

*Bochumer Gespräch zu  
Glücksspiel und Gesellschaft |*

# Glücksspiel & Unionsrecht | European Union Law

Professor Dr. Maximilian Wormit  
Professor Dr. Bernd J. Hartmann

#BochumerGespräch | #BochumConference

**GLÜG**

14:15 – 15:45



**HSPV**NRW

# Vollharmonisierung des Glücksspielrechts

Prof. Dr. Maximilian Wormit

GLÜG Bochum, 20. September 2023

[maximilian.wormit@hspv.nrw.de](mailto:maximilian.wormit@hspv.nrw.de)

# Gliederung

## I. Untersuchungsgegenstände – Vollharmonisierung & Glücksspielrecht

Bedeutung Vollharmonisierung ♦ Das Glücksspielrecht der Mitgliedstaaten als Harmonisierungsgegenstand

## II. Stand der Harmonisierung des Glücksspielrechts

Anwendungsausschluss in potenziell einschlägigen Sekundärrechtsakten ♦ Initiativen der EU-Kommission ♦ Wichtige Konsequenzen der fehlenden Harmonisierung

## III. Potenziale einer europäischen Glücksspielordnung

## IV. Kompetenz der EU zur Schaffung einer europäischen Glücksspielordnung

Art. 53 I Alt. 2 AEUV i.V.m. Art. 62 AEUV als Kompetenzgrundlage ♦ Voraussetzungen ♦ Kompetenzausübungsschranken ♦ Kompetenz zur Errichtung einer „Europäischen Glücksspielagentur“

## V. Fazit

# I. Untersuchungsgegenstände – Vollharmonisierung & Glücksspielrecht

## 1. Vollharmonisierung

- „Vollharmonisierung“ ist eine Methode der EU zur Angleichung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen (**Rechtsharmonisierung**) an einen unionsrechtlich definierten Standard; dadurch allmähliche Herausbildung eines „Europäischen Rechtsraumes“.
- Praktisch werden die Rechtsangleichungseffekte durch den Erlass von **Rechtsakten** des EU-Sekundärrechts (Verordnungen und Richtlinien, Art. 288 II, III AEUV) erzielt.
- Ihre unionsrechtliche Legitimationsbasis findet die Harmonisierungsbefugnis der EU in zahlreichen Bestimmungen der **Unionsverträge**.
- Beispiel: Art. 114 I S. 2 AEUV: Europäisches Parlament und der Rat haben die Kompetenz, „Maßnahmen“ zur Angleichung der mitgliedstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben.

# I. Untersuchungsgegenstände – Vollharmonisierung & Glücksspielrecht

## 1. Vollharmonisierung

- Zielt ein Rechtsakt insgesamt oder auch nur punktuell, d.h. hinsichtlich einzelner Vorgaben, darauf ab, den adressierten Regelungsbereich vollständig zu harmonisieren, spricht man von einer **Vollharmonisierung** (auch als „Totalharmonisierung oder „Maximalharmonisierung“ bezeichnet).
- Vollharmonisierende Vorgaben belassen den Mitgliedstaaten **keinen Freiraum zur abweichenden Ausgestaltung** des von den harmonisierenden Vorgaben erfassten Sachbereichs und führen zur einer **unionsweiten Vereinheitlichung** („Unionisierung“) des betreffenden Regelungsbereiches.
- Zur rechtlichen Einkleidung vollharmonisierender Vorgaben kommen sowohl **Richtlinien** als auch **Verordnungen** in Betracht.
- Beispiel: Art. 4 der **Warenkaufrichtlinie** 2019 („Grad der Harmonisierung“): „Sofern in dieser Richtlinie nichts anderes bestimmt ist, dürfen die Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Recht keine von den Bestimmungen dieser Richtlinie abweichenden Vorschriften aufrechterhalten oder einführen; dies gilt auch für strengere oder weniger strenge Vorschriften zur Gewährleistung eines anderen Verbraucherschutzniveaus“).

