

Vf. 9-VII-13  
München, 30. September 2015  
Vf. 4-VII-14  
Vf. 10-VII-14

## Pressemitteilung

zur

### **Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 25. September 2015**

über drei Popularklagen

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. von § 4 a Abs. 3, § 5 Abs. 3 und 4, §§ 9 a, 10 a Abs. 3 und 5, § 19 Abs. 2, § 26 Abs. 1 und § 27 Abs. 2 Satz 2 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 30. Juni 2012 (GVBl S. 318, 319, BayRS 2187-4-I),
2. des Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 922, BayRS 2187-3-I), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 205 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl S. 286),
3. der Werberichtlinie vom 17. Januar 2013 (AllMBl S. 3)

I.

Dem Verfahren liegt folgender **Sachverhalt** zugrunde:

Die zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Popularklagen betreffen die Frage, ob der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012 (GVBl S. 318, BayRS 2187-4-I) zu einer Reihe von Bestimmungen des mit Wirkung vom 1. Juli 2012 geänderten Glücksspielstaatsvertrags sowie einige zu diesem Vertrag ergangene Ausführungsbestimmungen gegen die Bayerische Verfassung (BV) verstoßen.

1. Im Glücksspielstaatsvertrag regeln die Bundesländer die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen (§ 2 Abs. 1) mit Ausnahme der Gewinnspiele im Rundfunk (§ 2 Abs. 6), wobei für Spielbanken, bestimmte Spielhallen, Gaststätten, bestimmte Wettannahmestellen der Buchmacher und Pferdewetten nur einzelne Vorschriften des Vertrags gelten (§ 2 Abs. 2 bis 5). Öffentliche Glücksspiele bedürfen der Erlaubnis (§ 4 Abs. 1). Das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist grundsätzlich verboten und kann nur unter besonderen Voraussetzungen erlaubt werden (§ 4 Abs. 4 bis 6). Werbung für öffentliches Glücksspiel ist nur in eingeschränkter Form erlaubt (§ 5). Der Vertrag enthält ferner Regelungen über das ländereinheitliche Verfahren bei der Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse bzw. Konzessionen und der Ausübung der Glücksspielaufsicht (§ 9 a) sowie über die Bündelung der Erlaubnisverfahren für gewerbliche Spielvermittler, die in allen oder mehreren Bundesländern tätig werden wollen (§ 19 Abs. 2).

2. Nach dem Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags nimmt der Freistaat Bayern die Glücksspielaufsicht, die Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots und die Sicherstellung der wissenschaftlichen Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele als öffentliche Aufgaben wahr (Art. 1 Abs. 1). Die dazu ergangenen Einzelbestimmungen wurden an die geänderten staatsvertraglichen Regelungen angepasst.

3. Zur Konkretisierung von Art und Umfang der erlaubten Werbung für öffentliches Glücksspiel beschloss das Glücksspielkollegium der Länder am 7. Dezember 2012 die Werberichtlinie (WerbeRL).

## II.

1. Die **Antragsteller** erheben u. a. folgende Rügen:

a) In dem Erlass überregionaler, bundesweit wirksamer Verwaltungsakte durch Aufsichtsbehörden einzelner Bundesländer im ländereinheitlichen Verfahren nach § 9 a GlüStV und in der Erteilung gebündelter Verwaltungsakte im Rahmen des § 19 Abs. 2 GlüStV liege ein Eingriff in die bundesstaatliche Kompetenzordnung. Ein Bundesland müsse auch Entscheidungen vollziehen, denen es nicht zugestimmt habe. Dadurch werde die Eigenstaatlichkeit der Bundesländer unterminiert; die demokratischen Verantwortungszusammenhänge seien nicht gewahrt. Die Mehrheitsentscheidungen des aus 16 Ländervertretern bestehenden Glücksspielkollegiums dürften keine Bindungswirkung entfalten. Dass der Glücksspielstaatsvertrag erst nach neun Jahren gekündigt werden könne, verstoße ebenfalls gegen das Demokratieprinzip.

