

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 25. September 2015

über die Popularklagen

der S. GmbH in M. u. a.

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 (GVBI 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 (GVBI S. 922, BayRS 2187-3-I), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 205 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBI S. 286),
3. der Werberichtlinie vom 17. Januar 2013 (AllIMBI S. 3)

Aktenzeichen: Vf. 9-VII-13

Vf. 4-VII-14

Vf. 10-VII-14

### Leitsätze:

1. 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. 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 ge-

schaffen oder ein neues Regelungsmodell erprobt werden soll und dafür eine längere Aufbau-, Versuchs- oder Beobachtungsphase vereinbart wird.

3. Die bundesstaatliche Kompetenzordnung und das rechtsstaatliche Erfordernis der Zuständigkeits- und Verantwortungsklarheit stehen der staatsvertraglich vereinbarten Übertragung einzelner Länderaufgaben auf eine für alle Bundesländer gemeinschaftlich zuständige Landesbehörde nicht grundsätzlich entgegen.
4. Der auch bei einer intraföderalen Zuständigkeitskonzentration notwendige demokratische Legitimationszusammenhang bleibt gewahrt, wenn die länderübergreifend tätigen Vollzugsbehörden an die Beschlüsse einer gemeinschaftlichen Aufsichtsinstanz gebunden sind, die ihrerseits aus weisungsunterworfenen Vertretern der Bundesländer besteht.
5. Dass das einzelne Bundesland gegenüber den (Mehrheits-)Entscheidungen eines intraföderalen Beschlussorgans kein Vetorecht besitzt, ist jedenfalls dann verfassungsrechtlich hinnehmbar, wenn es nur um den administrativen Vollzug eines staatsvertraglichen Regelwerks geht, bei dem keine Entscheidungen von erheblichem politischen Gewicht zu treffen sind.
6. Die im Glücksspielstaatsvertrag der Länder vorgesehene Kontingentierung der Konzessionen für Sportwetten und die im bayerischen Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag enthaltene zahlenmäßige Beschränkung der Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen verstoßen nicht gegen die Bayerische Verfassung.
7. Die Ministerpräsidentenkonferenz und das Glücksspielkollegium der Länder sind intraföderale Organisationseinheiten, für deren „landesrechtsfreies“ gemeinsames Tätigwerden kein einzelnes Bundesland rechtlich einzustehen hat. Rechtsetzungsbefugnisse dürfen solchen Stellen daher nicht übertragen werden.

8. Die im Glücksspielstaatsvertrag enthaltenen speziellen Werbebeschränkungen für Spielhallen verstoßen weder gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot noch gegen Grundrechte der Bayerischen Verfassung.

### **Entscheidung:**

1. Der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012 (GVBl S. 318, BayRS 2187-4-I) zu dem am 15. Dezember 2011 unterzeichneten Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV) ist mit Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV (Rechtsstaatsprinzip) unvereinbar, soweit sich der Beschluss auf § 4 a Abs. 3 Satz 2 sowie auf § 5 Abs. 4 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV; Art. 1 Erster GlüStÄndV) bezieht.
2. Art. 8 Nr. 5 Alt. 2 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), ist mit Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV (Rechtsstaatsprinzip) unvereinbar und nichtig.
3. Im Übrigen werden die Anträge abgewiesen.
4. Den Antragstellern im Verfahren Vf. 4-VII-14 ist jeweils ein Achtel, der Antragstellerin im Verfahren Vf. 10-VII-14 ist ein Viertel der durch das Popularklageverfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

## **Gründe:**

### I.

- 1 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 Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 30. Juni 2012 (GVBl S. 318, 319, BayRS 2187-4-I) sowie einige zu diesem Vertrag ergangene Ausführungsbestimmungen gegen die Bayerische Verfassung verstoßen.
  
- 2 1. Der Glücksspielstaatsvertrag ist als Artikel 1 des am 15. Dezember 2011 unterzeichneten Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV) am 1. Juli 2012 im Freistaat Bayern (GVBl S. 392) und in 13 weiteren Bundesländern, am 1. Dezember 2012 in Nordrhein-Westfalen und am 8. Februar 2013 in Schleswig-Holstein in Kraft getreten. Die Bundesländer regeln darin 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 dürfen nach dem Vertrag nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes veranstaltet oder vermittelt werden (§ 4 Abs. 1). Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn das Veranstalten oder das Vermitteln des Glücksspiels den in § 1 genannten Vertragszielen zuwiderläuft; auf die Erteilung der Erlaubnis besteht kein Rechtsanspruch (§ 4 Abs. 2). Die Erfordernisse des Jugendschutzes sind besonders zu beachten (§ 4 Abs. 3). 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).

- 3 Nach dem Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 922, BayRS 2187-3-I) 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 durch Änderungsgesetz vom 25. Juni 2012 (GVBl S. 270) mit Wirkung zum 1. Juli 2012 an die geänderten staatsvertraglichen Regelungen angepasst.
- 4 Mit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag trat zugleich die Verwaltungsvereinbarung vom 23. Mai 2012 über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht nach § 9 Abs. 3, die ländereinheitlichen Verfahren nach § 9 a und die Einrichtung des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag – Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag – (VwVGlüStV) in Kraft ([https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/03\\_-\\_verwaltungvereinbarung\\_unterzeichnet\\_stand\\_1.7.12.pdf](https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/03_-_verwaltungvereinbarung_unterzeichnet_stand_1.7.12.pdf); veröffentlicht im Amtsblatt für Brandenburg Nr. 48 vom 5. Dezember 2012, S. 1791).
- 5 Zur Konkretisierung von Art und Umfang der erlaubten Werbung für öffentliches Glücksspiel beschloss das Glücksspielkollegium der Länder am 7. Dezember 2012 gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 GlüStV die Werberichtlinie (WerbeRL), die vom Bayerischen Staatsministerium des Innern mit Schreiben vom 17. Januar 2013 (Az. IA4-2161.1-238, AllMBl S. 3) bekannt gemacht wurde und nach § 16 Satz 1 WerbeRL am 1. Februar 2013 in Kraft getreten ist.
- 6 2. Die von den Antragstellern angegriffenen und die damit zusammenhängenden Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags lauten:

## § 1

### Ziele des Staatsvertrages

<sup>1</sup>Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden und
5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

<sup>2</sup>Um diese Ziele zu erreichen, sind differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen.

## § 4 a

### Konzession

(1) Soweit § 10 Abs. 6, insbesondere im Rahmen einer zeitlich befristeten Experimentierklausel für Sportwetten, nicht anwendbar ist, dürfen die dort den Veranstaltern nach § 10 Abs. 2 und 3 vorbehaltenen Glücksspiele nur mit einer Konzession veranstaltet werden. § 4 Abs. 1 Satz 2 ist entsprechend anzuwenden.

...

(3) <sup>1</sup>Die Zahl der Konzessionen ist zur Erreichung der Ziele des § 1 zu beschränken. <sup>2</sup>Sie kann aufgrund von Ergebnissen der Evaluierung sowie einer wissenschaftlichen Untersuchung oder der Bewertung des Fachbeirats entsprechend § 9 Abs. 5 durch einen Beschluss der Ministerpräsidenten-

tenkonferenz mit mindestens 13 Stimmen festgelegt, erhöht oder gesenkt werden, um die Erreichung der Ziele des § 1 besser zu gewährleisten.

...

## § 5

### Werbung

...

(3) <sup>1</sup>Werbung für öffentliches Glücksspiel ist im Fernsehen (§ 7 des Rundfunkstaatsvertrages), im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten. <sup>2</sup>Davon abweichend können die Länder zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 Werbung für Lotterien und Sport- und Pferdewetten im Internet und im Fernsehen unter Beachtung der Grundsätze nach den Absätzen 1 und 2 erlauben. <sup>3</sup>Werbung für Sportwetten im Fernsehen unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen auf dieses Sportereignis ist nicht zulässig. <sup>4</sup>§ 9 a ist anzuwenden.

(4) <sup>1</sup>Die Länder erlassen gemeinsame Richtlinien zur Konkretisierung von Art und Umfang der nach den Absätzen 1 bis 3 erlaubten Werbung (Werberichtlinie). <sup>2</sup>Sie stützen sich auf die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Wirkung von Werbung auf jugendliche sowie problematische und pathologische Spieler. <sup>3</sup>Vor Erlass und wesentlicher Änderung der Werberichtlinie ist den beteiligten Kreisen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. <sup>4</sup>§ 9 a Abs. 6 bis 8 ist entsprechend anzuwenden. <sup>5</sup>Die Werberichtlinie ist in allen Ländern zu veröffentlichen.

...

## § 9 a

### Ländereinheitliches Verfahren

(1) Der Anstalt nach § 10 Abs. 3 sowie deren Lotterie-Einnehmern wird die Erlaubnis von der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes, in dessen Gebiet die Anstalt ihren Sitz hat, für das Gebiet aller Länder erteilt (Freie und Hansestadt Hamburg).

(2) <sup>1</sup>Unbeschadet des Absatzes 1 erteilt die Glücksspielaufsichtsbehörde eines Landes für alle Länder

1. die Erlaubnis für Werbung für Lotterien und Sportwetten im Internet und im Fernsehen nach § 5 Abs. 3 das Land Nordrhein-Westfalen,

2. die Erlaubnisse für eine gemeinsam geführte Anstalt nach § 10 Abs. 2 Satz 1 das Land Baden-Württemberg,
3. die Konzession nach § 4 a und die Erlaubnis nach § 27 Abs. 2 das Land Hessen und
4. die Erlaubnis nach § 12 Abs. 3 Satz 1 das Land Rheinland-Pfalz.

<sup>2</sup>Bei unerlaubten Glücksspielen, die in mehr als einem Land angeboten werden, ist für Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 die Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Niedersachsen zuständig.

(3) <sup>1</sup>Die nach den Absätzen 1 und 2 zuständigen Behörden üben gegenüber den Erlaubnis- und Konzessionsnehmern auch die Aufgaben der Glücksspielaufsicht nach § 9 Abs. 1 mit Wirkung für alle Länder aus; sie können die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen und nach ihrem jeweiligen Landesrecht vollstrecken sowie dazu Amtshandlungen in anderen Ländern vornehmen. <sup>2</sup>Die zuständige Behörde nach Absatz 2 Satz 1 überwacht insbesondere die Einhaltung der Inhalts- und Nebenbestimmungen der Konzession und entscheidet über Maßnahmen nach §§ 4 a bis 4 e. <sup>3</sup>§ 9 Abs. 2 gilt entsprechend.