# I. Untersuchungsgegenstände – Vollharmonisierung & Glücksspielrecht

## 1. Vollharmonisierung

- Gegenstück zur Vollharmonisierung bildet die „**Teilharmonisierung**“.
- Teilharmonisierende Rechtsaktes (i.d.R. Richtlinien) belassen den Mitgliedstaaten im adressierten Regelungsbereich Raum für **abweichenden Vorgaben**.
- Eine praktisch besonders bedeutsame Variante der Teilharmonisierung ist die „**Mindestharmonisierung**“. Entsprechende Rechtsakte liefern einen „**Sockel von Untergrenzen**“; den Mitgliedstaaten verbleibt die Möglichkeit, jederzeit über das Mindestniveau der unionsrechtlichen Vorgaben hinauszugehen, also im Vergleich zum Rechtssetzungsakt **strengere Anforderungen** festzuschreiben.
- Beispiel: Mindeststandards enthält (neben vollharmonisierenden Vorgaben) die **Dienstleistungsrichtlinie** 2006: Nach Art. 22 der DLRL haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Dienstleistungserbringer den Dienstleistungsempfängern die im Einzelnen unter Art. 22 Abs. 1 bis 4 der DLRL aufgeführten Informationspflichten (grundlegende Informationen zur eigenen Person, zur Aufsicht und zu bestimmten Vertragsinhalten) zur Verfügung stellen. Allerdings sind gemäß Art. 22 Abs. 5 der DLRL die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert, zusätzliche Informationsanforderungen vorzuschreiben.

# I. Untersuchungsgegenstände – Vollharmonisierung & Glücksspielrecht

## 2. Das Glücksspielrecht der Mitgliedstaaten als Harmonisierungsgegenstand

- Bei allen Unterschieden im Detail enthalten alle 27 **Glücksspielordnungen** der Mitgliedstaaten im Kern Regelungen betreffend:
  - Ziele der Glücksspielordnung (z.B. Eindämmung Spielsucht, Bekämpfung Begleitkriminalität)
  - Anwendungsbereich (Was gilt als Glücksspiel im Rechtssinn?)
  - „Ob“ und „Wie“ der Veranstaltung/Vermittlung von Glücksspielen (z.B. Monopol-, Erlaubnis- oder Konzessionsregelungen) jeweils in Bezug auf einzelne Glücksspielformen
  - Vertriebswege (z.B. Online-Glücksspiel)
  - Werbung (z.B. Verbot übermäßiger Werbung)
  - Glücksspielaufsicht (z.B. zuständige Behörden, Erlaubnisverfahren)
  - Spielerschutz/Jugendschutz (z.B. Spielersperre)
  - Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände

## II. Stand der Harmonisierung des Glücksspielrechts

### 1. Anwendungsausschluss in potenziell einschlägigen Sekundärrechtsakten

- Es existieren nur einigen Vorgaben in Richtlinien, die allenfalls **mittelbare Auswirkungen** auf das nationale Glücksspielrecht entfalten (z.B. Notifizierungspflicht für technische Vorschriften, Richtlinie (EU) 2015/1535, auch im Kontext des Online-Glücksspiels).
- Davon abgesehen haben die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bislang keine **spezifisch auf die Materie des Glücksspielrechts** abzielende sekundärrechtliche Harmonisierung erfahren. Potenziell einschlägige Sekundärrechtsakte klammert das Glücksspiel explizit von ihren Anwendungsbereichen aus.
- Beispiel: Art. 2 Abs. 1 lit. h) DLRL: „Diese Richtlinie findet auf folgende Tätigkeiten keine Anwendung (...) Glücksspiele, die einen geldwerten Einsatz verlangen, einschließlich Lotterien, Glücksspiele in Spielkasinos und Wetten“; Erwägungsgrund Nr. 25 der DLRL verweist hierzu auf die „**spezifische Natur**“ des Glücksspiels, die „von Seiten der Mitgliedstaaten (und nicht vonseiten der Union) Politikansätze zum Schutz der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der Verbraucher“ bedinge.

## II. Stand der Harmonisierung des Glücksspielrechts

### 2. Initiativen der EU-Kommission

- 2011: Veröffentlichung Grünbuch „Online-Glücksspiele im Binnenmarkt“ – Agenda-Setting; öffentliche Konsultation.
- 2012: Veröffentlichung Mitteilung „Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel“ – Vorschlag unionseinheitlicher Schutzstandards für Verbraucher einschließlich Minderjährige.
- 2014: Veröffentlichung Empfehlung „Grundsätzen für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Glücksspielen“ – Empfehlung an die Mitgliedstaaten, die aufgeführten Grundsätze (z.B. in puncto „Informationsanforderungen“, „Spielerregistrierung- und Konto“ oder „Zeitsperre und Selbstausschluss“) in ihre Glücksspielordnungen zu übernehmen („Das Recht der Mitgliedstaaten auf Regulierung von Glücksspieldienstleistungen bleibt von dieser Empfehlung unberührt“).
- Bemerkenswert: Erhebung Nichtigkeitsklage Belgiens beim EuG (Gericht der Europäischen Union) gegen die Empfehlungen wg. vermeintlicher verbindlicher Rechtswirkungen; letztinstanzlich vom EuGH 2018 als unzulässig abgewiesen.

