	5
2.2.	Gesetzgebungskompetenz der Länder	7
2.3.	Spezifische Bereiche des Glückspiels	8

1. Überblick

Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags wurden gefragt, ob und gegebenenfalls inwieweit der Bund über Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Werbung, des Marketing und des Sponsoring für Glücksspiele und Sportwetten verfügt und wie sich diese zu den von den Ländern im Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021)¹ getroffenen Regelungen verhalten. Denn die Länder haben bereits gemäß § 5 GlüStV 2021 Regelungen zu Werbung und Sponsoring für Glücksspiele geregelt. Inhaber einer Erlaubnis für öffentliche Glücksspiele dürfen vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelungen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 grundsätzlich für die jeweils erlaubten Glücksspiele werben und Sponsoring betreiben.

Die Verteilung der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des gesamten Glücksspielrechts ist nicht eindeutig geregelt. Zum einen gibt es keinen ausdrücklichen Kompetenztitel im Grundgesetz, weder für die Regulierung des Glücksspiels als Ganzes noch für die Regulierung der Glücksspielwerbung.² Zum anderen wird eine einheitliche kompetenzielle Gestaltung des Glücksspielrechts dadurch erschwert, dass der Begriff des Glücksspiels eine Vielzahl unterschiedlicher Glücksspielformen erfasst, wie Sportwetten, Pferdewetten, Lotterien oder Spielbanken, deren Zuordnung zur Bundes- oder Landeskompetenz in Rechtsprechung und Literatur unterschiedlich bewertet wird (näher dazu unter 2.3.).

Ausdrücklich geregelt ist nur, dass der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 des Grundgesetzes (GG)³ innehat. Davon sind Spielhallen jedoch explizit ausgenommen, sodass dies insoweit eine ausschließliche Landesgesetzgebungskompetenz begründet. Außerdem liegt die Gesetzgebungskompetenz ebenfalls dann bei den Ländern, soweit das Grundgesetz dem Bund gemäß Art. 70 Abs. 1 GG keine Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Dies gilt beispielsweise für bestimmte Bereiche des Polizei- und Ordnungsrechts. Es wird argumentiert, dass Glücksspielrecht u.a. wegen der dadurch bezweckten Suchtbekämpfung in wesentlichen Teilen besonderes Ordnungsrecht sei und die Länder daher auch über die entsprechende Gesetzgebungskompetenz verfügen.⁴

In Bezug auf Regelungen betreffend die Werbung für Glücksspiele lässt sich argumentieren, dass diese einen untrennbaren Bestandteil der Regulierung des jeweiligen Glücksspielbereiches darstellen. Demnach käme es maßgebend auf die Gesetzgebungskompetenz für den einzelnen Glücksspielbereich im Einzelfall an. Zwar könnte wegen der wirtschaftlichen Relevanz von Werbung auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG abgestellt werden. Dabei bleibt jedoch zu berücksichtigen, dass bei

1 Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021), 29.10.2020, abrufbar unter: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/StVGlueStV2021>.

2 Vgl. allgemein zum Glücksspielrecht, Ruttig, in: Handbuch Multimedia-Recht, 55. EL, Teil 21.2 Glücksspiele im Internet Rn. 5 (Stand: Februar 2021); Dietlein/Peters, § 13 Verfassungsrechtliche Aspekte des deutschen Glücksspielrechts, in: Gebhardt/Korte, GlücksspielR, 2. Aufl. 2018, Rn. 3.

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

4 Vgl. dazu Ruttig, in: Handbuch Multimedia-Recht, 55. EL, Teil 21.2 Glücksspiele im Internet Rn. 5 f. (Stand: Februar 2021); ferner Dietlein/Peters, § 13 Verfassungsrechtliche Aspekte des deutschen Glücksspielrechts, in: Gebhardt/Korte, GlücksspielR, 2. Aufl. 2018, Rn. 5.

Regelungen, die sowohl Gesetzgebungsmaterien des Bundes als auch der Länder berühren, für die Gesetzgebungskompetenz im Ergebnis dennoch auf den Schwerpunkt der zu regelnden Materie im Einzelfall abgestellt wird. Selbst wenn die Glücksspielwerbung im Einzelfall der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zugeordnet werden kann, müsste dies die Erforderlichkeit gemäß Art. 72 Abs. 2 GG erfüllen (näher dazu unter 2.1.).

2. Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung für Glücksspielwerbung

Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, jedoch ohne das Recht der Spielhallen. Der Bund ist allerdings nicht gezwungen, eine Regelung auf der Grundlage zu treffen, nur weil ihm die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zusteht. Vielmehr haben die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat, die Befugnis zur Gesetzgebung. Entscheidet sich der Bundesgesetzgeber, insoweit einen bestimmten Bereich doch zu regulieren und ist dies nach Art. 72 Abs. 2 GG auch erforderlich, würde diese Regelung allerdings dazu führen, dass die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen wegen der Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG nichtig werden würden.⁵

Das bedeutet im Ergebnis, dass die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 Abs. 1 GG nur dann haben, wenn Glücksspielwerbung nicht dem Recht der Wirtschaft oder einer anderen Bundesgesetzgebungskompetenz zuzuordnen ist. Der Bund dürfte in dem Bereich keine Gesetze erlassen. Unterfällt demgegenüber die Glücksspielwerbung im Einzelfall der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes und wäre dies erforderlich im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG, wären die dazu getroffenen landesrechtlichen Regelungen wegen Art. 72 Abs. 1 GG nichtig, wenn der Bund dazu Gesetze erließe. Maßgebend ist folglich, ob die Regelung der Werbung für Glücksspiel unter den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG fällt und im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich wäre. Dies ist jedoch insgesamt sowohl im Bereich des Glücksspielrechts als auch der Werbung nicht einheitlich geklärt.

2.1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Nach dem Bundesverfassungsgericht ist „Recht der Wirtschaft“ gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG grundsätzlich weit zu verstehen und umfasst

alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, die sich in irgendeiner Weise auf die Erzeugung, die Herstellung und die Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen. Auf dieser Grundlage können das Wirtschaftsleben insgesamt sowie Fragen der Wirtschaftsorganisation, einzelner Wirtschaftszweige und bestimmter

5 Kment, in: Jarass/Piero, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 72 Rn. 11a.

wirtschaftender Personen geregelt werden. Daneben zählen hierzu Normen, die ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingreifen.⁶

Da sich Regelungen zur Werbung grundsätzlich auch auf den Vertrieb von Gütern beziehen können, wird teilweise vertreten, dass sie als solches unter das „Recht der Wirtschaft“ fallen.⁷ Allerdings sind zur Vermeidung einer ausufernden Auslegung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die Zuständigkeiten der Länder gemäß Art. 70 Abs. 1 GG zu berücksichtigen.⁸ Wenn ein Gesetz neben wirtschaftlichen Zielen andere Ziele verfolgt, für die die Länder gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz haben, ist demnach eine Kompetenzabgrenzung erforderlich. Diese erfolgt nach dem Schwerpunkt der Regelung unter Würdigung des Gesamtbildes. Demzufolge wäre die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nur gegeben, wenn der Regelungsschwerpunkt auf wirtschaftlichen Aspekten und der Gewerbefreiheit liegt.⁹

Im Fall einer Bundesgesetzgebungskompetenz im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG wäre außerdem zu berücksichtigen, dass der Bund gemäß Art. 72 Abs. 2 GG das Gesetzgebungsrecht nur hat, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. In Betracht gezogen wird im vorliegenden Kontext besonders die Variante der Wahrung der Wirtschaftseinheit.¹⁰ Dem Bundesverfassungsgericht zufolge liegt diese im gesamtstaatlichen Interesse, „wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtssetzung geht“.¹¹ Dadurch sollen Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet beseitigt werden und erhebliche, wirtschaftspolitisch nachteilige Auswirkungen einer auf Länderebene bestehenden Rechtsvielfalt oder fehlender Regelungen abgewehrt werden.¹²

In Bezug auf Lotterierecht und das Recht der gewerblichen Spielevermittlung in Gänze ist einer Ansicht nach diese Voraussetzung des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt. Eine bundesgesetzliche Regelung würde der Entstehung von Schranken für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet wegen

6 BVerfGE 157, 223 (292, 293 Rn. 176); BVerfGE 55, 274 (309); BVerfGE 5, 25 (28).

7 Vgl. in Bezug auf Tabakwerbung Degenhart, Verfassungsfragen marktbezogener Kommunikation: Werbeverbote für Tabakprodukte, 2015, S. 64, abrufbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Stellungnahmen/2-gesetz-aenderung-tabakerzeugnisgesetz_FAW-RG-Degenhart.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

8 Dazu Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL, Art. 74 Rn. 232 (Stand: September 2022).

9 Siehe dazu auch Wormit, Grundstrukturen und aktuelle Entwicklungslinien der deutschen Glücksspielregulierung NVwZ 2017, 281.