(4) <sup>1</sup>Die nach den Absätzen 1 und 2 zuständigen Behörden erheben für Amtshandlungen in Erfüllung der Aufgaben nach den Absätzen 1 bis 3 Kosten (Gebühren und Auslagen). <sup>2</sup>Für die Erteilung einer Erlaubnis oder Konzession für das Veranstellen eines Glücksspiels wird bei genehmigten oder voraussichtlichen Spiel- oder Wetteinsätzen

- a) bis zu 30 Millionen Euro eine Gebühr in Höhe von 1,0 v. T. der Spiel- oder Wetteinsätze, mindestens 50 Euro,
- b) über 30 Millionen Euro bis 50 Millionen Euro eine Gebühr in Höhe von 30 000 Euro zuzüglich 0,8 v. T. der 30 Millionen Euro übersteigenden Spiel- oder Wetteinsätze,
- c) über 50 Millionen Euro bis 100 Millionen Euro eine Gebühr in Höhe von 46 000 Euro zuzüglich 0,5 v. T. der 50 Millionen Euro übersteigenden Spiel- oder Wetteinsätze,
- d) über 100 Millionen Euro eine Gebühr in Höhe von 71 000 Euro zuzüglich 0,3 v. T. der 100 Millionen Euro übersteigenden Spiel- oder Wetteinsätze

erhoben; zugrunde zu legen ist die Summe der genehmigten oder voraussichtlichen Spiel- oder Wetteinsätze in allen beteiligten Ländern. <sup>3</sup>Wird die Erlaubnis oder Konzession für mehrere aufeinanderfolgende Jahre oder

Veranstaltungen erteilt, erfolgt die Berechnung gesondert für jedes Jahr und jede Veranstaltung, wobei sich die Gebühr nach Satz 2 für jedes Folgejahr oder jede Folgeveranstaltung um 10 v. H. ermäßigt. <sup>4</sup>Für die Erteilung einer Erlaubnis für das Vermitteln eines Glücksspiels wird eine Gebühr in Höhe von 50 v. H. der Gebühr nach Satz 2 erhoben; Satz 3 ist entsprechend anzuwenden. <sup>5</sup>Für Anordnungen zur Beseitigung oder Beendigung rechtswidriger Zustände sowie für sonstige Anordnungen der Glücksspielaufsichtsbehörden wird eine Gebühr von 500 Euro bis 500 000 Euro erhoben; dabei ist der mit der Amtshandlung verbundene Verwaltungsaufwand aller beteiligten Behörden und Stellen zu berücksichtigen. <sup>6</sup>Im Übrigen gelten die Kostenvorschriften des jeweiligen Sitzlandes der handelnden Behörde.

(5) <sup>1</sup>Zur Erfüllung der Aufgaben nach den Absätzen 1 bis 3 besteht das Glücksspielkollegium der Länder. <sup>2</sup>Dieses dient den nach den Absätzen 1 bis 3 zuständigen Behörden als Organ bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

(6) <sup>1</sup>Das Glücksspielkollegium der Länder besteht aus 16 Mitgliedern. <sup>2</sup>Jedes Land benennt durch seine oberste Glücksspielaufsichtsbehörde je ein Mitglied sowie dessen Vertreter für den Fall der Verhinderung. <sup>3</sup>Das Glücksspielkollegium gibt sich einvernehmlich eine Geschäftsordnung. § 9 Abs. 6 gilt entsprechend.

(7) <sup>1</sup>Die Länder bilden für das Glücksspielkollegium eine Geschäftsstelle im Land Hessen. <sup>2</sup>Die Finanzierung der Behörden nach Absatz 2, des Glücksspielkollegiums und der Geschäftsstelle sowie die Verteilung der Einnahmen aus Verwaltungsgebühren nach § 9 a werden in einer Verwaltungsvereinbarung der Länder geregelt.

(8) <sup>1</sup>Das Glücksspielkollegium fasst seine Beschlüsse mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen seiner Mitglieder. <sup>2</sup>Die Beschlüsse sind zu begründen. <sup>3</sup>In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen. <sup>4</sup>Die Beschlüsse sind für die nach den Absätzen 1 bis 3 zuständigen Behörden und die Geschäftsstelle bindend; sie haben die Beschlüsse innerhalb der von dem Glücksspielkollegium gesetzten Frist zu vollziehen.

## § 10

### Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes

(1) <sup>1</sup>Die Länder haben zur Erreichung der Ziele des § 1 die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. <sup>2</sup>Sie werden dabei von einem Fachbeirat beraten. <sup>3</sup>Dieser setzt sich aus Personen zusammen, die im Hinblick auf die Ziele des § 1 über besondere wissenschaftliche oder praktische Erfahrungen verfügen.

(2) <sup>1</sup>Auf gesetzlicher Grundlage können die Länder diese öffentliche Aufgabe selbst, durch eine von allen Vertragsländern gemeinsam geführte öffentliche Anstalt, durch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen. <sup>2</sup>Auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens ist auch eine gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung oder eine Aufgabenerfüllung durch die Unternehmung eines anderen Landes möglich, das die Voraussetzungen des Satzes 1 erfüllt.

(3) Klassenlotterien dürfen nur von einer von allen Vertragsländern gemeinsam getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts veranstaltet werden.

(4) Die Länder begrenzen die Zahl der Annahmestellen zur Erreichung der Ziele des § 1.

(5) Es ist sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke verwendet wird.

(6) Anderen als den in den Absätzen 2 und 3 Genannten darf nur die Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen nach den Vorschriften des Dritten Abschnitts erlaubt werden.

## § 10 a

### Experimentierklausel für Sportwetten

(1) Um eine bessere Erreichung der Ziele des § 1, insbesondere auch bei der Bekämpfung des in der Evaluierung festgestellten Schwarzmarktes, zu erproben, wird § 10 Abs. 6 auf das Veranstalten von Sportwetten für einen Zeitraum von sieben Jahren ab Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages nicht angewandt.

(2) Sportwetten dürfen in diesem Zeitraum nur mit einer Konzession (§§ 4 a bis 4 e) veranstaltet werden.

(3) Die Höchstzahl der Konzessionen wird auf 20 festgelegt.

(4) <sup>1</sup>Die Konzession gibt dem Konzessionsnehmer nach Maßgabe der gemäß § 4 c Abs. 2 festgelegten Inhalts- und Nebenbestimmungen das Recht, abweichend vom Verbot des § 4 Abs. 4 Sportwetten im Internet zu veranstalten und zu vermitteln. <sup>2</sup>§ 4 Abs. 5 und 6 ist entsprechend anzuwenden. <sup>3</sup>Der Geltungsbereich der Konzession ist auf das Gebiet der

Bundesrepublik Deutschland und der Staaten, die die deutsche Erlaubnis für ihr Hoheitsgebiet anerkennen, beschränkt.

(5) <sup>1</sup>Die Länder begrenzen die Zahl der Wettvermittlungsstellen zur Erreichung der Ziele des § 1. <sup>2</sup>Die Vermittlung von Sportwetten in diesen Stellen bedarf der Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 Satz 1; § 29 Abs. 2 Satz 2 ist entsprechend anzuwenden.

## § 19

### Gewerbliche Spielvermittlung

(1) Neben den §§ 4 bis 8 und unbeschadet sonstiger gesetzlicher Regelungen gelten für die Tätigkeit des gewerblichen Spielvermittlers folgende Anforderungen:

1. <sup>1</sup>Der gewerbliche Spielvermittler hat mindestens zwei Drittel der von den Spielern vereinnahmten Beträge für die Teilnahme am Spiel an den Veranstalter weiterzuleiten. <sup>2</sup>Dies hat er durch einen zur unabhängigen Ausübung eines rechts- oder steuerberatenden Berufs befähigten Beauftragten zur Vorlage bei der Erlaubnisbehörde bestätigen zu lassen. <sup>3</sup>Er hat die Spieler vor Vertragsabschluss in Textform klar und verständlich auf den für die Spielteilnahme an den Veranstalter weiterzuleitenden Betrag hinzuweisen sowie ihnen unverzüglich nach Vermittlung des Spielauftrages den Veranstalter mitzuteilen.
2. Gewerbliche Spielvermittler und von ihnen oder den Spielinteressenten im Sinne des § 3 Abs. 6 beauftragte Dritte sind verpflichtet, bei jeder Spielteilnahme dem Veranstalter die Vermittlung offen zu legen.
3. <sup>1</sup>Gewerbliche Spielvermittler sind verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass bei Vertragsabschluss ein zur unabhängigen Ausübung eines rechts- oder steuerberatenden Berufes befähigter Treuhänder mit der Verwahrung der Spielquittungen und der Geltendmachung des Gewinnanspruches gegenüber dem Veranstalter beauftragt wird. <sup>2</sup>Dem Spieler ist bei Vertragsabschluss ein Einsichtsrecht an den Spielquittungen, die in seinem Auftrag vermittelt worden sind, einzuräumen. <sup>3</sup>Wird ein Gewinnanspruch vom Spieler nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten beim Treuhänder geltend gemacht, so ist der Gewinnbetrag an den Veranstalter abzuführen.

(2) <sup>1</sup>Werden gewerbliche Spielvermittler in allen oder mehreren Ländern tätig, so werden die Erlaubnisse nach § 4 Abs. 1 Satz 1 gebündelt von der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Niedersachsen erteilt. <sup>2</sup>§ 9 a Abs. 3, 5 bis 8 ist hierbei anzuwenden.

(3) § 4 Abs. 6 ist entsprechend anzuwenden.

## § 26

### Anforderungen an die Ausgestaltung und den Betrieb von Spielhallen

(1) Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden.

...