## II. Stand der Harmonisierung des Glücksspielrechts

### 3. Wichtige Konsequenzen der fehlenden Harmonisierung

- Mitgliedstaatliche **Autonomie in der Gestaltung** ihrer Glücksspielordnungen unter drei Aspekten:
  - Zwecksetzungsautonomie (Regulierungsziele)
  - Schutzniveauautonomie (Regulierungsniveau)
  - Schutzsystemautonomie (Regulierungsinstrumente)
- Keine Geltung des **Prinzips der gegenseitigen Anerkennung**:
  - Keine Pflicht mitgliedstaatlichen Behörden zur wechselseitigen Anerkennung der Glücksspielanbietern erteilten Erlaubnisse zur Veranstaltung von Glücksspielen.
  - Dementsprechend darf ein Mitgliedstaat auch von solchen Glücksspielanbietern die Einholung von glücksspielbezogenen Erlaubnissen verlangen, die bereits im EU-Ausland über entsprechende Erlaubnisse verfügen.

## II. Stand der Harmonisierung des Glücksspielrechts

### 3. Wichtige Konsequenzen der fehlenden Harmonisierung

- Unionale **Grundfreiheiten** als Determinanten der mitgliedstaatlichen Glücksspielordnungen
  - Für Glücksspielanbieter sind die Regelungen der Glücksspielordnungen der (anderen) Mitgliedstaaten mit zahlreichen **rechtfertigungsbedürftigen Beschränkungen** der Schutzbereiche der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV), bisweilen auch der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV) verbunden.
  - Die im Einzelnen an grundfreiheitsbeschränkende Glücksspielregelungen zu stellenden **Rechtfertigungsanforderungen** hat der EuGH im Zuge seiner „Glücksspielrechtsprechung“ (Vorabentscheidungsverfahren) in den vergangenen 30 Jahren von Fall zu Fall ausformuliert und mit der Zeit immer weiter präzisiert.
  - Im Anliegen, das mit einer grundfreiheitsbeschränkenden Glücksspielregelung verfolgt wird, **müssen sich zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls** (Spielsucht- und/oder Kriminalitätsbekämpfung) widerspiegeln.
  - Darüber hinaus müssen grundfreiheitsbeschränkende Glücksspielregelungen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen, was das Erfordernis einer „**kohärenten und systematischen**“ Zielverfolgung (Kohärenzgebot) einschließt.

### III. Potenziale einer europäischen Glücksspielordnung

- Entwicklung eines kohärenten, gesamteuropäischen Regulierungskonzepts
  - Die Schaffung einer gesamteuropäischen Glücksspielordnung würde für die Mitgliedstaaten zu einem **Verlust ihrer Gestaltungsautonomie** führen.
  - Gelegenheit, die mitgliedstaatlichen Glücksspielmärkte einem in pucto **Schutzzwecksetzung, Schutzniveau, Schutzkonzept** aufeinander abgestimmten Regulierungssystem zu unterwerfen.
  - **EuGH-Glücksspielrechtsprechung** liefert einen durchaus ergiebigen Fundus an Entscheidungssätzen, die Koordinaten eines stimmigen, im Einklang mit der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit stehenden, Regulierungskonzepts enthalten.
- Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen
  - Bisherige **regulatorische Asymmetrien/Regulierungsgefälle** innerhalb des Binnenmarktes vor allem im Bereich Online-Glücksspiel (z.B. Finnland – Malta) ließen sich durch die Normierung einheitlicher Veranstaltungsbedingungen ein Stück weit beseitigen.
  - Kodifikation Prinzip der **gegenseitigen Anerkennung** und Vergabe unionsweit gültiger Glücksspiel-Lizenzen (ggf. unter Einschaltung einer „**European Gambling Authority**“).

