

Schriften zum Europäischen Recht

Band 192

**Kohärenz als unionsrechtliche
Determinante der mitgliedstaatlichen
Glücksspielregulierung**

**Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung
des Lotteriemonopols der deutschen Bundesländer**

Von

Maximilian Wormit



Duncker & Humblot · Berlin

MAXIMILIAN WORMIT

Kohärenz als unionsrechtliche Determinante
der mitgliedstaatlichen Glücksspielregulierung

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten

Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 192

Kohärenz als unionsrechtliche Determinante der mitgliedstaatlichen Glücksspielregulierung

Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung
des Lotteriemonopols der deutschen Bundesländer

Von

Maximilian Wormit



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Ruhr-Universität Bochum
hat diese Arbeit im Jahr 2019
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 978-3-428-15828-7 (Print)
ISBN 978-3-428-55828-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2019 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen. Sie befindet sich im Wesentlichen auf dem Stand ihrer Einreichung im Jahr 2015. Zwischenzeitlich veröffentlichte Literatur und neuere Rechtsentwicklungen konnten punktuell berücksichtigt werden.

Herzlichen Dank schulde ich zuvorderst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Stefan Magen, M.A., der mich während der Erstellung dieser Arbeit stets engagiert unterstützt hat. Zu großem Dank verpflichtet bin ich ferner Herrn Prof. Dr. Johann-Christian Pielow für die Zweitbegutachtung der Arbeit, mehr aber noch für die lehrreiche und prägende Zeit, die ich als Wissenschaftlicher Mitarbeiter an dem von ihm an der Ruhr-Universität Bochum geleiteten Lehrstuhl Recht der Wirtschaft verbringen durfte.

Bei der redaktionellen Durchsicht und akribischen Korrektur des Manuskripts haben sich Frau Anne Vadder und Herr Ulf Wormit außerordentlich verdient gemacht – ihnen sei ebenfalls sehr herzlich gedankt.

Gedankt sei außer den Vorgenannten allen, die mich in dem Unternehmen „Promotion“ bestärkt und in der Zeitspanne seiner Verwirklichung klaglos ertragen haben. Besonderer Dank gebührt insoweit meiner Familie, allen voran meinen Eltern, Renate und Ulf Wormit, sowie Waltraut und Manfred Pesch, die mich während meiner gesamten juristischen Ausbildung stets in meinen Vorhaben bestärkt haben und mir jede erdenkliche Unterstützung haben zukommen lassen.

Der größte Dank gebührt schließlich meiner Ehefrau, Mjude Wormit, für ihr Verständnis in der Zeit der Entstehung dieser Arbeit, aber vor allem auch für ihr Vertrauen in mich und ihre uneingeschränkte Unterstützung in jeder Lebenslage – ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Essen, im Januar 2020

Maximilian Wormit

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
-------------------------	----

Erster Teil

Kohärenz und Glücksspiel – eine erste Annäherung 20

A. Begriffsklärung	20
I. Die Kohärenz	20
II. Das Glücksspiel	21
B. Synthese aus „Kohärenz“ und „Glücksspiel“	22
C. Glücksspiel als Gegenstand des Rechts	23
I. Das Glücksspiel als konfliktträchtiger Lebenssachverhalt	23
II. Glücksspiel und Sucht	24
III. Glücksspiel und Kriminalität	25

Zweiter Teil

Die unionsrechtlichen Vorgaben für die mitgliedstaatliche Glücksspielregulierung 27

A. Grundannahme: Weitreichende Gestaltungsautonomie der Mitgliedstaaten im Glücksspielbereich	27
B. Schranken der Gestaltungsautonomie: Grundfreiheiten	31
I. Die Grundfreiheiten im System der EU-Wirtschaftsverfassung	31
II. Die Rolle des EuGH bei der Gewährleistung der Grundfreiheiten	32
1. Der EuGH als Hüter der Unionsverträge	33
2. Das Vorabentscheidungsverfahren – Grundlagen	33
a) Verfahrensablauf	34
b) Urteilswirkung	35
III. Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit als Prüfungsmaßstäbe in der EuGH-Glücksspielrechtsprechung	36
1. Schutzbereiche	37
a) Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV)	37
b) Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV)	39
2. Beeinträchtigung	40
3. Rechtfertigung	42
a) Geschriebene Rechtfertigungsgründe	42
b) Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe	43

4. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	45
a) Geeignetheit	46
b) Erforderlichkeit	47
c) Beispiel: Glücksspielmonopole und Konzessionssysteme	48
aa) Glücksspielmonopole	48
bb) Konzessionssysteme	51
C. Resümee zum zweiten Teil	53

Dritter Teil

Das Gebot der Kohärenz als besondere unionsrechtliche Determinante der mitgliedstaatlichen Glücksspielregulierung 55

A. Vorbemerkungen	55
I. (Unions-)Rechtsnormative Ursprünge der Forderung nach Kohärenz	55
II. Anwendungsfelder und Geltungsgrad im Kontext der Grundfreiheiten	57
B. Das Kohärenzgebote in der Glücksspielrechtsprechung des EuGH	58
I. Bestandsaufnahme: EuGH-Glücksspielverfahren mit Kohärenzbezug in ihrer Chronologie (Auswahl)	59
1. Rechtssache <i>Zenatti</i>	59
2. Rechtssache <i>Gambelli</i>	60
3. Rechtssache <i>Placanica u. a.</i>	62
4. Rechtssache <i>Liga Portuguesa</i>	63
5. Rechtssache <i>Ladbroke</i>	64
6. Rechtssache <i>Stoß u. a.</i> und Rechtssache <i>Carmen Media</i>	66
7. Rechtssache <i>Zeturf</i>	69
8. Rechtssache <i>Dickinger/Ömer</i>	71
9. Rechtssache <i>OPAP u. a.</i>	73
10. Rechtssache <i>Digibet/Albers</i>	74
II. Analyse der Bestandsaufnahme: Wesen und Wirkkraft des Kohärenzgebots	76
1. Unbedingte Zielbezogenheit	76
2. Funktionaler Ausgangspunkt: Der „Scheinheiligkeitstest“	77
3. Methodik der Kohärenzprüfung	80
a) Ermittlung inkohärenzstiftender Widersprüche	80
b) Einbeziehung der mitgliedstaatlichen Vollzugspolitik	82
c) Segmentäre Reichweite der Kohärenzbetrachtung: Vertikale und horizontale Kohärenz	83
aa) EuGH-Rechtsprechung vor 2010: Vertikales Verständnis	84
bb) EuGH-Rechtsprechung ab 2010: Horizontales Verständnis	85
d) Keine Berücksichtigung föderalstaatlicher Besonderheiten	87
e) Keine Differenzierung zwischen einzelnen Vertriebskanälen	89
4. Zur Schlüsselrolle der nationalen Gerichte bei der Kohärenzprüfung	90