## § 27

### Pferdewetten

(1) <sup>1</sup>Pferdewetten dürfen nur mit einer Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt veranstaltet oder vermittelt werden. <sup>2</sup>Für die Vermittlung von Pferdewetten darf eine Erlaubnis nur erteilt werden, wenn die zuständigen deutschen Behörden den Abschluss dieser Pferdewetten im Inland oder den Betrieb eines Totalisators für diese Pferdewetten im Inland erlaubt haben. <sup>3</sup>§ 4 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 sind anwendbar.

(2) <sup>1</sup>§ 4 Abs. 4 ist anwendbar. <sup>2</sup>Abweichend von Satz 1 kann das Veranstalten und Vermitteln von nach Absatz 1 erlaubten Pferdewetten im Internet unter den in § 4 Abs. 5 genannten Voraussetzungen im länder einheitlichen Verfahren erlaubt werden.

...

## § 35

### Befristung, Fortgelten

(1) Die Ministerpräsidentenkonferenz kann aufgrund der Ergebnisse der Evaluierung (§ 32) mit mindestens 13 Stimmen die Befristung der Experimentierklausel in § 10 a Abs. 1 aufheben.

(2) <sup>1</sup>Dieser Staatsvertrag tritt mit Ablauf des 30. Juni 2021 außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz mit mindestens 13 Stimmen das Fortgelten des Staatsvertrages beschließt. <sup>2</sup>In diesem Fall gilt der

Staatsvertrag unter den Ländern fort, die dem Beschluss zugestimmt haben.

(3) <sup>1</sup>Der Staatsvertrag kann von jedem der Länder, in denen er fortgilt, zum Schluss eines Kalenderjahres gekündigt werden. ...

- 7 Die angegriffenen und die damit zusammenhängenden Bestimmungen des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag lauten:

#### Art. 7

##### Wettvermittlungsstellen

(1) <sup>1</sup>Die Zahl der Wettvermittlungsstellen der Konzessionsnehmer nach § 10 a Abs. 5 GlüStV wird auf höchstens 400 begrenzt und ist unter gleichmäßiger Berücksichtigung der Interessen der Konzessionsnehmer zu verteilen. <sup>2</sup>Die Konzessionsnehmer können auch nach der Konzessionserteilung Vereinbarungen über die Übertragung und Nutzung der Wettvermittlungsstellen treffen. <sup>3</sup>Eine übermäßige Häufung von Wettvermittlungsstellen in bestimmten Gebieten ist zu vermeiden.

...

#### Art. 8

##### Verordnungsermächtigung

Das Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorschriften zu erlassen über

...

5. eine Senkung oder Erhöhung der Zahl der Annahmestellen nach Art. 1 Abs. 3 Satz 2 und der Zahl der Wettvermittlungsstellen nach Art. 7 Abs. 1, soweit sie zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV erforderlich ist,

...

- 8 Die angegriffene Werberichtlinie umfasst allgemeine Bestimmungen (§§ 1 und 2), allgemeine Anforderungen an Werbung für öffentliches Glücksspiel (§§ 3 und 4),

besondere Anforderungen an Werbung für öffentliches Glücksspiel (§§ 5 bis 13), eine Vorschrift über die Befreiung vom Fernseh- und Internetwerbeverbot (§ 14) sowie Schlussbestimmungen (§§ 15 bis 17). Die inhaltlich ausdrücklich gerügten Vorschriften lauten:

## § 5

### Differenzierung nach Art des Glücksspiels

<sup>1</sup>Um den Spieltrieb in geordnete Bahnen zu lenken, dürfen die werbenden Veranstalter und Vermittler unter Berücksichtigung des spezifischen Gefährdungspotentials des beworbenen Glücksspielprodukts auf das Spielangebot aufmerksam machen und das Glücksspiel so attraktiv anbieten, dass es nach Art und Ausgestaltung geeignet ist, die Teilnehmer von unerlaubten Angeboten fernzuhalten und darauf hinzuwirken, dass die Teilnehmer das beworbene Glücksspielprodukt als Alternative den illegalen bzw. gefährlicheren Glücksspielprodukten vorziehen.

<sup>2</sup>Hierbei ist zu unterscheiden zwischen:

1. Lotterien, die nicht häufiger als zweimal wöchentlich veranstaltet werden und Lotterien im Sinne des Dritten Abschnitts des Glücksspielstaatsvertrages

...

2. Sportwetten

Werbung für Sportwetten im Fernsehen unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen ist nicht zulässig, soweit gerade die Bewettung des konkreten Sportereignisses beworben werden soll. Unzulässig ist insbesondere Werbung für die Bewettung des konkreten Sportereignisses in der Spielzeitpause einer Live-Übertragung sowie als Werbeunterbrechungen im Rahmen der Live-Berichterstattung. Werbung für Sportwetten im Fernsehen und Internet mit aktiven Sportlern und Funktionären ist unzulässig. § 3 Absatz 3 und § 12 bleiben unberührt.

3. Pferdewetten

Totalisatorwetten sind grundsätzlich den Lotterien im Sinne der Nr. 1 gleichzusetzen (vgl. Erläuterungen zu § 27 Absatz 3 GlüStV). Für Totalisatorwetten ist Werbung auch im unmittelbaren Umfeld der Pferderennveranstaltung, auf die Wetten angenommen werden können, zulässig. Diese Werbung hat sich im Wesentlichen auf Informationen über

die zu erwartenden Eventualquoten sowie sonstige wettspezifische Informationen z. B. über die angebotenen Wettarten, erwartete Auszahlungssummen sowie Startzeiten zu beschränken. Für Festkurswetten entsprechend § 27 Absatz 3 GlüStV gelten die Bestimmungen der Nr. 2 sinngemäß.

## § 14

### Verfahren

(1) <sup>1</sup>Werbende Veranstalter und Vermittler (Antragsteller) haben die Erlaubnis für Werbung für Lotterien und Sport- und Pferdewetten im Fernsehen und Internet gemäß § 5 Absatz 3 GlüStV bei der gemäß § 9 a Absatz 2 Nr. 1 GlüStV zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde zu beantragen. <sup>2</sup>Die Glücksspielaufsichtsbehörde prüft sodann die Befreiung vom Fernseh- und Internetwerbeverbot entsprechend der in dieser Werberichtlinie dargelegten Anforderungen. <sup>3</sup>Die Glücksspielaufsichtsbehörde kann von Einzelerlaubnissen absehen und eine Rahmenerlaubnis für Werbung im Fernsehen und Internet erteilen. <sup>4</sup>Die Erlaubnis muss vor der Übertragung der Werbung vorliegen.

(2) <sup>1</sup>Der Antrag muss ein Werbekonzept mit einer Beschreibung der zu bewerbenden Glücksspielprodukte und der beabsichtigten Werbemaßnahmen, mit der Häufigkeit und Dauer von Werbesendungen und -maßnahmen und der Zielgruppe sowie mit dem geplanten Werbezeitraum beinhalten. <sup>2</sup>Bei Fernsehwerbung soll das Werbekonzept zusätzlich das geplante Werbeumfeld beinhalten. <sup>3</sup>Der Antragsteller hat im Werbekonzept schlüssig darzulegen, wie der Einhaltung der Werberichtlinie Genüge getan werden soll. <sup>4</sup>Wesentliche Änderungen des Werbekonzepts sind der Glücksspielaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen.

(3) Die Glücksspielaufsichtsbehörde kann vom Antragsteller nachträglich die Vorlage einer konkreten Werbesendung oder sonstigen -maßnahme verlangen und auf ihre Vereinbarkeit mit der von ihr erteilten Erlaubnis prüfen.

(4) <sup>1</sup>Die Glücksspielaufsichtsbehörde bestimmt die näheren Einzelheiten zur Erlaubnis im Rahmen des § 9 a Absatz 2 Nummer 1, Absatz 5 GlüStV in Verbindung mit § 5 VwV wie insbesondere Nebenbestimmungen zur Erlaubnis. <sup>2</sup>Die Erlaubnis kann insbesondere befristet werden und einen Widerrufsvorbehalt für den Fall der Nichteinhaltung der Bestimmungen der Werberichtlinie enthalten.

(5) Zur Glücksspielwerbung findet ein regelmäßiger vertraulicher Austausch zwischen der nach § 5 Absatz 3, § 9 a Absatz 2 Nr. 1 GlüStV zu-

ständigen Behörde, dem Glücksspielkollegium, den Landesmedienanstalten und dem Deutschen Werberat statt.

## II.

- 9** 1. Verfahren Vf. 9-VII-13:
- 10** Die Antragstellerin zu I 1, eine in Bayern konzessionierte Buchmacherin, und die Antragstellerin zu I 2, eine nach maltesischem Recht zugelassene Buchmacherin mit einer Sportwettengenehmigung nach dem früheren schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetz, wenden sich mit ihrer Popularklage gegen den Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags zu §§ 9 a und 19 Abs. 2 GlüStV. Sie tragen vor, sie seien als juristische Personen des Privatrechts nach Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG unabhängig von der Staatsangehörigkeit und dem Wohn- bzw. Unternehmenssitz aufgrund der objektiv-rechtlichen Funktion der Popularklage antragsberechtigt. Die Antragstellerinnen rügen Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) und das Demokratieprinzip (Art. 4 i. V. m. Art. 5 Abs. 2 BV), die bundesstaatliche Kompetenzordnung (Art. 3 Abs. 1 BV i. V. m. Art. 30, 70, 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), die Berufs- und Gewerbefreiheit (Art. 101 BV) und das Wahlrecht (Art. 14 BV).
- 11** 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 intensiver Eingriff in die bundesstaatliche Kompetenzordnung. Ein Bundesland müsse danach im Außenverhältnis auch Entscheidungen vollziehen, denen es nicht zugestimmt habe. Kooperatives Zusammenwirken der Bundesländer müsse aber deren Eigenstaatlichkeit und die demokratischen Verantwortungszusammenhänge wahren. Vom Staatsvolk müsse nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BV eine unmittelbare Kette demokratischer Legitimation zur Gesetzgebung und zur Exekutive des Landes führen. Dieser Zurechnungszusammen-

hang werde durch die im Glücksspielstaatsvertrag verankerten Instrumente des kooperativen Föderalismus in gravierender und verfassungswidriger Weise durchbrochen. Selbst wenn durch das ländereinheitliche Verfahren noch nicht gegen das Verbot der Selbstpreisgabe und der Bildung einer sog. dritten Ebene verstoßen werden sollte, bedürften Eingriffe in die Eigenverantwortlichkeit und in die demokratische Legitimation der Aufgabenwahrnehmung eines Rechtfertigungsgrundes. Dieser ergebe sich hier weder aus dem Zustimmungsbeschluss des Landtags noch aus einer ausdrücklichen Ermächtigung im Grundgesetz, wie etwa dem für den Bundesrat geltenden Mehrheitsprinzip.