### III. Potenziale einer europäischen Glücksspielordnung

- Beseitigung von Rechtsunsicherheit ...
  - aufseiten **mitgliedstaatlicher Gesetzgeber**: Welche Anforderungen die Grundfreiheiten im Konkreten an die unionsrechtskonforme Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Glücksspielordnungen stellen, erschließt sich für die Mitgliedstaaten im Wesentlichen aus einer Analyse der bislang ergangenen EuGH-(Vorab-)Entscheidungen; Bestand an Vorgaben bleibt naturgemäß fragmentarisch (keine „stillen Harmonisierung“); hohe Frequenz von Vorabentscheidungsersuchen kann als Indiz für Rechtsunsicherheit gewertet werden.
  - aufseiten **mitgliedstaatlicher Verwaltungsbehörden**: Die (vermeintliche) Unionsrechtswidrigkeit mitgliedstaatlicher Glücksspielregelungen liefert den Verwaltungsbehörden angesichts des Vorrangs des Unionsrechts ein gutes Argument dafür, die betreffenden gesetzlichen Bestimmungen nicht zu vollziehen (Beispiel: Duldung illegaler Online-Sportwetten-Angebote in Deutschland bis zum Inkrafttreten des GlüStV 2021).
  - aufseiten der **Glücksspielanbieter und Glücksspieler**: Die (vermeintliche) Unionsrechtswidrigkeit mitgliedstaatlicher Glücksspielregelungen liefert Glücksspielanbietern keine verlässliche Planungsgrundlage für ihre Geschäftsaktivitäten; Glücksspieler können die Illegalität ihrer Handlungen schlecht einschätzen.
- ... durch die sekundärrechtliche Ersetzung der grundfreiheitlichen Vorgaben.

## IV. Kompetenz der EU zur Schaffung einer europäischen Glücksspielordnung

### 1. Allgemeines zu EU-Kompetenzen

- Ausgehend vom **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung** (Art. 5 I, II EUV) müssen der EU die Kompetenzen zur Rechtssetzung ausdrücklich in den Verträgen übertragen worden sein.
- Mangels allgemeinem Kompetenzkatalog erfolgt die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz **in verschiedenen konkreten Kompetenzgrundlagen**, die die EU in bestimmten Politikbereichen zu einem Tätigwerden auf eine bestimmte Weise (Organkompetenz, Handlungsform und Verfahren) ermächtigen.
- EuGH: Die einschlägige Kompetenznorm ist anhand von objektiven, gerichtlich kontrollierbaren Kriterien zu ermitteln. Zu diesen Kriterien gehören insbesondere das **Ziel** und der **Inhalt** des avisierten Rechtsakts; **Mehrfachabstützung** möglich.
- Lässt sich der avisierte Rechtsakt unter eine Kompetenzgrundlage subsumieren, unterliegt die **Ausübung** der Kompetenz Schranken (**Kompetenzausübungsschranken**).

## IV. Kompetenz der EU zur Schaffung einer europäischen Glücksspielordnung

### 2. Art. 53 I Alt. 2 AEUV i.V.m. Art. 62 AEUV als Kompetenzgrundlage

#### a) Allgemeines

- Wortlaut: „Um die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten zu erleichtern, erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Richtlinien (...) für die **Koordinierung** der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten“.
- Art. 53 I Alt. 2 AEUV i.V.m. Art. 62 AEUV ermächtigt die Union zum Erlass von „**Koordinierungsrichtlinien**“, mit deren Hilfe im Interesse der Errichtung und des Funktionierens des Binnenmarktes die unionsweite Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten in Wahrnehmung der **Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit** erleichtert werden sollen.
- Art. 53 Abs. 1 Alt. 2 AEUV i.V.m. Art. 62 AEUV bildet im Verhältnis zu Art. 114 AEUV (Befugnis zu Regelungen beliebiger Sachbereiche, soweit dies der Errichtung oder Gewährleistung des Binnenmarktes dient) die **speziellere Kompetenznorm**, wenn es um die „Errichtung und Funktionieren des Binnenmarktes“ im Bereich der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit geht. EuGH: Es gelten aber ähnlich Maßstäbe wie bei Art. 114 AEUV wegen des Bezugs zum Binnenmarktziel.