10 Vgl. Pieroth/Görisch, Gewerbliche Lotteriespielvermittlung als Gegenstand der konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenz, NVwZ 2005, 1225 (1229).

11 BVerfGE 106, 62 (146).

12 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 76. EL, Art. 72 Rn. 151 (Stand: Dezember 2015).

unterschiedlicher Landesgesetze entgegenwirken.¹³ Fraglich ist allerdings, ob der Glücksspielstaatsvertrag der Länder, insbesondere die Regelung über Werbung und Sponsoring gemäß § 5 GlüStV, die Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes entfallen lassen könnte.¹⁴ Das Bundesverfassungsgericht führt in diesem Zusammenhang dazu aus, dass

[e]ine Bundeskompetenz [nicht] besteht [...], wenn landesrechtliche Regelungen zum Schutz der in Art. 72 Abs. 2 GG genannten gesamtstaatlichen Rechtsgüter ausreichen; dabei genügt allerdings nicht jede theoretische Handlungsmöglichkeit der Länder. Insbesondere schließt die bloße Möglichkeit gleich lautender Ländergesetze eine Bundeskompetenz nicht aus. Andernfalls wäre, da diese Möglichkeit theoretisch immer besteht, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegenstandslos. [...] Eine Überlegung zur Rechtssicherheit kommt hinzu: Jeder der 16 Landesgesetzgeber könnte nach In-Kraft-Treten gleich lautender Gesetze aus dem eine Bundesregelung verhindernden Konsens ausscheren.¹⁵

Innerhalb der rechtswissenschaftlichen Literatur wird ebenfalls vertreten, dass die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund nicht allein durch gleichlautende Landesgesetze ausgeschlossen werden könne. So könnten Regelungen auf Bundesebene einheitlich durch die obersten Bundesgerichte ausgelegt werden. Außerdem sei eine länderübergreifende Koordination zu schwerfällig.¹⁶

2.2. Gesetzgebungskompetenz der Länder

Im Bereich des Glücksspielrechts folgt nach der Rechtsprechung mangels einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder aus Art. 70 Abs. 1 GG für Regelungen, die einen „rein sicherheitsrechtlichen Zweck“ verfolgen, wie z. B. die Bekämpfung der Spielsucht.¹⁷ Die Länder können, wie zuvor erläutert, auch im Bereich des Rechts der Wirtschaft gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG Gesetze erlassen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit noch nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.¹⁸ In diesem

13 Pieroth/Görisch, Gewerbliche Lotteriespielvermittlung als Gegenstand der konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenz, NVwZ 2005, 1225 (1229).

14 Vgl. dazu unter dem missverständlichen begriff einer „Sperrwirkung“ Dietlein/Peters, § 13 Verfassungsrechtliche Aspekte des deutschen Glücksspielrechts, in: Gebhardt/Korte, GlücksspielR, 2. Aufl. 2018, Rn. 6 m.w.N.

15 BVerfGE 106, 62 (150).

16 Vgl. Anstötz/Lüder/Tautz, Grundfragen des Glücksspielrechts, ZJS 5/2022, 655 (656), abrufbar unter: https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2022_5_1667.pdf.

17 Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 25.09.2015 - Vf. 9-VII/13, Vf. 4/VII/14, Vf. 10/VII/14 -, BeckRS 2015, 52905 Rn. 238, beck-online; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28.06.2013 - Vf. 10-VII-12, Vf. 11-VII-12, Vf. 12-VII-12, Vf. 14-VII-12, Vf. 19-VII-12 -, NVwZ 2014, 141 (142). Vgl. dazu ferner Wortmit, Grundstrukturen und aktuelle Entwicklungslinien der deutschen Glücksspielregulierung, NVwZ 2017, 281.