- 12** Die im ländereinheitlichen Verfahren überregional zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden seien nach § 9 a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GlüStV ermächtigt, verbindliche Anordnungen im Einzelfall auch für die anderen Bundesländer zu erlassen, diese auf dem Gebiet der anderen Bundesländer nach ihrem eigenen Landesrecht zu vollstrecken und dazu Amtshandlungen auf dem Gebiet der anderen Bundesländer vorzunehmen. Die im ländereinheitlichen Verfahren zuständigen Landesbehörden übten die ihnen nach § 9 a Abs. 1 bis 3, § 19 Abs. 2 GlüStV zugewiesenen Exekutivbefugnisse nicht eigenverantwortlich aus; vielmehr sei als zentrales Gremium das Glücksspielkollegium der Länder eingerichtet worden, das den im ländereinheitlichen Verfahren zuständigen Behörden als Organ „diene“ (§ 9 a Abs. 5 GlüStV). Es bestehe aus 16 von den jeweiligen obersten Glücksspielaufsichtsbehörden (ohne parlamentarische Beteiligung) benannten Vertretern (§ 9 a Abs. 6 GlüStV); eine nach der Bevölkerungszahl der Bundesländer abgestufte Stimmgewichtung sei nicht vorgesehen. Das Glücksspielkollegium erfülle die Aufgaben nach § 9 a Abs. 1 bis 3, § 19 Abs. 2 GlüStV und entscheide dabei mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen seiner Mitglieder, wobei diese Beschlüsse für die im ländereinheitlichen Verfahren zuständigen Landesbehörden bindend seien (§ 9 a Abs. 8 GlüStV).
- 13** Diese Form eines kooperativen Föderalismus sei an der verfassungsrechtlich vorgegebenen bundesstaatlichen Kompetenzordnung zu messen. Nach Art. 30 und 84 GG gelte das Prinzip der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung, das

auch in Art. 178 BV seinen Ausdruck gefunden habe. Es bedürfe einer hinreichenden parlamentarischen Kontrolle, an der es hier mangels Beteiligung des Bayerischen Landtags fehle. Entscheidungen des Glücksspielkollegiums könnten nur dann in verfassungsgemäßer Weise Bindungswirkung für alle Bundesländer entfalten, wenn sie aufgrund gesetzlicher Legitimation einstimmig zu treffen wären und damit nicht gegen den Willen eines konkret betroffenen Bundeslandes beschlossen und durchgesetzt werden könnten.

- 14** Nach § 19 Abs. 2 GlüStV erhielten Spielevermittler, die in mehreren oder allen Bundesländern tätig werden wollten, die erforderliche Erlaubnis von der Aufsichtsbehörde nur eines Landes nach dem für diese Behörde maßgeblichen Landesrecht, wobei die gemeinsame Entscheidung im Glücksspielkollegium an die Stelle der Einzelermächtigung trete. Hierin liege ein intensiver Eingriff in die grundsätzliche Alleinzuständigkeit der Länder zur Ausführung ihrer Landesgesetze. Während bei einem überregionalen Verwaltungsakt, der in Vollzug eines Bundesgesetzes ergehe, die länderübergreifende Verbindlichkeit auf der Geltungsanordnung im jeweiligen Gesetz beruhe, könne beim Vollzug von Landesrecht eine entsprechende Geltungserstreckung aufgrund einer ausdrücklichen Ermächtigung oder Zustimmung der in ihrem Kompetenzanspruch zurücktretenden Bundesländer erfolgen. Eine solche Ermächtigung stellten insbesondere § 9 a Abs. 1 und 2 GlüStV dar. Die darin liegende Kompetenzverschiebung erhalte ihre spezifische Ausgestaltung und Intensität durch die Einrichtung des Glücksspielkollegiums nach § 9 a Abs. 5 bis 8 GlüStV und durch dessen Verfahrensweise (qualifizierte Mehrheitsentscheidung). Obwohl die Länder zur Ausfüllung und Ergänzung des Glücksspielstaatsvertrags eigene, sich im Einzelnen teilweise unterscheidende Glücksspielgesetze erlassen hätten, werde ihr Landesrecht verdrängt, wenn ein überregionaler Verwaltungsakt oder mehrere gebündelte Verwaltungsakte auf der Grundlage des Rechts eines anderen Landes erlassen würden. Damit werde die Eigenstaatlichkeit der Bundesländer unterminiert.
- 15** Soweit Erlaubnisse und Aufsichtsmaßnahmen auf die Behörden bestimmter Länder konzentriert seien und diese ihr jeweiliges Landesrecht anwendeten, komme

in den übrigen Bundesländern Landesrecht zur Anwendung, das nicht auf das Volk und das von ihm jeweils gewählte Landesparlament zurückgeführt werden könne. Soweit einzelne Ländervertreter im Glücksspielkollegium überstimmt würden, würden für die betreffenden Bundesländer Entscheidungen getroffen, die nicht unmittelbar von der Staatsgewalt des Landes getragen seien; bei wechselnden Mehrheitsverhältnissen im Glücksspielkollegium sei auch die rechtsstaatlich gebotene klare Zuordnung der Verwaltungszuständigkeiten nicht mehr gegeben. Nur durch das Prinzip der Einstimmigkeit im maßgeblichen Gremium der kooperativen Länderzusammenarbeit werde die Staatlichkeit der Länder gewahrt und zudem sichergestellt, dass der unmittelbare Verantwortungszusammenhang zwischen Landesvolk und staatlichem Handeln mit Geltung für das Land nicht unterbrochen werde. Für das Weiterübertragen ihrer Aufgaben auf andere Länder oder auf gemeinsame Einrichtungen bedürften die Bundesländer rechtfertigender Gründe, die in ihrem Gewicht der Intensität des Eingriffs in die bundesstaatliche Kompetenzordnung und in die demokratischen Legitimationszusammenhänge entsprächen. Auch wenn mit dem Glücksspielkollegium keine rechtlich verselbständigte und mit Verbindlichkeit nach außen handelnde gemeinsame Einrichtung geschaffen worden sei, bedeute die Einrichtung dieses Kollegiums eine organisatorische Abschichtung gegenüber der Sphäre der Länder und damit eine verfassungsrechtlich unzulässige dritte Ebene im Bundesstaat. Das Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag ändere nichts an der Verpflichtung des Bundeslandes zur eigenständigen, demokratisch verantworteten Wahrnehmung seiner Exekutivbefugnisse. Eine verfassungsrechtliche Legitimation für das im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehene ländereinheitliche Verfahren sei nicht ersichtlich.

- 16** b) Durch die angegriffenen Bestimmungen, die den Erlass gebündelter Erlaubnisse und die Bindung der zuständigen Aufsichtsbehörde an die Beschlüsse des Glücksspielkollegiums der Länder vorsähen, werde in verfassungswidriger Weise in die Berufswahl- und Berufsausübungsfreiheit der Bürger eingegriffen, die nach dem Glücksspielstaatsvertrag für veranstaltende oder vermittelnde Tätigkeiten einer Konzession bzw. Erlaubnis bedürften. So sei die Antragstellerin zu I 2 durch einen gegen objektives Verfassungsrecht verstoßenden Beschluss des Kollegiums

unmittelbar in ihrer Berufsfreiheit betroffen, da sie sich als Veranstalterin von Sportwetten um eine der 20 zu vergebenden Konzessionen (§ 10 a Abs. 3 GlüStV) beworben habe. Mittelbar sei auch die Antragstellerin zu I 1 betroffen, da sie Sportwetten an die Antragstellerin zu I 2 zu vermitteln beabsichtige und die erforderliche Erlaubnis nur von einem konzessionierten Sportwettenveranstalter beantragt werden könne (§ 10 a Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 i. V. m. § 29 Abs. 2 Satz 2 GlüStV). Die dargelegten Verfassungsverstöße verletzen zudem die von Art. 101 BV umfasste allgemeine Gewerbefreiheit. Da die Beschlüsse im Glücksspielkollegium und die Vollzugsmaßnahmen der im ländereinheitlichen Verfahren zuständigen Landesbehörden nicht im Sinn eines demokratischen Legitimationszusammenhangs auf das Staatsvolk zurückführbar seien, werde auch das Wahlrecht der stimmberechtigten Staatsbürger (Art. 14 BV) beschnitten.

- 17 c) Die Antragstellerinnen haben ihr Vorbringen unter Bezugnahme auf ein beigelegtes Rechtsgutachten vom 10. September 2014 ergänzt (Prof. Dr. Würtenberger, Rechtsgutachten zur Verfassungswidrigkeit des Glücksspielkollegiums vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Grenzen der Dritten Ebene im Bundesstaat). Danach widerspreche das Fehlen jeglicher Aufsicht über das Glücksspielkollegium dem Grundsatz, dass auch auf der „Dritten Ebene“ zumindest Rechtsaufsicht stattfinden müsse, um die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns vor dem Parlament verantworten zu können. Jedenfalls für den Bereich der Ordnungs- und Sicherheitsverwaltung seien Gründe, die Rechtsaufsicht auszuschließen, nicht ersichtlich. Der Mangel an demokratischer Legitimation könne nicht dadurch ausgeglichen werden, dass die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden jedes Landes mit Weisungen an ihr Mitglied Einfluss auf die Entscheidungen des Glücksspielkollegiums nehmen könnten. Die dadurch geschaffene Legitimations- und Kontrollkette sei lückenhaft, da in dem Kollegium nicht nach dem Prinzip der Einstimmigkeit, sondern mit Zweidrittelmehrheit entschieden werde. Die Beschlüsse des Glücksspielkollegiums seien nicht so weitgehend durch den Glücksspielstaatsvertrag vorherbestimmt, dass die bloße Mitwirkung eines Landes an der Willensbildung als ausreichend angesehen werden könne. Bei der Entscheidung nach § 4 a Abs. 4 GlüStV über die Vergabe einer beschränkten Zahl

von Konzessionen seien grundrechtsrelevante Optimierungsentscheidungen zu treffen, die dem Kollegium einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum eröffneten; für derart gewichtige Verwaltungsentscheidungen dürfe es keinen partiell ministerialfreien Raum geben.