## IV. Kompetenz der EU zur Schaffung einer europäischen Glücksspielordnung

### 2. Art. 53 I Alt. 2 AEUV i.V.m. Art. 62 AEUV als Kompetenzgrundlage

#### b) Voraussetzungen

- Koordinierung: Der Begriff ist umfassend zu verstehen und wird als Oberbegriff für Rechtsangleichung, **Harmonisierung** und Koordinierung verwendet; nach wohl h.M. unterfällt auch die Vereinheitlichung der mitgliedstaatlichen Vorschriften (Vollharmonisierung) der „Koordinierung“.
- Rechts- und Verwaltungsvorschriften: Erfasst werden alle die **Rechtsordnung** eines Mitgliedstaates formenden Regelungen.
- Aufnahme und Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit:
  - Tätigkeitformen, die von Wirtschaftsteilnehmern in Ausübung der **Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit** wahrgenommen werden (Abgrenzung Arbeitnehmerfreizügigkeit).
  - Nach h.M. müssen die zu koordinierenden Regelungen sich als **Beschränkung der Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit** darstellen (Vermeidung uferlose **Unionskompetenz**), sie müssen also eine **markzugangsbeschränkende** Wirkungen haben und nicht nur Verhaltenspflichten des Wirtschaftsteilnehmers nach erfolgtem Marktzutritt adressieren.
  - Diese Voraussetzungen treffen auf das Gros der die mitgliedstaatlichen Glücksspielordnungen formenden Regelungen zu; mögliche Zweifelsfälle sind Werbe- und Sanktionsregelungen.

# IV. Kompetenz der EU zur Schaffung einer europäischen Glücksspielordnung

## 2. Art. 53 I Alt. 2 AEUV i.V.m. Art. 62 AEUV als Kompetenzgrundlage

### b) Voraussetzungen

- Erleichterung:

- In Anlehnung an die für Art. 114 AEUV geltenden Maßstäbe ist ein insgesamt **positiver Effekt für den Binnenmarkt** im Bereich der Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit erforderlich.
- Entweder Beseitigung von Umständen, die aus Sicht der betroffenen Marktakteure bestehende Hemmnisse für die Wahrnehmung/Realisierung der Niederlassungs- bzw. Dienstleistungsfreiheit darstellen oder Beseitigung spürbarer Wettbewerbsverzerrungen.
- Ökonomischer Einschätzungsspielraum des Unionsgesetzgebers.

Hemmnisse	spürbare Wettbewerbsverzerrungen
Keine unionsweite Geltung glücksspielbezogener Erlaubnisse	Regulatorische Asymmetrien/Regulierungsgefälle
Keine Skaleneffekte/Kostenvorteile	Aber: Trend zur Liberalisierung der Glücksspielordnungen
Rechtsunsicherheiten im Umgang mit 27 verschiedenen Glücksspielordnungen mit ggf. teils unionsrechtswidrigen Regelungssätzen	

## IV. Kompetenz der EU zur Schaffung einer europäischen Glücksspielordnung

### 2. Art. 53 I Alt. 2 AEUV i.V.m. Art. 62 AEUV als Kompetenzgrundlage

#### b) Voraussetzungen

- Zwischenfazit zum Vorliegen der Voraussetzungen:
  - Eine „Koordinierung“ i.S.d. Art. 53 I Alt. 2 AEUV i.V.m. Art. 62 AEUV ermöglicht auch eine **in formeller Hinsicht** Vereinheitlichung und damit Vollharmonisierung der mitgliedstaatlichen Glücksspielordnungen durch eine „Glücksspielrichtlinie“ (nicht Verordnung!).
  - Da der Großteil der die mitgliedstaatlichen Glücksspielordnungen formende Bestand an Rechts- und Verwaltungsvorschriften die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeit betrifft (Erlaubnis-, Konzessions- oder Monopolregelung etc.), wäre eine Vereinheitlichung der mitgliedstaatlichen Glücksspielordnungen auch **in der Sache** möglich.
  - Gute Gründe sprechen dafür, dass mit einer „Glücksspielrichtlinie“ insgesamt die Erzielung eines positiven Binnenmarkteffekts im Bereich der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit und damit eine **Erleichterung** verbunden wäre.