a)	Grundsatz: Letztentscheidungskompetenz der nationalen Gerichte	90
b)	Ausnahme: Vorentscheidung durch den EuGH	91
5.	Rechtsdogmatische Einordnung und prüfungssystematische Verortung	93
a)	Meinungsspektrum zur rechtsdogmatischen Rezeption	93
b)	Meinungsspektrum zum prüfungssystematischen Standort	96
c)	Stellungnahme	97
aa)	Genetischer Kontext als Ansatzpunkt	97
bb)	Keine singuläre Zweckausrichtung in der Folgerechtsprechung erkennbar	98
cc)	Berücksichtigung legislativer Unzulänglichkeiten	100
dd)	Das Kohärenzgebot als unionales Effektivitätspostulat	101
ee)	Folgerungen für den Prüfungsstandort	103
ff)	Ergebnis	103
6.	Typologien inkohärenzstiftender Widersprüche	104
a)	Art und Zuschnitt (in-)kohärenzrelevanter Konfliktpotenziale	104
aa)	Spielsuchtbekämpfung versus expansive Angebotspolitik	105
(1)	Expansive Angebotspolitik als inkohärenzauslösender Faktor	105
(2)	Inkohärenzauflösende Effekte durch wirksame Kanalisierung	106
bb)	Kriminalitätsbekämpfung versus expansive Angebotspolitik	109
cc)	Bipolare Regulierungsziele versus expansive Angebotspolitik	110
dd)	Divergenzen in der Regulierungsintensität	112
b)	Finaler Beurteilungsmaßstab der Inkohärenz	115
aa)	Homogener Bewertungsmaßstab	115
bb)	Einschlägiger Unwirksamkeitsmaßstab	116
(1)	Unschärfe in der EuGH-Rechtsprechung	117
(2)	Evidente Funktionsuntauglichkeit als Unwirksamkeitsmaßstab	118
7.	Folgen bei Inkohärenz	122
a)	Anwendungsvorrang	122
b)	Staatshaftung	124
III.	Würdigung: Potenziale und Problemhorizonte des Kohärenzgebots	125
1.	Das Kohärenzgebot als Produkt richterlicher Rechtsfortbildung	125
a)	Das Kohärenzgebot als gewohnheitsrechtlich anerkanntes Rechtsprinzip?	126
b)	Mandat und Grenzen der Rechtsfortbildung	128
c)	Extrahierung des rechtsfortbildenden Schritts	129
d)	Folgerungen für die Beurteilung einer Kompetenzübertretung	131
2.	Das Kohärenzgebot und (deutscher) Föderalismus	134
a)	Die Koordinierungspflicht und die deutsche Verfassungsidentität	135
b)	Konkrete Reichweite der Abstimmungspflicht	139
c)	Konsequenzen für die Beurteilung einer „Aushöhlung“	140

3. Das Kohärenzgebot und die Rolle der nationalen Gerichte	142
a) Modus Operandi der Kohärenzprüfung	142
b) Praktische Vorbehalte bei der Tatsachenermittlung und Tatsachenwürdigung	143
c) Gerichtliche Wertungen	145
aa) Die vermeintliche Wertungsfreiheit der Kohärenzprüfung	146
bb) Gerichtliche Wertungsfreiräume in der Kohärenzprüfung	146
cc) Gefahr eines „freischwebenden“ Richtmaßes	148
dd) Kein Verfall des juristischen Nutzwerts	149
C. Resümee zum dritten Teil	150

Vierter Teil

**Die deutsche Glücksspielregulierung
auf dem Prüfstand der Kohärenz** 156

A. Das Glücksspiel im deutschen Regulierungssystem	156
I. Marksteine in der jüngeren Entwicklung der deutschen Glücksspiel- ordnung	157
1. Der Lotteriestaatsvertrag (2004)	157
2. Das Sportwettenurteil des Bundesverfassungsgerichts (2006)	159
3. Der Glücksspielstaatsvertrag (2008)	161
4. Die EuGH-Urteile zur deutschen Glücksspielregulierung (2010)	163
5. Der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag (2012)	164
6. Resümee: Neuordnung in Kontinuität	167
II. Grundzüge der rechtlichen Rahmenbedingungen	168
1. Begriffliche Fixierung des „Glücksspiels“	169
a) Vorwiegende Zufallsabhängigkeit	170
b) Bedeutende Gewinnchance	170
c) Erheblicher Einsatz	171
d) Öffentlichkeit	172
2. Dualistische Struktur des deutschen Glücksspielrechts	172
a) Landesrechtliche Glücksspielsektoren	174
aa) Lotterien und Ausspielungen	174
bb) Sportwetten	175
cc) Das Spiel in Spielbanken	177
b) Bundesrechtliche Glücksspielsegmente	178
aa) Gewerbliches Spiel	178
bb) Pferdewetten	179
3. Besondere Kompetenzfelder	180
a) Strafrechtliche Normen	180
b) Zivilrechtliche Normen	181
c) Glücksspiel im Internet	182