18 Vgl. BVerfGE 115, 276 (304); BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008 - 1 BvR 928/08 -, NVwZ 2008, 1338 (1340 Rn. 25); BVerwG, Urteil vom 01.06.2011 - 8 C 5/10 -, NVwZ 2011, 1319 (1321); ferner BayVerfGH Entscheidung vom 25.09.2015 - Vf. 9-VII/13, Vf. 4/VII/14, Vf. 10/VII/14 -, BeckRS 2015, 52905 Rn. 142.

Zusammenhang wird mit Blick auf die Regulierung der Glücksspielwerbung vertreten, dass Regelungen „über Art und Umfang der Werbung für öffentliche Glücksspiele untrennbar mit der gesetzgeberischen Regelung für Glücksspiele selbst verbunden“ seien und sich daraus die Gesetzgebungskompetenz der Länder ergebe.¹⁹

Eine weitere in Bezug auf Werbung relevante Materie ist die inhaltliche Ausgestaltung des Rundfunks, die ebenfalls zu den Landesgesetzgebungskompetenzen gehört.²⁰ Die Länder können daher grundsätzlich Regelungen über Werbesendungen im Rundfunk treffen.²¹ Diese Zuständigkeit der Länder für Mediengesetzgebung greift allerdings nur bei der Regelung wirtschaftlich relevanter Tätigkeiten, wie Werbung, wenn auch ein spezifischer Bezug zu bestimmten Medien besteht.²² Wenn indes kein maßgeblicher Zusammenhang zwischen den Werbeverboten und der freien Programmgestaltung besteht und sie damit für Finanzierung und Unabhängigkeit des Rundfunks unbeachtlich sind, unterfallen diese Werbeverbote nicht der Länderkompetenz, sondern können der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG unterfallen, was besonders für einzelne bereichsspezifische Werbeverbote, wie Tabak oder Alkohol, angenommen wird.²³ Inwieweit dies auf Werbung im Bereich des Glücksspiels übertragen werden kann, ist, soweit ersichtlich, bisher ungeklärt.

2.3. Spezifische Bereiche des Glücksspiels

Aufgrund überwiegend unklarer Gestaltung des Glücksspiels im Grundgesetz – nur Spielhallenrecht ist ausdrücklich von der Bundeskompetenz ausgenommen (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) – haben sich vielmehr differenzierte Ansichten in Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher Literatur über die einzelnen Bereiche des Glücksspiels und die Gesetzgebungskompetenzen entwickelt. Ist davon auszugehen, dass Werbung ein untrennbarer Bestandteil der Regelungen zum Glücksspielrecht darstellt, müssten sich die entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen danach richten. Dies wird innerhalb der Rechtsprechung und Literatur jedenfalls teilweise vertreten. So gehören dem Bundesverfassungsgericht zufolge „Vorgaben zur Beschränkung [der] Vermarktung“ von Sportwetten zu den für die Ausgestaltung eines Wettmonopols erforderlichen Regelungen. Es spricht in diesem Zusammenhang ausdrücklich von „Werbung für das Wettangebot“.²⁴

Nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ist nur das **Recht der Spielhallen** nicht von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes erfasst. Nach dem Bundesverfassungsgericht erfasst diese Regelung die gewerblichen Anforderungen an den Betrieb und die Zulassung von

19 Vgl. dazu Jacobs, in: Becker/Hilf/Nolte/Uwer, Glücksspielregulierung, 2017, § 5 GlüStV, Rn. 14.

20 Heintzen, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 14, 193. EL, Art. 70 Rn. 142 (Stand: Oktober 2018).

21 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL, Art. 74 Rn. 232 (Stand: September 2022).

22 Vgl. Degenhart, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 51.

23 Vgl. dazu Gersdorf, in: Gersdorf/Paal, BeckOK, Informations- und Medienrecht, GG, 39. Edition, Art. 74 Rn. 1 (Stand: Mai 2021).

24 BVerfGE 115, 276, (318); vgl. ähnlich Jacobs, in: Becker/Hilf/Nolte/Uwer, Glücksspielregulierung, 2017, § 5 GlüStV, Rn. 14.