b) Die Beschränkung der Konzessionen für Sportwetten auf höchstens 20 und der Zahl der Wettvermittlungsstellen auf höchstens 400 sei unionsrechtswidrig und verletze als objektive Berufswahlregelung u. a. das Grundrecht des Art. 101 BV. Als milderer Mittel komme eine nicht von vornherein zahlenmäßig begrenzte kontrollierte Zulassung privater Anbieter in Betracht, wie der Bereich der Pferdewetten bestätige.

c) Sowohl die allgemeinen Werbebeschränkungen im Glücksspielstaatsvertrag als auch die speziell für die Werbung an Spielhallen geltenden Regelungen verletzen in mehrfacher Hinsicht die Bayerische Verfassung. Die vom Glücksspielkollegium erlassene Werberichtlinie sei als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift wegen Verstoßes gegen den Gesetzesvorbehalt verfassungswidrig und nicht geeignet, die Berufsfreiheit wirksam zu beschränken.

2. Der **Bayerische Landtag** und die **Bayerische Staatsregierung** äußern Zweifel an der Zulässigkeit der Popularklagen und halten diese jedenfalls für unbegründet.

## III.

1. Der **Bayerische Verfassungsgerichtshof** sieht die Popularklagen im Hinblick auf zwei Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags als begründet an:

a) Die Ermächtigung der Ministerpräsidentenkonferenz zu einer verbindlichen (Neu-)Festlegung der Zahl der zu vergebenden Konzessionen für Sportwetten in § 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV verstößt gegen das bundes- und landesverfassungsrechtliche Gebot, dass es auch bei föderalem Zusammenwirken der Bundesländer möglich bleiben muss, einen außenwirksamen Hoheitsakt dem jeweiligen Land zuzurechnen.

b) Aus dem gleichen Grund ist auch die dem Glücksspielkollegium durch § 5 Abs. 4 GlüStV erteilte Ermächtigung zum Erlass einer Werberichtlinie mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) nicht vereinbar.

**2. Im Übrigen haben die Popularklagen keinen Erfolg.**

a) Insbesondere ist die im Glücksspielstaatsvertrag und im Ausführungsgesetz hierzu bereits enthaltene Beschränkung der Konzessionen für Sportwetten auf höchstens 20 (§ 4 a Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 10 a Abs. 3 GlüStV) und der Zahl der Wettvermittlungsstellen auf höchstens 400 (§ 10 a Abs. 5 Satz 1 GlüStV i. V. m. Art. 7 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

b) Verfassungsrechtlich unbedenklich sind auch § 5 Abs. 3 GlüStV, der Regelungen zur Werbung für Glücksspiele im Fernsehen und im Internet enthält, sowie die Werbebeschränkungen für Spielhallen in § 26 Abs. 1 GlüStV.

-

### **Zu der Entscheidung im Einzelnen:**

1. Die Popularklagen sind unzulässig, soweit sie sich gegen die vom Glücksspielkollegium der Länder beschlossene Werberichtlinie wenden. Rechtsnormen, die von einer Gemeinschaftseinrichtung der Bundesländer erlassen und nicht in bayerisches Landesrecht transformiert worden sind, können nicht mit der Popularklage nach Art. 98 Satz 4 BV angegriffen werden.

2. Der Freistaat Bayern war grundsätzlich zum Abschluss des neuen Glücksspielstaatsvertrags berechtigt. Es ist nicht zu beanstanden, dass dieser Vertrag frühestens nach Ablauf von neun Jahren zum 30. Juni 2021 außer Kraft tritt und erst anschließend gekündigt werden kann.

Das Demokratieprinzip (Art. 2 BV) verlangt nicht, dass ein Staatsvertrag noch innerhalb der laufenden Legislaturperiode oder zumindest sogleich nach dem Zusammentritt eines neu gewählten Landtags kündbar sein muss. Enthält der Vertrag eine umfassende Regelung auf einem wichtigen Gebiet der Landesgesetzgebung, ist eine über fünf Jahre hinausreichende

Bindung aber nur ausnahmsweise zulässig, z. B. wenn eine aufwendige Organisationsstruktur geschaffen oder ein neues Regelungsmodell erprobt werden soll und dafür eine längere Aufbau-, Versuchs- oder Beobachtungsphase vereinbart wird. Ein solcher Ausnahmefall liegt hier vor. Der Glücksspielstaatsvertrag zielt auf eine (erstmalige) Teilliberalisierung des Sportwettenmarkts und verfolgt dazu ein Regelungskonzept, das nur schrittweise über einen längeren Zeitraum hinweg umgesetzt werden kann.