4. Materiell-verfassungsrechtliche Maßgaben: Grundrechte	183
5. Summarische Bestandsanalyse und aktuelle Tendenzen	185
III. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen	187
B. Beurteilung des Lotteriemonopols am Maßstab des Kohärenzgebots	189
I. Regulierungsprofil des Lotteriemonopols	190
1. Rechtsgrundlage und konkreter Umfang des Monopols	191
a) Das Lotteriemonopol als Grundsatzentscheidung	191
b) Ausnahmen vom Monopolgrundsatz	193
2. Vertriebsstruktur	194
3. Werbung	195
II. Kohärenzbezogene Vorprüfung	196
1. Beschränkung grundfreiheitlicher Schutzgehalte	197
2. Grundsätzliche Rechtfertigungsfähigkeit – Zieldefinition	197
III. Kohärenzabwägung	199
1. Vertikale Kohärenzbetrachtung	200
a) Einschlägiger Bewertungsmaßstab nach der EuGH-Recht- sprechung	201
b) Wesentliche Regulierungselemente der Angebotsexpansion	202
aa) Normative Ebene	202
bb) Anwendungspraxis	203
c) Wesentliche Regulierungselemente der Spielsuchtprävention	205
aa) Normative Ebene	205
bb) Anwendungspraxis	209
d) Bewertung der Ausgewogenheit	213
aa) Expansionsbedingte Überwirkungsgefahr	213
bb) Kanalisierungsauftrag	214
(1) Kanalisierungsgegenstand: „Illegales Glücksspiel- angebot im Internet“	215
(2) Kanalisierungsgegenstand: „Glücksspiele mit einem höheren Suchtgefährdungspotential“	218
cc) Folgerungen für die expansionsbedingte Überwirkungsgefahr	221
e) Fazit zur vertikalen Kohärenzbetrachtung	224
2. Horizontale Kohärenzbetrachtung	226
a) Einschlägiger Bewertungsmaßstab nach der EuGH-Recht- sprechung	226
b) Vergleichssektoren	227
aa) Pferdewetten	228
bb) Allgemeine Sportwetten	229
cc) Gewerbliches Automatenpiel	231
dd) Spielbanken	233
c) Fazit zur horizontalen Kohärenzbetrachtung	233
IV. Resümee	234

Fünfter Teil

Gesamtbilanz und Ausblick	237
A. Zusammenfassung	237
B. Ausblick	246
Literatur- und Quellenverzeichnis	249
Sachwortverzeichnis	263

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
abgedr.	abgedruckt
ABl EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
ABl EU	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Amtsgericht
AG GlüStV	Ausführungsgesetz Glücksspielstaatsvertrag
amtl.	amtliche
Anl.	Anlage
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BayVBl	Bayrische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck online Rechtsprechung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BZgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CMLR	Common Market Law Review
DÄ	Deutsches Ärzteblatt
DHS	Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen

DLTB	Deutscher Lotto- und Totoblock
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DV	Die Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
e. V.	eingetragener Verein
EG	Europäische Gemeinschaft
Einl.	Einleitung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgend
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GKL	Gemeinsame Klassenlotterie der Länder
GlüÄndStV	Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland
GlüStV	Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
i. S. d.	Im Sinne des
i. V. m.	In Verbindung mit
JA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
K&R	Kommunikation & Recht

Kap.	Kapitel
KOM	Dokument der Europäischen Kommission
Lit.	Literatur
LottStV	Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MBI	Mitteilungsblatt
Mio.	Millionen
MMR	MultiMedia und Recht
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
Nachw.	Nachweise
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKL	Nordwestdeutsche Klassenlotterie
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
NZWSt	Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
SKL	Süddeutsche Klassenlotterie
Slg.	Sammlung Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union
sog.	sogenannt
st.	ständige
StGB	Strafgesetzbuch

u.	und
u. a.	und andere
UAbs	Unterabsatz
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
verb.	verbundene
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
wbl	wirtschaftsrechtliche blätter
WerbRL	Werberichtlinie
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
z. B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfWG	Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZR	Zivilrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZWeR	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht

Einleitung

Die Europäisierung nationaler Rechtsstrukturen und Dogmatiken hat mittlerweile ein weit fortgeschrittenes Ausmaß erreicht. Nicht zuletzt mit zunehmender Bestandsdauer der Europäischen Union greift die unionsrechtsförmige Durchwirkung und Überformung mitgliedstaatlicher Lebensbereiche weit um sich und hat inzwischen auch solche Politikfelder erfasst, die wegen ihrer individuellen Bedeutung für die einzelnen Mitgliedstaaten lange Zeit kein Thema im europäischen Integrationsverlauf waren. Angesichts seiner soziokulturell bedingten, von Staat zu Staat unterschiedlich ausfallenden Eigentümlichkeiten galt auch der Sachbereich des Glücksspiels über viele Jahre hinweg als eine dem Unionsrecht fernstehende, vielleicht sogar integrationsresistente Domäne nationalstaatlicher Regulierungsgewalt.

Erst Mitte der neunziger Jahre vollzog sich eine veritable Kehrtwende: Wie so oft war es der Europäische Gerichtshof, der Schrittmacherdienste leistete und in den nationalen Glücksspielmärkten ein zusätzliches Integrationspotenzial erkannte; in der Rechtssache *Schindler* judizierte er im Jahre 1994, dass sich die Gestaltungskompetenz der Mitgliedstaaten auf ihren Glücksspielwesen nur unter Beachtung der europarechtlichen Rahmenvorgaben entfalten könne.¹ Diesen Standpunkt hat der Gerichtshof bis heute nicht verlassen. Er hat vielmehr im Zuge einer vielgestaltigen Entscheidungsserie ein komplexes Ensemble einzelner Rechtsgrundsätze entwickelt, nach denen sich die Unionsrechtskonformität nationaler Glücksspielsysteme beurteilt. Als wohl bedeutsamste Frucht dieser Rechtsprechungslinie erwuchs das vom EuGH anno 2003 in der Rechtssache *Gambelli* aufgestellte Postulat der Kohärenz, welches die Mitgliedstaaten fortan dazu verpflichtete, ihre Glücksspielsektoren einer stimmigen, in sich widerspruchsfreien Regulierungspraxis zu unterwerfen.²

Nach einer ersten Konsolidierungsphase ist das Kohärenzgebot mittlerweile zu einem gefestigten Prüfungselement in der Glücksspielrechtsprechung des EuGH avanciert und hat gerade in jüngster Zeit beträchtliche Entwicklungsschübe empfangen. Dafür zeichnet insbesondere der Umstand verantwortlich, dass in steigendem Maße vonseiten europaweit operierender Glücksspielunternehmen der Versuch unternommen wird, die oftmals staats-

¹ EuGH, Rs. C-275/92, NJW 1994, S. 2013 (Rn. 25 ff.) – *Schindler*.

² EuGH, Rs. C-243/01, NJW 2004, S. 139 (Rn. 67 ff.) – *Gambelli*.

monopolistisch ausgestalteten Regulierungssysteme unter Berufung auf ihre mangelnde Stimmigkeit vor dem Unionsrecht respektive EuGH zu Fall zu bringen, um auf diesem Wege ihr Angebot in die Glücksspielmärkte tragen zu können.

Von dieser Entwicklung ist auch die deutsche Regulierungspolitik nicht unverschont geblieben: Veranlasst durch die Klagen zweier Glücksspielanbieter sah sich im Jahr 2010 erstmals die deutsche Glücksspielordnung in den viel beachteten Rechtssachen *Stoß u. a.* und *Carmen Media* dem unionsgerichtlichen Härte-test ausgesetzt. Obzwar der EuGH kein abschließendes Kohärenzurteil zur deutschen Glücksspielpolitik fällte, äußerte er doch ernsthafte Zweifel an dessen Stimmigkeit.³ In ihrer Tragweite gaben die Entscheidungen allemal eine Initialzündung für einen bis heute andauernden Reformprozess, welcher von der programmatischen und zumeist im Dickicht widerstreitender Interessenslagen diskutierten Frage begleitet wird, ob der eingeschlagene Regulierungspfad den Anforderungen genügt, die der Gerichtshof in Stellvertretung für das Unionsrecht an eine kohärente Glücksspielpolitik stellt.