- 18** Dass der Glücksspielstaatsvertrag erst nach einem Zeitraum von neun Jahren von einzelnen Ländern gekündigt werden dürfe (§ 35 GlüStV), verstoße ebenfalls gegen das Demokratieprinzip. Wenn die politische Entscheidung einer früheren Landtagsmehrheit über einen so langen Zeitraum irreversibel sei, verstoße dies gegen den demokratischen Grundsatz der Herrschaft auf Zeit. Kündigungsfristen von Staatsverträgen dürften danach vier oder maximal fünf Jahre nicht überschreiten, damit die politische Gestaltung der nächsten Legislaturperiode nicht präjudiziert werde. Die Nichtigkeit des neunjährigen Kündigungsausschlusses ergreife den gesamten Glücksspielstaatsvertrag, da die Länder während dieses Zeitraums an einer Neuordnung des Glücksspielrechts entsprechend ihren politischen Gestaltungsvorstellungen gehindert seien.
- 19** Mit der Schaffung des Glücksspielkollegiums sei ein erster Schritt in eine verfassungswidrige bundeseinheitliche und damit unitarische Länderverwaltung getan worden. Als Beschlussorgan der Bundesländer sei das Kollegium nicht in die Verwaltungshierarchie eines Bundeslandes integriert, sondern bilde eine Gemeinschaftseinrichtung, die über den verlängerten Arm des zuständigen hessischen Ministeriums nach außen handle. Bei der Konzessionsvergabe werde durch das Zusammenspiel von Ministerpräsidentenkonferenz (§ 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV), Glücksspielkollegium und weisungsberechtigten Ministerien aller Bundesländer ein ländereinheitliches Entscheidungszentrum gebildet, das sich zur länderübergreifenden Durchsetzung seiner Entscheidungen der zuständigen hessischen Behörde und des hessischen Landesrechts bediene. Dies widerspreche dem Demokratieprinzip und dem verfassungsrechtlichen Verbot der Unitarisierung der Länderkooperation und hindere die Bundesländer an der von der Verfassung gebotenen Wahrnehmung ihrer Verwaltungskompetenz. Hinreichend gewichtige Gründe, die diese Einbuße an demokratisch zu verantwortender Kompetenzwahrnehmung le-

gitimieren könnten, seien nicht ersichtlich, da es weder um besondere Sachkunde noch um das Bedürfnis nach einer staatsfernen Organisation oder um die Verwirklichung gleicher Bildungschancen wie bei der Studienplatzvergabe gehe. Wenn eine nach Landesrecht zuständige Behörde Mehrheitsbeschlüsse eines Glücksspielkollegiums übernehmen müsse, könne sie für ihre Entscheidungen keine rechtliche Verantwortung tragen. Der den Rechtsschutz verkürzende Mangel an Transparenz und Verantwortungsklarheit gelte für die Anhörung und sonstige Kommunikation im Verwaltungsverfahren sowie für das Sach- und Rechtsgespräch vor Gericht und zeige sich auch in der Frage, wem die Vergabeentscheidung zuzurechnen sei, woraus sich Unklarheiten bezüglich des örtlich zuständigen Verwaltungsgerichts ergäben.

- 20** In einem weiteren, von den Antragstellerinnen vorgelegten Rechtsgutachten vom Juni 2015 (Prof. Dr. G. Kirchhof, Das Glücksspielkollegium – eine verfassungswidrige Kooperation zwischen den Ländern) wird anknüpfend an frühere gutachtliche Äußerungen ausgeführt, das Glücksspielkollegium sei eine vorbildlose Institution, da es – anders als die länderübergreifenden Kommissionen im Rundfunk- und Medienrecht – nicht in einem von Verfassungs wegen staatsfreien Raum handle. Es fasse verbindliche Beschlüsse in einem strukturell grundrechtssensiblen Bereich und verfüge dabei über weite Entscheidungsspielräume auf der Tatbestands- und auf der Rechtsfolgenseite, sodass ein erhöhter demokratischer Legitimationsbedarf bestehe. In diesen Fällen bedürfe es zur sachlich-inhaltlichen Legitimation in der Regel einer effektiven Aufsicht. Die einzelnen Länder könnten die zu treffenden Entscheidungen aber nicht verlässlich beeinflussen, da das Glücksspielkollegium mit Zweidrittelmehrheit entscheide. Besondere Gründe für einen weisungsfreien Raum oder eine zurückgenommene Weisungskompetenz bestünden für das Glücksspielwesen nicht. Der Entschluss der Länder zur Kooperation im Glücksspielrecht verlange keine Mehrheitsentscheidungen im Kollegium und könne daher das demokratische Legitimationsdefizit nicht rechtfertigen. Auch eine Auslegung oder Verwaltungspraxis, die das Mehrheitserfordernis in eine Einstimmigkeitsvorgabe umdeute, führe – unabhängig von der damit überschrittenen Wortlautgrenze – nicht zu einem verfassungskonformen Zustand, da das Gremium dann nicht

mehr hinreichend handlungsfähig sei und seine Aufgaben nicht sachgerecht erfüllen könne. Bedenklich sei zudem, dass die Anhörung im Verwaltungsverfahren durch eine Landesbehörde erfolge, obwohl das Glücksspielkollegium verbindlich entscheide. Im Gerichtsverfahren sei dasjenige Land passivlegitimiert, dessen Behörde gehandelt habe, obwohl es die gerichtlichen Entscheidungen allein nicht umsetzen könne, wenn es in dem Kollegium überstimmt werde.

- 21** Ergänzend verweisen die Antragstellerinnen u. a. auf einen Vorlagebeschluss des Amtsgerichts Sonthofen vom 7. Juni 2013 (Az. 1 Ds 400 Js 17155/11), eingereicht beim Europäischen Gerichtshof am 11. Juli 2014 (Rechtssache C-336/14), der sich mit der Neuregelung des Glücksspielrechts in Deutschland und insbesondere mit der im Rahmen der sog. Experimentierklausel des § 10 a GlüStV vorgesehenen Konzessionierung von bis zu 20 Wettanbietern befasst.
- 22** d) Die Antragstellerinnen zu I regen an, das Glücksspielkollegium zum Popularklageverfahren beizuladen bzw. eine Stellungnahme dieses Kollegiums einzuholen sowie dessen Sitzungsniederschriften beizuziehen. Ferner halten sie es für sinnvoll, die einschlägige Generalverwaltungsakte des hessischen Innenministeriums beizuziehen.
- 23** 2. Verfahren Vf. 4-VII-14:
- 24** Der Antragsteller zu II 1, der seit 1999 als Vermittler von Pferde- und Sportwetten tätig ist, wendet sich gegen den Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012 zu § 9 a Abs. 5, 6 und 8 Satz 3 (richtig: Satz 4) GlüStV. Darüber hinaus wendet er sich gemeinsam mit der Antragstellerin zu II 2 (die mit der Antragstellerin zu I 2 im Verfahren Vf. 9-VII-13 identisch ist) gegen den o. g. Zustimmungsbeschluss zu § 4 a Abs. 3, § 5 Abs. 3 und 4, § 10 a Abs. 3 und 5, § 27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV sowie gegen Art. 7 Abs. 1 AGGlüStV und gegen die Werberichtlinie gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 GlüStV. Die Antragsteller rügen Verstöße gegen die Berufs- und Wettbewerbsfreiheit (Art. 101 BV), die Eigentumsgarantie

(Art. 103 Abs. 1 BV), die Meinungsfreiheit (Art. 110 BV), den Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 Abs. 1 BV) sowie das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV).

- 25** a) Auch die Werberichtlinie sei als eine mit der Popularklage angreifbare Rechtsvorschrift anzusehen, da sie nach dem Willen des Normgebers (LT-Drs. 16/11995 S. 26) als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift (§ 17 WerbeRL) Bindungswirkung auch für die Gerichte entfalte. Insbesondere § 14 WerbeRL sei eine abstrakt-generelle Vorschrift mit unmittelbarer rechtlicher Außenwirkung, da die Vorschrift den Antragsteller zur Vorlage eines entsprechenden Werbekonzepts verpflichte.
- 26** b) Die Veranstaltung und Vermittlung von Sport- und Pferdewetten falle ebenso wie die diesbezügliche Werbung in den Schutzbereich des Art. 101 BV, der auch die Berufs- und Gewerbefreiheit umfasse. Mit der Beschränkung der Konzessionen für Sportwetten auf höchstens 20 (§ 4 a Abs. 3, § 10 a Abs. 3 GlüStV) und der Zahl der Wettvermittlungsstellen auf höchstens 400 (§ 10 a Abs. 5 GlüStV, Art. 7 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV) sowie mit dem prinzipiellen Verbot der Werbung für öffentliches Glücksspiel (§ 5 Abs. 3 und 4 GlüStV) werde in das Grundrecht eingegriffen.
- 27** aa) Die beschränkte Zahl der Konzessionen stelle eine objektive Berufswahlregelung dar, die nur zur Abwendung einer nachweislichen oder höchstwahrscheinlichen Gefahr für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut zulässig sei. Diese Voraussetzungen seien nicht erfüllt. Die gesetzlichen Beschränkungen verfolgten zwar einen legitimen Zweck und seien zur Zweckerfüllung prinzipiell geeignet; der Eingriff sei aber nicht erforderlich und angemessen. Die verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Zweifel seien in den Landesparlamenten vielfach geäußert worden. Es werde vermutet, dass im Onlinebereich etwa 3.000 illegale Internetseiten existierten und im stationären Bereich deutlich über 20 Anbieter tätig seien; hinzu kämen die internationalen stationären Sportwettenanbieter. Es könne daher nicht davon ausgegangen werden, dass die zahlenmäßige Beschränkung keine nennenswerte Zahl von Anbietern mehr treffe.