3. Die Regelungen über das länder einheitliche Verfahren bei der Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse bzw. Konzessionen und der Ausübung der Glücksspielaufsicht (§ 9 a GlüStV) sowie über die Bündelung der Erlaubnisverfahren für gewerbliche Spielvermittler, die in allen oder mehreren Bundesländern tätig werden wollen (§ 19 Abs. 2 GlüStV), verstoßen nicht gegen zwingende verfassungsrechtliche Vorgaben.

Der auch bei einer intraföderalen Zuständigkeitskonzentration notwendige demokratische Legitimationszusammenhang bleibt gewahrt, weil die länderübergreifend tätigen Vollzugsbehörden an die Beschlüsse des Glücksspielkollegiums gebunden sind, das seinerseits aus weisungsunterworfenen Vertretern der Bundesländer besteht. Dass das einzelne Bundesland gegenüber den (Mehrheits-)Entscheidungen des Glücksspielkollegiums kein Vetorecht besitzt, ist verfassungsrechtlich hinnehmbar, weil es nur um den administrativen Vollzug eines staatsvertraglichen Regelwerks geht, bei dem keine Entscheidungen von erheblichem politischem Gewicht zu treffen sind.

4. Die Kontingentierung der Sportwettenkonzessionen und der Erlaubnisse für die zugehörigen Wettvermittlungsstellen ist mit der Bayerischen Verfassung vereinbar, soweit die jeweilige Zahl durch den Staatsvertrag auf 20 (§ 4 a Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 10 a Abs. 3 GlüStV) bzw. durch das Landesgesetz auf 400 (§ 10 a Abs. 5 Satz 1 GlüStV i. V. m. Art. 7 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV) begrenzt worden ist. Dass die vertraglich bestimmte Zahl der Wettkonzessionen im Nachhinein durch einen Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz (§ 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV) abgeändert werden kann, widerspricht dagegen zwingenden verfassungsrechtlichen Vorgaben.

a) Die Kontingentierung verfolgt insbesondere mit der Verhinderung von Glücksspiel- und Wettsucht und der wirksamen Suchtbekämpfung ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel. Die Limitierung der Wettkonzessionen und Vermittlungserlaubnisse ist auch erforderlich, weil nach der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Beurteilung des Gesetzgebers kein milderes Mittel zur Verfügung steht, mit dem sich die Ziele des § 1 GlüStV ebenso umfassend und effektiv erreichen ließen. Ein bloßer Genehmigungsvorbehalt ohne zahlenmäßige Begrenzung könnte auf längere Sicht zu einer erheblichen Vermehrung der Sportwettenangebote führen, sodass die Suchtgefahr ansteigen und die ordnungsbehördliche Überwachung erschwert würde. Auch die Tatsache, dass in anderen Glücksspielsektoren, z. B. bei den Pferdewetten, lediglich subjektive Berufszugangsbeschränkungen bestehen und auf eine Kontingentierung der

Erlaubnisse verzichtet wird, lässt nicht den Schluss zu, dass das für Sportwetten angestrebte Schutzniveau bereits mit einer weniger restriktiven Regelung erreichbar wäre. Eine unzumutbare Belastung der privaten Anbieter ist nicht gegeben.