Spielhallen, d.h. die Regelung sämtlicher erlaubnis- und betriebsbezogener Aspekte.²⁵ Das Recht der Spielhallen fällt damit nach der allgemeinen Kompetenznorm des Art. 70 Abs. 1 GG in die Zuständigkeit der Länder,²⁶ was auch die Werbung für Spielhallen betreffen müsste.²⁷ Aus dieser Gestaltung des Grundgesetzes wird innerhalb der Literatur vereinzelt der Schluss gezogen, dass der Bund die Gesetzgebungskompetenz im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für das übrige Glücksspielrecht und damit insgesamt innehat, weil andernfalls die ausdrückliche Ausnahme für Spielhallen nicht nötig gewesen sei.²⁸

Regelungen zu **Spielbanken** sind nach der früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den 1970ern allein Recht zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und gehören demnach weder zum Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) noch zum Arbeitsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) oder zum Steuerrecht (Art. 105 Abs. 2 GG). Die wirtschaftlichen Aspekte erfassen nur Randerscheinungen, nicht aber den Kern des Spielbankbetriebes. Es gehe darum, die natürliche Spielleidenschaft vor strafbarer Ausbeutung zu schützen.²⁹ Zum Gefahrenpotential, das durch die entsprechenden Regelungen verringert werden soll, wird angeführt, dass die Spiele nur von kurzer Dauer und sofort wiederholbar seien, womit die hohe Gefahr eines Steuerungsverlustes einhergehe. Oft würde auch nicht mit Geldscheinen gespielt, sodass der Spieler das Gefühl für die Höhe des Verlustes verlieren könne.³⁰ Ob dies vor dem Hintergrund der Grundgesetzänderungen, vor allem von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, noch aufrechterhalten wird, ist gerichtlich bisher nicht geklärt.

Insoweit wird allerdings in der rechtswissenschaftlichen Literatur insbesondere eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bereich der **Sportwetten** angeführt, in der es von einer „möglichen Gesetzgebungszuständigkeit [des Bundes] nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft)“ ausgeht, von der der Bund nur „abgesehen vom Bereich des Wettens auf Pferdesportereignisse, jedenfalls keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG)“.³¹ Eine Neuregelung des Bereichs der Sportwetten käme demnach „sowohl durch den Bundes- wie den Landesgesetzgeber in Betracht“

25 BVerfGE 145, 20 (59 Rn. 101; 63 Rn. 107); § 13 Verfassungsrechtliche Aspekte des deutschen Glücksspielrechts, in: Gebhardt/Korte, GlücksspielR, 2. Aufl. 2018, Rn. 9 f. A.A. noch Jacobs, in: Becker/Hilf/Nolte/Uwer, Glücksspielregulierung, 2017, § 5 GlüStV, Rn. 14.

26 Siehe Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 55. Edition, Art. 74 Rn. 44 (Stand: Mai 2023).

27 Vgl. zu einem weiten Verständnis, Dietlein/Peters, § 13 Verfassungsrechtliche Aspekte des deutschen Glücksspielrechts, in: Gebhardt/Korte, GlücksspielR, 2. Aufl. 2018, Rn. 11.

28 Vgl. Anstötz/Lüder/Tautz, Grundfragen des Glücksspielrechts, ZJS 5/2022, 655 (656), abrufbar unter: https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2022_5_1667.pdf, dies gelte vor allem für Online-Glücksspiel, das keine Grenze kenne.

29 BVerfGE 28, 119 (146 ff.).

30 Vgl. dazu noch Korte, Das staatliche Glücksspielwesen, 2004, S. 209.

31 BVerfGE 115, 267 (304).

und die Bundeskompetenz scheitere nicht „an dem ordnungsrechtlichen Aspekt der Regelungsmaterie“.³² Die Regelungskompetenz erfasse alle erforderlichen Regelungen zu Sportwetten einschließlich der „Vorgaben zur Beschränkung ihrer Vermarktung“, wobei das Bundesverfassungsgericht unmittelbar in dem Zusammenhang „Werbung für das Wettangebot“ thematisiert.³³ Allerdings macht das Bundesverfassungsgericht ebenfalls deutlich, dass der Bund grundsätzlich nur tätig werden darf, soweit die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sind.³⁴ Diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde in der Literatur unterschiedlich bewertet. Zum Teil wurde daraus eine umfassende Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für den gesamten Bereich des Glücksspielrechts abgeleitet, also auch für Spielbanken.³⁵ Dem wird jedoch entgegengehalten, dass es trotz dieser Rechtsprechung stets auf den Regelungsschwerpunkt ankäme, was nur im Einzelfall der Neuregelung geprüft werden könne.³⁶ Eine weitere gerichtliche Klärung dessen ist bisher ebenfalls nicht erfolgt.