**28** Der Eingriff sei in dieser Form nicht erforderlich; eine subjektive Berufszulassungsregelung sei als milderer Mittel zur Verwirklichung der in § 1 GlüStV vorgegebenen Ziele ebenso geeignet. Dies ergebe sich insbesondere aus dem reduzierten Gefahrenpotenzial im Bereich der Sportwetten. Die teilweise Öffnung dieses Markts für Private bedeute, dass die damit verbundenen Gefahren als prinzipiell bekämpfbar und vermeidbar erachtet würden. Daher könne die zahlenmäßige Beschränkung der Konzessionen nicht der Abwendung einer nachweislichen oder höchstwahrscheinlichen Gefahr für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut dienen. Die erstrebte Eindämmung des Schwarzmarkts könne die Limitierung nicht rechtfertigen, da für dieses Ziel ein möglichst großes und attraktives legales Angebot bereitzustellen sei. Die Beschränkung der Konzessionsanzahl werde zusammen mit den weiteren Restriktionen, etwa der Konzessionsabgabe, den Einsatzlimits und dem weitgehenden Verbot von Live-Wetten, zu nicht kompensierbaren Wettbewerbshürden im Vergleich zu den Konkurrenten auf dem Schwarzmarkt führen, sodass der Marktanteil der Konzessionäre verschwindend gering sein werde. Damit sei mangels einer signifikanten Regulierungsquote das Ziel der Schwarzmarkteindämmung nicht erreichbar. Das Ziel der Suchtbekämpfung könne zwar Restriktionen des Glücksspielangebots in Gestalt einer festen Konzessionsanzahl grundsätzlich rechtfertigen. Allerdings müsse dann diese Zahl an dem zu erreichenden Ziel ausgerichtet sein, woran es hier fehle. Es sei nicht im Ansatz ersichtlich, inwieweit die Festlegung auf 20 Konzessionen mit dem Ziel der Bekämpfung der Suchtgefahr so zusammenhänge, dass diese Festlegung gerechtfertigt sei. Das Beispiel des Glücksspielgesetzentwurfs Schleswig-Holsteins zeige, dass ein milderer Mittel existiere, nämlich eine nicht von vornherein zahlenmäßig begrenzte kontrollierte Zulassung privater Anbieter. Dies werde durch den bundesrechtlich geregelten Bereich der Pferdewetten bestätigt, in dem die Erlaubnisse zahlenmäßig nicht beschränkt seien. Zudem würden die Wettangebote Privater aufgrund der DDR-Gewerbeerlaubnisse nicht gesetzlich unterbunden; dadurch werde in Sachsen de facto ein System mit 22 Konzessionen geschaffen.

- 29** Auch die Begrenzung der Wettvermittlungsstellen in Bayern auf höchstens 400 sei eine objektive Berufszulassungsregelung. Sie sei zur Abwendung einer nachweislichen oder höchstwahrscheinlichen Gefahr für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut nicht geeignet, da der Schwarzmarkt dadurch nicht effektiv beschränkt werden könne. Subjektive Berufszulassungsregelungen seien als milderes Mittel zur Schwarzmarkt看ämpfung ebenso geeignet. Die Zahl der Annahme- und Wettvermittlungsstellen sei deutschlandweit inkohärent, diskriminierend und damit verfassungswidrig geregelt. Nicht nachvollziehbar sei die Gesetzesbegründung, wonach sich die Begrenzung auf 400 an der in Bayern im Rahmen von Untersagungsverfahren maximal festgestellten Zahl an illegalen Sportwettbüros orientiere, wobei vor allem dem Vertriebsweg Internet überragende Bedeutung zukomme (LT-Drs. 16/12192 S. 12). In der Realität sei dieser Vertriebsweg nicht von überragender Bedeutung; wichtig seien nach den Erfahrungen der Antragsteller primär die Wettannahmestellen. Bedenklich sei auch, dass landesrechtlich nicht geregelt sei, wie die Konzessionen so zu verteilen seien, dass die (in sich widersprüchlichen) gesetzgeberischen Ziele erreicht würden. Einerseits gehe es um Bekämpfung des Glücksspiels, andererseits um Ertrag für den Staat. Die erstrebte wirksame Bekämpfung des Schwarzmarkts sei nicht erreichbar, wenn nicht ausreichend Wettvermittlungsstellen vorhanden seien, da deren Anzahl allein nach Maßgabe der festgestellten illegalen Sportwettbüros begrenzt worden sei und diese dann unter gleichmäßiger Berücksichtigung der Interessen der Konzessionsnehmer verteilt würden. Nach dieser Methode könnte der Bedarf für Apotheken nach der Anzahl der verhafteten Dealer berechnet werden. Die Zahl der maximal zulässigen Wettvermittlungsstellen sei deutlich zu gering angesetzt, da schon nicht von einer hinreichenden Tatsachengrundlage ausgegangen worden sei und insbesondere der Online-Schwarzmarkt keine Berücksichtigung gefunden habe.
- 30** bb) Die Beschränkung der Werbung für das konzessionierte Sportwettenangebot unterliege dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt, wobei der Gesetzgeber verpflichtet sei, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Die nach § 5 Abs. 4 Satz 1 GlüStV erlassene Werberichtlinie, die gemäß § 6 Abs. 2 VwVGlüStV das Glücksspielkollegium ausgearbeitet habe, sei als normkonkretisierende Verwal-

tungsvorschrift nicht geeignet, die Berufsfreiheit wirksam zu beschränken, da insoweit der Parlamentsvorbehalt gelte. Eine wie auch immer geartete Konkretisierungskompetenz mit dem Ziel, die Bestimmtheit einer Norm herzustellen, könne nicht auf ein Verwaltungsorgan übertragen werden, das – wie das Glücksspielkollegium – unter Missachtung des Demokratieprinzips gebildet und besetzt werde. Da Art. 70 Abs. 3 BV eine Übertragung des Gesetzgebungsrechts des Landtags nicht zulasse, könne das Glücksspielkollegium auch nicht Art und Umfang der nach § 5 Abs. 1 bis 3 GlüStV erlaubten Werbung bestimmen. Durch den Bezug auf dieses Kollegium und auf § 9 a Abs. 5 bis 8 GlüStV verstießen § 5 Abs. 3 und 4 GlüStV und die Werberichtlinie gegen die dem Gesetzesvorbehalt immanenten Vorgaben an die demokratische Legitimation und gegen das Rechtsstaatsprinzip. Mit dem Glücksspielkollegium werde ein Verwaltungsorgan geschaffen, das in seiner Grundstruktur das demokratische Repräsentationsprinzip offensichtlich und schwerwiegend verletze. Die Kompetenzzuweisung an ein Kollegialorgan, dessen Mitglieder unabhängig von der Größe des repräsentierten Bundeslandes je eine Stimme hätten und das mit Zweidrittelmehrheit über die anderen Vertragsparteien bestimmen könne, verstoße gegen das demokratische Legitimations- und Repräsentationsprinzip (Art. 2, 4 und 5 BV) sowie gegen die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung und den aus Art. 178 BV abzuleitenden Grundsatz der Eigenstaatlichkeit. Zudem liege eine nach der Landesverfassung grundsätzlich unzulässige Mischverwaltung vor. Eine Kompetenzübertragung auf andere Bundesländer oder auf ein Glücksspielkollegium könne nur in gesetzlicher Form und nicht durch Verwaltungsvereinbarungen und den Glücksspielstaatsvertrag erfolgen. Wegen der fehlerhaften Grundkonstruktion des Glücksspielkollegiums seien alle von ihm gefassten Beschlüsse nichtig.

- 31 cc) Den grundrechtsbeschränkenden Regelungen des § 5 Abs. 4 GlüStV fehle auch die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit, da die Ermächtigung zur Konkretisierung von Art und Umfang der erlaubten Werbung über die Ziele des § 1 GlüStV und das Verbot des § 5 Abs. 3 Satz 3 GlüStV hinaus keine weiteren Vorgaben enthalte. Aus der derzeitigen Gesetzeslage sei daher kaum erkennbar, mit welcher Tendenz das Glücksspielkollegium von der weitreichenden Ermächtigung

zum Erlass der Werberichtlinie Gebrauch machen werde. Hinreichend konkrete Werbevorgaben könnten und müssten gerade im Bereich suchtrelevanter Dienstleistungen und Produkte auf Gesetzesebene formuliert werden, wie die umfassenden Regelungen in den §§ 21 a ff. des Vorläufigen Tabakgesetzes anschaulich belegten. Jedenfalls im Bereich der Rennwetten, bei denen die Wettveranstaltung und Wettvermittlung untrennbar mit den Fernsehübertragungen der Rennbilder verbunden seien, müsse nach der „Wesentlichkeitstheorie“ eine gesetzliche Bestimmung erfolgen, zumal bei den Pferdebuchmachern die Berufsausübungsregel aufgrund ihrer elementaren Bedeutung als objektive Berufszugangsregelung wirken könne. Das Erfordernis einer gesetzlichen Regelung ergebe sich auch daraus, dass die Strafnormen der §§ 284 ff. StGB und §§ 5 ff. RennwLottG unter anderem auf Werbetätigkeiten abstellten; die inhaltliche Gestaltung erlaubter und unerlaubter Werbung könne daher nicht den Glücksspielaufsichtsbehörden überlassen werden. Die gesamte Werberichtlinie sei bereits wegen Verstoßes gegen den Gesetzesvorbehalt verfassungswidrig.