Schon diese wenigen Streiflichter verdeutlichen: Die im Mantel des Unionsrechts erhobene Forderung nach Stimmigkeit zieht weite Kreise nach sich; sie zwingt zu einer Aus- und Zurichtung ganzer Regulierungssysteme auf die schillernde Determinante „Kohärenz“. Doch woraus schöpft das Kohärenzgebot seine systembildende Kraft? Welche Beweggründe stehen hinter seiner Konstituierung? In welchem Maße gebietet das Postulat eine stimmige, in sich widerspruchslose Glücksspielpolitik? Und wie fügen sich derlei Ansprüche in die vielfach über Dekaden hinweg gewachsenen Regulierungsstrukturen der Mitgliedstaaten ein? Bereits dieser Abriss an Erwägungen mag illustrieren, dass sich in der Forderung nach Kohärenz eine Vielzahl von Fragen bündelt, die eine wissenschaftliche Betrachtung herausfordert.

Die vorliegende Arbeit stellt sich dieser Aufgabe in vier Teilen: Den Ausgangspunkt der Untersuchung setzen die Schlüsselbegriffe „Kohärenz“ und „Glücksspiel“; ihre Bedeutungsgehalte sind in einem ersten Teil freizulegen. Die Bearbeitung nähert sich ihnen dabei zunächst auf einer semantisch-etymologischen Ebene, ehe sie eine Brücke zwischen den Begrifflichkeiten vor dem Hintergrund ihrer konkreten Rechtshorizonte schlägt. Zudem wird thematisiert, aus welchen Gründen überhaupt ein Bedürfnis besteht, das Glücksspiel regulativ zu umhegen. Im zweiten Teil der Abhandlung gilt es die unionsrechtlichen Anforderungen für die mitgliedstaatliche Regulierung von

³ EuGH, verb. Rs. C-316/07 u. a., NVwZ 2010, S. 1409 (Rn. 106) – *Stoß u. a.*; EuGH, Rs. C-46/08, NVwZ 2010, S. 1422 (Rn. 71) – *Carmen Media*.

Glücksspieltätigkeit näher zu beleuchten. Den Maßstab dafür bilden die Rechtssätze des europäischen Primärrechts, genauer: die unionalen Grundfreiheiten; sie sind es, die den mitgliedstaatlichen Aktionsraum im Glücksspielbereich vorbestimmen und aus deren Gehalten der EuGH letztlich auch die Forderung nach einer kohärenten Glücksspielpolitik ableitet. Darauf aufbauend sollen im dritten Teil dem Kohärenzpostulat seine entscheidenden Sinngehalte zugeführt werden. Zu diesem Zweck sind in einem ersten Schritt die bislang vor dem EuGH geführten Glücksspielverfahren mit Kohärenzbezug nachzuzeichnen, um sodann auf Basis der Bestandsaufnahme sowie in Auseinandersetzung mit den Stimmen aus der Literatur und Praxis ein dogmatisch tragfähiges Konzept von seiner Funktion, Struktur und Wirkkraft zu entwerfen. Im vierten Teil der Arbeit erfolgt ein Perspektivenwechsel; der Ansatz besteht darin, die herausgearbeiteten Kohärenzmaßstäbe in konkret-praktische Erträge umzusetzen, womit sich der Blick auf das Regulierungssystem für Glücksspieltätigkeit in Deutschland richtet. Das Kernstück des hiesigen Ordnungsrahmens bildet der zwischen den Ländern geschlossene Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄndStV). Das 2012 in Gesetzeskraft erwachsene Vertragswerk fixiert aktuell den zum eisernen Bestand der deutschen Glücksspielpolitik zählenden Staatsvorbehalt der Länder auf die Veranstaltung bestimmter Lotterien. Anhand des Lotteriemonopols will die Bearbeitung exemplarisch aufzeigen, wie sich die unionsrechtliche Forderung nach Kohärenz im konkreten Prüfungsablauf einsetzen lässt. Den Schlussstein der Arbeit bildet ihr fünfter Teil, in dem die gewonnenen Erkenntnisse thesenhaft zusammenzufassen sind und ein Ausblick auf künftige Entwicklungslinien gegeben werden soll.