Bei **Lotteriespielen** hat das Bundesverfassungsgericht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG jedenfalls nicht ausgeschlossen.³⁷ Innerhalb der Literatur wird für das Überwiegen wirtschaftlicher bzw. fiskalischer Aspekte angeführt, dass dieser Spielform wegen der niedrigen Spielfrequenz und der großen Distanz zum Spielgerät nur ein geringes Gesundheitsrisiko innewohne.³⁸ Außerdem müsse eine Bundeskompetenz erst recht in diesem Bereich bestehen, wenn dies bereits für Sportwetten angenommen wird, da Lotterien mangels „anheizender Spielsituation“ weniger gefährlich als Sportwetten seien, sodass dem ordnungsrechtlichen Aspekt nur eine untergeordnete Rolle zukomme.³⁹

Des Weiteren nahm das Bundesverwaltungsgericht für **Rennwetten** ebenfalls eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG an.⁴⁰ Der wirtschaftliche Schwerpunkt er-

32 BVerfGE 115, 276, (318 f.).

33 BVerfGE 115, 276, (318).

34 BVerfGE 115, 276, (318).

35 Degenhart, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 47; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 74 Rn. 28; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL, Art. 74 Rn. 232 (Stand: September 2022).

36 Dietlein/Peters, § 13 Verfassungsrechtliche Aspekte des deutschen Glücksspielrechts, in: Gebhardt/Korte, GlücksspielR, 2. Aufl. 2018, Rn. 4.

37 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008 - 1 BvR 928/08 -, NVwZ 2008, 1338 (1340).

38 Korte, Das staatliche Glücksspielwesen, 2004, S. 195, 196.

39 Hermes/Horn/Pieroth, Der Glücksspielstaatsvertrag - Drei verfassungs- und europarechtliche Gutachten, 2007, S. 11, 112.

40 BVerwG, Urteil vom 01.06.2011 - 8 C 5/10 -, NVwZ 2011, 1319 (1321); Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL, Art. 74 Rn. 232 (Stand: September 2022). Kritisch dazu Dietlein/Peters, § 13 Verfassungsrechtliche Aspekte des deutschen Glücksspielrechts, in: Gebhardt/Korte, GlücksspielR, 2. Aufl. 2018, Rn. 3.

gebe sich nach Stimmen der Literatur insoweit daraus, dass besonders auch der Pferdewettunternehmer Gewinne erzielen wolle.⁴¹ Allerdings hat der Bundesgesetzgeber mittlerweile einfachgesetzlich Regelungsbefugnisse für die Länder vorgesehen. So können die Länder nach § 6 Abs. 3 des Rennwett- und Lotterieggesetzes (RennwLottG)⁴² in diesem Bereich über Rechtsverordnungen Vorschriften unter anderem über Regelungen zur Spielwerbung und zum Schutz Minderjähriger erlassen.

In Bezug auf die **gewerbliche Spielvermittlung** wird ebenfalls vertreten, sie falle unter die Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.⁴³ Dies folge daraus, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG weit auszulegen sei und die Norm das „Gewerbe“ ausdrücklich im Klammerzusatz aufführe.⁴⁴ Außerdem sei der wirtschaftliche Aspekt wegen der Dienstleistung durch den Vermittler besonders stark ausgeprägt und der gewerblichen Spielevermittlung wohne kein eigenständig erhöhtes Gefahrenpotenzial inne.⁴⁵

* * *

41 Korte, Das staatliche Glücksspielwesen, 2004, S. 206.

42 Rennwett- und Lotterieggesetz vom 25.06.2021 (BGBl. I S. 2065), zuletzt geändert am 23.05.2022 (BGBl. I S. 752).

43 Hermes/Horn/Pieroth, Der Glücksspielstaatsvertrag - Drei verfassungs- und europarechtliche Gutachten, 2007, S. 15; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Glücksspielwesen, WD 3 - 3000 - 375/07 vom 11.10.2007, S. 9, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/423654/0ad6a905e897a2920f576a5ec8297245/WD-3-375-07-pdf-data.pdf>.

44 Stober, Zur staatlichen Regulierung der gewerblichen Spielevermittlung, GewA 2003, 305 (310).

45 Hermes/Horn/Pieroth, Der Glücksspielstaatsvertrag - Drei verfassungs- und europarechtliche Gutachten, 2007, S. 15.