- 32** dd) Sie weise darüber hinaus erhebliche formelle Mängel auf, da das für ihren Erlass zuständige Glücksspielkollegium fehlerhaft besetzt gewesen sei. Es setze sich nach § 9 a Abs. 6 GlüStV unabhängig von der staatsvertraglichen Bindung aus 16 Mitgliedern – aus allen Bundesländern – zusammen. Ein Platz im Kollegium unabhängig von einem Beitritt zum Staatsvertrag verstoße gegen die demokratischen Repräsentationsgrundsätze und widerspreche dem Leitbild des Art. 5 Abs. 2 BV, wonach die vollziehende Gewalt in den Händen der Staatsregierung und der nachgeordneten Vollzugsbehörden liege. Bundesländer, die vertraglich nicht gebunden seien, könnten danach über die vertraglich gebundenen Länder mitbestimmen. Der Glücksspielstaatsvertrag sei im Jahr 2012 nicht von allen 16, sondern nur von 15 deutschen Bundesländern unterzeichnet worden, da der Landtag in Schleswig-Holstein nicht zugestimmt habe. Bei Erlass der Werberichtlinie durch das nach § 6 Abs. 2 VwVGlüStV zuständige Glücksspielkollegium am 7. Dezember 2012 sei diese Bestimmung in Schleswig-Holstein noch nicht wirksam gewesen, weil die Länder die Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag „vorbehaltlich der im Einzelfall erforderlichen Zustimmung ihrer gesetzgebenden

Körperschaften“ geschlossen hätten; sie könne demnach nicht vor dem Beitritt aller Bundesländer wirksam werden. Weder die Verwaltungsvereinbarung noch die Werberichtlinie sei am 7. Dezember 2012 in Schleswig-Holstein formell rechtswirksam veröffentlicht worden; diese Vorschriften hätten trotz des eigentümlichen Gehalts des § 21 Abs. 1 Satz 3 VwVGlüStV wegen der in Schleswig-Holstein zu diesem Zeitpunkt entgegenstehenden Gesetze auch nicht wirksam sein können. Erst am 7. Februar 2013 sei der Beitritt dieses Bundeslandes zum Glücksspielstaatsvertrag erfolgt.

- 33** ee) Die durch § 5 Abs. 3 und 4 GlüStV i. V. m. der Werberichtlinie bewirkten Eingriffe in das Grundrecht des Art. 101 BV seien auch materiell verfassungswidrig, da sie für die Betroffenen jedenfalls unzumutbar seien. So kämen die Regelungen des § 5 Nrn. 2 und 3 WerbeRL hinsichtlich der Pferdewetten einem Berufsverbot gleich, da 95 % der Umsätze der Buchmacher nach § 2 RennwLottG mit Nichtfestquotenwetten generiert würden, nämlich mit totalisatorähnlichen Wetten, die vom Buchmacher selbst und nicht vom Rennverein gehalten würden. Auch die Regelung des § 14 Abs. 2 WerbeRL, wonach ein werbender Veranstalter und Vermittler der Erlaubnisbehörde ein Werbekonzept zur Genehmigung vorzulegen habe, sei wegen des mit dem Planungs- und Umsetzungsstadium verbundenen finanziellen Aufwands für die Betroffenen unzumutbar, zumal das Ergebnis der Prüfung wegen der unbestimmten Prüfkriterien als völlig offen gelten müsse.
- 34** ff) Da nicht auszuschließen sei, dass durch die Regelungen über die Anzahl der Konzessionen und Wettvermittlungsstellen (§ 4 a Abs. 3, § 10 a Abs. 3 und 5 GlüStV i. V. m. Art. 7 AGGlüStV) legal tätige Glücksspielanbieter zur Schließung verpflichtet würden, werde in den Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs eingegriffen und damit die Eigentumsgarantie des Art. 103 Abs. 1 BV verletzt. Eine weitergehende Marktöffnung, wie ursprünglich in Schleswig-Holstein vorgesehen, sei zur Kanalisierung des Glücksspielangebots in gleicher Weise geeignet. Die Staatsvertragsparteien hätten daher im Rahmen ihres Beurteilungs- und Prognosespielraums die Konzessionierung nicht als erforderlich an-

sehen dürfen; die Anzahl der Konzessionen sei ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten willkürlich festgelegt worden.

- 35** gg) Die im Glücksspielstaatsvertrag enthaltenen Werbebeschränkungen und insbesondere die Verpflichtung nach § 14 Abs. 2 WerbeRL, Werbemaßnahmen vor ihrer Schaltung einer staatlichen Stelle zur Genehmigung vorzulegen, griffen in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit nach Art. 110 BV ein, der auch kommerzielle Äußerungen und reine Wirtschaftswerbung erfasse, soweit diese einen meinungsbildenden Inhalt hätten. Der Eingriff sei nicht gerechtfertigt, da es sich gemäß Art. 111 Abs. 2 Satz 1 BV um Vorzensur handle, die im Bereich der freien Meinungsäußerung ebenfalls unzulässig sei. Das Zensurverbot umfasse auch einschränkende Maßnahmen vor der Herstellung oder Verbreitung eines Geisteswerks, insbesondere das Abhängigmachen von einer behördlicher Vorprüfung und Genehmigung des Inhalts. Genau dies sehe aber das absolute Fernseh- und Internetwerbeverbot des § 5 GlüStV im Zusammenspiel mit der Möglichkeit der Erlaubniserteilung nach § 14 WerbeRL vor. Die dort normierte Vorlagepflicht sei im Übrigen realitätsfern und nicht praktikabel.
- 36** hh) Die Regelungen des § 9 a Abs. 8 Satz 3 (richtig: Satz 4) GlüStV i. V. m. § 1 VwVGlüStV und § 27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV verstießen in mehrfacher Hinsicht gegen den Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV.
- 37** Der Freistaat Bayern sei als Mitglied des Glücksspielkollegiums an dessen bindenden Beschlüssen im Rahmen der länder einheitlichen Auswahlverfahren maßgeblich beteiligt und entscheide damit auch über die Vergabe von Konzessionen an die Staatliche Lottoverwaltung, LOTTO Bayern, und die ODS Sportwetten GmbH. Dies führe zu einer Ungleichbehandlung der privaten Bieter gegenüber der Staatlichen Lottoverwaltung, deren faktische Bevorzugung durch keinen sachlichen Grund gerechtfertigt sei. Es sei auch anzunehmen, dass dies auf eine unzulässige Beteiligung der staatlich geführten Oddset Kooperationsgemeinschaft hinauslaufe. Das Mitglied des Glücksspielkollegiums entscheide also darüber, ob die eigene Landeslotteriegesellschaft eine Konzession erhalte; darin liege ein Verstoß

gegen das glücksspielrechtliche Trennungsgebot von Sportausübung und Sportwetten und gegen das Gebot eines fairen Verfahrens. Zwischen den staatlichen Lotteriegesellschaften und den privaten Anbietern bestünden keine Unterschiede von solchem Gewicht, dass eine Privilegierung der ersteren gerechtfertigt sei.

- 38** Gleichheitswidrig sei auch die Regelung des § 27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV, wonach den Inhabern von – nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt zahlenmäßig nicht beschränkten – Erlaubnissen für Pferdewetten das Veranstaten und Vermitteln dieser Wetten im Internet ebenfalls in unbeschränkter Zahl erlaubt werden könne, während für sonstige Sportwettenanbieter die Zahl auf 20 begrenzt sei. Diese Ungleichbehandlung werde nicht durch die bundesrechtliche Regelung des Rennwett- und Lotteriegesezt bewirkt, sondern unmittelbar durch den Glücksspielstaatsvertrag. Es bestehe dafür kein sachlicher Grund, da es hinsichtlich des Suchtpotenzials keine hinreichenden Unterschiede zwischen Pferdewetten und anderen Sportwetten gebe und Pferdewetten im Vergleich zu anderen Sportwetten auch kein zu vernachlässigendes Volumen hätten. Die Ungleichbehandlung führe zur Inkonsistenz und Inkohärenz der Glücksspielregulierung, wie sie von der Rechtsprechung bereits im Hinblick auf den – weit größere Suchtgefahren aufweisenden – Bereich des Automatenglücksspiels festgestellt worden sei.
- 39** ii) Auch wenn in einem Popularklageverfahren das Unionsrecht nicht unmittelbar Prüfungsgegenstand sei, sei bei offenkundigen, schwerwiegenden Verstößen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV verletzt. Dies sei hier der Fall, da die Kontingentierung auf maximal 20 Sportwettlizenzen und 400 Wettvermittlungstellen die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV) in besonders krasser Weise verletze. Die Europäische Kommission habe den Fall Schleswig-Holstein bereits zum Anlass genommen, um in klaren Worten erhebliche unionsrechtliche Bedenken gegen den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und seine Erkenntnisgrundlagen vorzutragen. Mehrere Rechtsgutachten kämen zu ähnlichen Ergebnissen.

**40** 3. Verfahren Vf. 10-VII-14:

**41** Die Antragstellerin zu III, die aufgrund von gewerberechtlichen Erlaubnissen Spielhallen betreibt, wendet sich gegen den Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012 zu § 5 Abs. 3 und 4, § 26 Abs. 1 GlüStV sowie gegen die Werberichtlinie gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 GlüStV. Sie rügt Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV), die Berufsfreiheit (Art. 101 BV), die Meinungsfreiheit (Art. 110 BV), die Eigentumsgarantie (Art. 103, 158, 159 BV), das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 101, 100 BV) und den Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 Abs. 1 BV) sowie eine Verletzung des Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes (Art. 55 BV).

**42** a) Sie sei als Gesellschaft bürgerlichen Rechts eine rechtsfähige juristische Person mit Sitz in Bayern und daher im Popularklageverfahren nach Art. 98 Satz 4 BV i. V. m. Art. 55 Abs. 1 VfGHG antragsberechtigt. Der Zustimmungsbeschluss zu einem Staatsvertrag sei mit der Popularklage anfechtbar. Die nach dem Willen des Gesetzgebers als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift erlassene Werberichtlinie sei ebenfalls wie eine Rechtsnorm zu behandeln. Sie sei wie ein Landtagsgesetz öffentlich bekannt gemacht worden und begründe, ähnlich wie die „klassischen“ normkonkretisierenden Vorschriften der TA Lärm und der TA Luft, unmittelbar Rechte und Pflichten, da die Verwaltungsbehörden ihre Einhaltung durch die Spielhallenbetreiber wie bei jeder anderen Gesetzesnorm verlangten. Auch der Antragstellerin sei vom zuständigen Landratsamt mitgeteilt worden, dass mit Inkrafttreten der neuen glücksspielrechtlichen Vorschriften zum 1. Juli 2012 an den Betrieb von Spielhallen erhöhte Anforderungen gestellt würden und dass die Werberichtlinie vom 7. Dezember 2012 einzuhalten sei.