## IV. Kompetenz der EU zur Schaffung einer europäischen Glücksspielordnung

### 2. Art. 53 I Alt. 2 AEUV i.V.m. Art. 62 AEUV als Kompetenzgrundlage

#### c) Kompetenzausübungsschranken

- Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne (Art. 5 III EUV)
  - **Negativkriterium** („Überforderung“ der Mitgliedstaaten) & **Positivkriterium** (Mehrwert eines Sekundärrechtsaktes)
  - EuGH: Prüfung beschränkt sich darauf, ob „der Unionsgesetzgeber aufgrund substantiiertes Anhaltspunkte davon ausgehen durfte, dass das mit der in Betracht gezogenen Maßnahme verfolgte Ziel auf Unionsebene besser verwirklicht werden konnte“.
- Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 IV EUV)
  - EuGH: Prüfung beschränkt sich i.S.e. **Evidenzprüfung** darauf, ob „ein offensichtlicher Irrtum oder ein Ermessensmissbrauch vorliegt oder ob das Organ die Grenzen seines Ermessens offenkundig überschritten hat“.

## IV. Kompetenz der EU zur Schaffung einer europäischen Glücksspielordnung

### 2. Art. 53 I Alt. 2 AEUV i.V.m. Art. 62 AEUV als Kompetenzgrundlage

#### c) Kompetenzausübungsschranken

- Nationale Identität (Art. 4 II 1 EUV):
  - Wortlaut: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige **nationale Identität**, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“.
  - Anknüpfungspunkt EuGH: „Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Regelung der Glücksspiele zu den Bereichen gehört, in denen beträchtliche **sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede** zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. In Ermangelung einer diesbezüglichen Harmonisierung durch die Europäische Union ist es Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, in diesen Bereichen im Einklang mit ihrer eigenen Wertordnung zu beurteilen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der betroffenen Interessen ergeben.“
  - In der EuGH-Rspr. kommt die „nationale Identität“ bislang vorwiegend als mögliche Schranke der Grundfreiheiten, z.B. EuGH „lettische Amtssprache ist Ausdruck nationaler Identität“ (EuGH , Urt. v. 7.9.2022 – C-391/20); daneben: die verfassungsrechtlich garantierte republikanische Staatsform, Schutz sprachlicher und kultureller Vielfalt, Zuständigkeitsverteilung zwischen den deutschen Bundesländern (Föderalismus).
  - „**Glücksspielkultur**“ als Ausdruck nationaler Identität eher fernliegend; allenfalls in einzelnen Glücksspielsparten ggf. nationales „Kulturgut“ (z.B. „El Gordo“ Weihnachtslotterie in Spanien).

## IV. Kompetenz der EU zur Schaffung einer europäischen Glücksspielordnung

### 3. Insbesondere: Kompetenz zur Errichtung einer „Europäischen Glücksspielagentur“

#### a) Allgemeines



EUROPEAN GAMBLING AUTHORITY



## IV. Kompetenz der EU zur Schaffung einer europäischen Glücksspielordnung

### 3. Insbesondere: Kompetenz zur Errichtung einer „Europäischen Glücksspielagentur“

#### a) Allgemeines

- Der Vertrag von Lissabon bekennt sich zur **Organisationsform** der Agentur: Agenturen sind als „Einrichtungen und sonstige Stellen der Union“ Teil der „offenen, effizienten und unabhängigen europäischen Verwaltung“ (Art. 298 I AEUV).
- Derzeit existieren über 40 eigenständige Agenturen, die bei der Umsetzung der Unionspolitiken mitwirken.
- Überwiegend sog. „**Regulierungsagenturen**“:
  - Häufig Einrichtungen zur Erleichterung der Funktionsweise des Binnenmarktes;
  - sie tragen zur Regulierung eines bestimmten Sektors bei; dadurch soll die Kommission entlastet und eine Konzentration auf ihre Kernaufgaben ermöglicht werden, wodurch Kostenersparnisse und eine effizientere Verwaltung erwartet werden;
  - sie können außenwirksamen Entscheidungsbefugnissen wahrnehmen.

## IV. Kompetenz der EU zur Schaffung einer europäischen Glücksspielordnung

### 3. Insbesondere: Kompetenz zur Errichtung einer „Europäischen Glücksspielagentur“

#### b) Denkbare Aufgabenspektrum

- Unionsweite Lizenzierung im Bereich-Online Glücksspiel (Vorbild: z.B. Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum; verteilt Rechtspositionen: Marken)
- Abgabe von Stellungnahmen/Empfehlungen zum mitgliedstaatlichen Vollzug der Bestimmungen einer „Glücksspielrichtlinie“ (Interpretationshilfen) im Kontext eines europäischen „Verwaltungsverbundes“.
- Mechanismen zur Reaktion auf mitgliedstaatliche Vollzugsdefizite.
- Erlass von „Tertiärrecht“, z.B. hinsichtlich der technischer (sich fortentwickelnden) Standards im Bereich Online-Glücksspiel (Vorbild: z.B. Europäischen Agentur für Flugsicherheit)
- Monitoring (z.B. hinsichtlich Entwicklung der Spielsucht unter Geltung einer europäischen Glücksspielordnung; Ermittlung legislativen Anpassungsbedarfs).