b) Die Ermächtigung der Ministerpräsidentenkonferenz zu einer verbindlichen (Neu-) Festlegung der Zahl der zu vergebenden Konzessionen für Sportwetten verstößt gegen das bundes- und landesverfassungsrechtliche Gebot, dass es auch bei föderalem Zusammenwirken der Bundesländer möglich bleiben muss, einen außenwirksamen Hoheitsakt dem jeweiligen Land zuzurechnen, und ist daher mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) nicht vereinbar. Anders als beim bloßen Vollzug inhaltlich übereinstimmender Landesrechtsnormen, der in den oben aufgezeigten Grenzen durch eine für alle beteiligten Länder zuständige Behörde erfolgen kann, darf eine Gemeinschaftseinrichtung der Länder – zumindest für den Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung – nicht zu einer ländereinheitlichen Normsetzung ermächtigt werden. Zudem enthält der Glücksspielstaatsvertrag keine Hinweise zu den Kriterien, anhand derer die Änderungskompetenz ausgeübt werden soll.

c) Die festgestellte Verfassungswidrigkeit des § 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV erfasst auch Art. 8 Nr. 5 Alt. 2 AGGlüStV, wonach die Zahl der Wettvermittlungsstellen durch Rechtsverordnung des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr erhöht oder gesenkt werden kann. Denn diese Regelung hat allein den Zweck, für den Fall eines Abänderungsbeschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz im Hinblick auf die Konzessionen eine unverzügliche Anpassung der Zahl der Wettvermittlungsstellen zu ermöglichen.

5. Die allgemeinen Werbevorschriften des § 5 Abs. 3 und 4 GlüStV sind mit der Bayerischen Verfassung nicht in vollem Umfang vereinbar.

a) § 5 Abs. 3 GlüStV ist allerdings verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Vorschrift enthält ein grundsätzliches Verbot der Werbung für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen, im Internet und über Telekommunikationsanlagen (Satz 1) verbunden mit der Ermächtigung, im ländereinheitlichen Verfahren (Satz 4) Werbung für Lotterien und

Sport- und Pferdewetten im Internet und im Fernsehen zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 zu erlauben (Satz 2), wobei unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen Werbung für darauf bezogene Sportwetten im Fernsehen unzulässig bleibt (Satz 3). Die in diesen Regelungen enthaltenen Differenzierungen sind sachlich gerechtfertigt. Insbesondere durfte der Gesetzgeber das totale Fernseh- und Internetwerbeverbot für Geldautomaten- und Casinospiele als erforderlich ansehen, weil diese Glücksspielformen – auch im Vergleich zu Lotterien und Sportwetten – nach bisher gewonnenen Erkenntnissen ein besonders hohes Suchtpotenzial aufweisen.

b) Die Ermächtigung des § 5 Abs. 4 GlüStV zum Erlass einer Werberichtlinie ist dagegen mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) nicht vereinbar. Die Regelung verstößt – wie schon die Vorschrift des § 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV – gegen das aus dem Grundgesetz und aus der Bayerischen Verfassung abzuleitende Gebot, dass es auch bei föderaler Kooperation möglich sein muss, die von den Bundesländern im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung erlassenen Hoheitsakte, soweit ihnen Außenwirkung zukommt, einem einzelnen Land und nicht bloß einer Ländergesamtheit zuzurechnen.

6. Die in § 26 Abs. 1 GlüStV enthaltenen speziellen Werbebeschränkungen für Spielhallen verstoßen weder gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot noch gegen Grundrechte der Bayerischen Verfassung. Danach darf von der äußeren Gestaltung einer Spielhalle keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen; ebenso wenig darf durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden. Die genaue Reichweite des Werbeverbots bei der äußeren Gestaltung von Spielhallen lässt sich durch Auslegung hinreichend bestimmen. Mit der Regelung, die der Suchtprävention dient, werden die Spielhallenbetreiber nicht in unzumutbarer Weise in ihrer wirtschaftlichen Entfaltung eingeschränkt.

7. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs hat zur Folge, dass sich die Vertreter des Freistaates Bayern in der Ministerpräsidentenkonferenz und im Glücksspielkollegium der Länder an keiner Beschlussfassung zu einer (Neu-)Festlegung der Zahl der zu vergebenden Konzessionen für Sportwetten bzw. zur Werberichtlinie beteiligen dürfen. Die Werberichtlinie darf von bayerischen Organen nicht mehr angewandt werden.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