## IV. Kompetenz der EU zur Schaffung einer europäischen Glücksspielordnung

### 3. Insbesondere: Kompetenz zur Errichtung einer „Europäischen Glücksspielagentur“

#### c) Potenziale

- Gewährleistung (unions-)einheitlicher Aufsichtsstandards/Aufsichtspraktiken.
- Ausstattung mit spezialisiertem und fachkundigem (für den speziellen und komplexen Aufgabenbereich der Glücksspielaufsicht geschultem) Personal.
- Auslagerung eines Erlaubnisverfahrens betreffend Lizenzen für die Veranstaltung von Online-Glücksspielen sichert Objektivität und Politikferne.
- Verbund mit einem Netzwerk entsprechender Behörden auf der nationalen Ebene, die entsprechende Expertise haben (z.B. deutsches Glücksspielkollegium).
- Einheitlicher Ansprechpartner für unionsweit aktive Glücksspielanbieter (insbesondere im Bereich Online-Glücksspiel) und für nationale Glücksspielaufsichtsbehörden.

## IV. Kompetenz der EU zur Schaffung einer europäischen Glücksspielordnung

### 3. Insbesondere: Kompetenz zur Errichtung einer „Europäischen Glücksspielagentur“

#### d) Errichtungskompetenzen

- Da die Union nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur innerhalb der Grenzen der ihr in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse tätig werden darf, muss sich die Gründung der von Agenturen **auf Primärrecht zurückführen** lassen.
- Während früher nur die Lückenklausele des Art. 352 AEUV als gangbarer Weg angesehen wurde, ist es heute üblich, die **materiellen Kompetenzgrundlagen** einzelner Politiken für die Einrichtung von Agenturen heranzuziehen, quasi **Annexkompetenz (institutionelle Gestaltungsmaßnahme)**.
- Agenturen werden in der Regel durch (Gründungs-) **Verordnungen** errichtet.
- EuGH: „Art. 114 AEUV ist die richtige Kompetenznorm, wenn der Unionsgesetzgeber aufgrund seiner eigenen Sachwürdigung die Errichtung einer Unionseinrichtung für notwendig erachtet, deren Aufgabe es ist, zur Verwirklichung des Harmonisierungsprozesses beizutragen und die der Einrichtung übertragenen Aufgaben mit dem Gegenstand der Rechtsakte in Verbindung stehen, die die nationalen Rechtsvorschriften angleichen“.

## V. Fazit

- In **rechtspolitischer Hinsicht** sprechen gute Gründe (kohärentes, gesamteuropäisches Regulierungskonzept; Beseitigung von Rechtsunsicherheit und Wettbewerbsverzerrungen) für die Schaffung einer europäischen Glücksspielordnung kraft Erlass eines vollharmonisierenden Sekundärrechtsaktes.
- Mit Art. 53 I Alt. 2 AEUV i.V.m. Art. 62 AEUV steht dem Unionsgesetzgeber eine **Kompetenzgrundlage** zur Verfügung, um eine gesamteuropäische Glücksspielordnung durch den Erlass einer „Glücksspielrichtlinie“ umzusetzen; denn die zu harmonisierenden Regelungen betreffen im Großteil unprobelamtlich die „**Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeit**“ im Kontext der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit und würden für deren Realisierung eine „**Erleichterung**“ mit sich bringen.
- Der Ausübung dieser Kompetenz steht keine **Kompetenzausübungsschranke** entgegen; insbesondere ist das Glücksspiel kein Ausdruck nationaler Identität (Art. 4 II 1 EUV).
- Die Errichtung einer „**Europäischen Glücksspielagentur**“ erscheint sinnvoll und wäre in kompetenziellen Hinsicht von einer Ermächtigungsgrundlage (Art. 114 AEUV) gedeckt.
- Derzeit wird das Unterfangen der Schaffung einer europäischen Glücksspielordnung wohl am Fehlen eines **politischen Willens** der Mitgliedstaaten scheitern.