**43** b) aa) Der Zustimmungsbeschluss vom 14. Juni 2012 verstoße gegen Art. 101, 110, 118, 11 Abs. 2 i. V. m. Art. 83 Abs. 1, 3 und 7 BV, weil die kommunalen Spitzenverbände nicht zuvor angehört worden seien. Der Beschluss berühre die Planungs-, Finanz- und Satzungshoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände. In der Zustimmung zum Staatsvertrag liege auch deshalb ein Verfassungsverstoß,

weil sie sowohl nach der sog. Wesentlichkeitstheorie als auch nach dem Willen der Verfassungsväter eines formellen Gesetzes gemäß Art. 70 Abs. 1 BV bedurft hätte; die gegenteilige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (VerfGH vom 21.11.1985 VerfGHE 38, 152/157 f.) bedürfe der Überprüfung. Die formelle Verfassungswidrigkeit des Zustimmungsbeschlusses ergebe sich zudem aus der unterbliebenen Beteiligung des Senats, dessen Abschaffung ungeachtet der nach Auffassung der Antragstellerin grob unrichtigen Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 17. September 1999 (VerfGHE 52, 104 ff.) verfassungswidrig gewesen sei; dazu werde auf das Verfahren Vf. 11-VII-13 verwiesen. Das formell verfassungswidrige Zustandekommen des Zustimmungsbeschlusses habe zur Folge, dass die angegriffenen Bestimmungen keine taugliche Grundlage für die damit verbundenen Grundrechtseingriffe sein könnten.

- 44** bb) § 5 Abs. 3 und 4, § 26 Abs. 1 GlüStV und die Werberichtlinie verstießen gegen die Kompetenzordnung des Bundes. Die mit der Föderalismusreform neu geschaffene Länderkompetenz für das Recht der Spielhallen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) umfasse nach herrschender Meinung nicht alle bislang in § 33 i GewO geregelten Rechtsverhältnisse der Spielhallen oder gar alle dort ausgeübten Tätigkeiten und dafür erforderlichen Erlaubnisse. Den Ländern stehe die Gesetzgebungskompetenz nur für Einzelfallregelungen zu, die „lokal radiziert“ seien, d. h. eine Prüfung örtlicher Besonderheiten voraussetzten. Daran fehle es bei den angegriffenen Vorschriften über Werbeverbote für Glücksspiele. Der daraus folgende Grundgesetzverstoß sei schwerwiegend und habe wegen seiner Auswirkungen auf Tausende von Spielhallen großes Gewicht, sodass darin zugleich ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV liege.
- 45** cc) Die angegriffenen Werbebeschränkungen enthielten Eingriffe in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber (Art. 101 BV) und könnten im Weigerungsfall zur Betriebsuntersagung führen, was einem Berufsverbot gleichkomme; daher handle es sich um eine objektive Berufswahlregelung. So sei etwa die Antragstellerin zu erheblichen Investitionen in eine geänderte Werbung sowie zur Änderung ihres Firmennamens gezwungen, da das Landratsamt unter Hinweis auf § 26 Abs. 1

GlüStV die Bezeichnung als „Casino“ oder „Spielbank“ für unzulässig erklärt habe. Der Eingriff sei unverhältnismäßig, weil § 26 Abs. 1 Alt. 1 GlüStV Werbung an der Außenfläche ohne Übergangs- oder Entschädigungsregelungen selbst dann verbiete, wenn sie nicht besonders auffällig sei und nur einen geringen Teil der Außenfläche einnehme. Das für Spielhallenbetreiber nach § 5 Abs. 3 Satz 1 GlüStV ausnahmslos geltende Werbeverbot im Internet sei ebenfalls verfassungsrechtlich bedenklich. Der Verweis des Gesetzgebers auf die angeblich hohe Suchtgefahr des gewerblichen Automatenspiels sei vollkommen unseriös und unwissenschaftlich. Trotz der zunehmenden Zahl von Spielhallen liege der Anteil der spielsüchtigen Spieler zwischen 18 und 64 Jahren an der Gesamtbevölkerung je nach Untersuchungsmethode nur zwischen 0,19 und 0,64 %, woran sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten nichts geändert habe. Daher bestünden bereits Zweifel, ob das Ziel der Bekämpfung der Spielsucht ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut darstelle.

- 46** Die Werberichtlinie sei keine ausreichende Grundlage für Eingriffe in die Berufsfreiheit, weil bei grundrechtsrelevanten Maßnahmen der Gesetzesvorbehalt gelte. Entgegen der Qualifizierung in § 17 WerbeRL handle es sich nicht um eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift; dies sei nur der Fall, wenn es eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage gebe, wenn dem Erlass ein umfangreiches Beteiligungsverfahren vorangehe mit dem Ziel, vorhandene Erfahrungen und den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis auszuschöpfen, und wenn eine ausreichende demokratische Legitimation vorhanden sei. Die Werberichtlinie habe aber weder Standards festgelegt noch wissenschaftliche Erfahrungssätze gebündelt, sondern vielfach unklare und interpretationsbedürftige Formulierungen gewählt.
- 47** dd) Mit den angeführten Grundrechten sei die Werberichtlinie schon deshalb unvereinbar, weil sie nicht in einem mit dem Demokratieprinzip zu vereinbarenden Verfahren zustande gekommen sei. Sie sei nicht vom Landtag als Gesetz beschlossen worden, sondern vom Glücksspielkollegium der Länder, dessen Zuständigkeit sich nur aus § 6 Abs. 2 VwVGlüStV und nicht aus dem Glücksspielstaatsvertrag ergebe. Da der Vertreter des Freistaates Bayern in diesem Kollegi-

um überstimmt werden könne und die Beschlüsse dennoch für Bayern verbindlich seien, fehle es an der gebotenen Rückführbarkeit auf den Willen des bayerischen Volkes.

- 48** ee) Die glücksspielrechtlichen Vorschriften griffen auch in den Schutzbereich des Art. 110 Abs. 1 BV ein, da die Werbemaßnahmen Meinungsäußerungen darstellten. Das in § 5 Abs. 3 und 4 GlüStV i. V. m. § 14 WerbeRL vorgesehene Erlaubnisverfahren verstoße gegen das Zensurverbot des Art. 111 Abs. 2 BV, das als Schranken-Schranke auf Art. 110 Abs. 1 BV ebenfalls anzuwenden sei. Werbemaßnahmen könnten zwar durch abstrakte gesetzliche Regelungen beschränkt werden, nicht jedoch durch eine grundsätzliche Vorabzensur und schon gar nicht durch eine bloße Verwaltungsvorschrift. Dass die Bezeichnung „Casino“, die Verwendung von Euromünzen und Roulettetischen bei der Außenwerbung sowie die Werbung im Internet verboten würden, sei eine unzulässige Zensur von meinungsbildender Wirtschaftswerbung. Darüber hinaus sei insbesondere das totale Werbeverbot im Internet nach § 5 Abs. 3 GlüStV unverhältnismäßig, da der Jugendschutz auch anderweitig gewährleistet werden könne bzw. in Spielhallen bereits ausreichend gewährleistet sei.
- 49** ff) Die Werbeverbote enthielten auch einen Eingriff in den von der Eigentumsgarantie des Art. 103, 158, 159 BV mit umfassten eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb der Antragstellerin. Die Werbung auf der Außenseite der Spielhalle, die Verwendung von Euromünzen und Roulettetischen in der Außenwerbung sowie die Homepage mit dem bisherigen Firmennamen seien Bestandteil ihres Eigentums. Insbesondere das Verbot der Weiterverwendung des Namensteils „Casino“ führe dazu, dass die Antragstellerin nur noch eingeschränkt unter ihrem Namen auftreten könne; dies wirke faktisch als Enteignung. Darin liege auch in Anbetracht der fehlenden Entschädigungs- und Übergangsregelung ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie. Das totale Werbeverbot des § 26 Abs. 1 GlüStV, das selbst zurückhaltende Werbeformen umfasse, sei ersichtlich unverhältnismäßig, wenn man berücksichtige, dass durch §§ 25 und 29 GlüStV die Zahl der privaten Spielhallen ohnehin um mehr als 80 % reduziert werde.

- 50** gg) Die Vorschriften des § 5 Abs. 3 und 4 GlüStV seien mit Art. 118 Abs. 1 BV unvereinbar, weil Ausnahmen vom Werbeverbot im Internet und im Fernsehen zwar für Lotterien, Sport- und Pferdewetten zugelassen seien, nicht jedoch für andere Glücksspielanbieter, wie z. B. private Spielhallenbetreiber. Es sei statistisch erwiesen, dass die (wenigen) süchtigen Spieler auf andere legale oder illegale Glücksspiele auswichen, wenn nur eine einzige Form des Glücksspiels staatlich bekämpft und eingeschränkt werde. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 18. Dezember 2007 (VerfGHE 60, 234 ff.), wonach dem Landesgesetzgeber bei der Beurteilung der Auswirkungen der verschiedenen Glücksspiele auf den einzelnen Spieler und auf die Allgemeinheit ein weiter Ermessensspielraum zustehe, sei nicht mehr einschlägig. Der neue Glücksspielstaatsvertrag bringe die privaten Spielhallen durch das Verbot von Mehrfachkonzessionen und das Mindestabstandsgebot ohnehin an den Rand des Ruins, zumindest wenn am 1. Juli 2017 die letzte Übergangsfrist ablaufe. Das Bedürfnis, durch zusätzliche spezielle Werbeverbote die wirtschaftliche Existenzgrundlage der privaten Spielhallen zu vernichten, sei daher ohnehin gering. Der Jugendschutz sei bereits durch das Verbot der Anwesenheit von Minderjährigen gewährleistet. Unter Gleichheitsgesichtspunkten sei auch fraglich, weshalb von der äußeren Gestaltung eines staatlichen Toto- und Lottoshops weiterhin Werbung für den Spielbetrieb ausgehen dürfe.
- 51** hh) In das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 101 i. V. m. 100 BV), das den Schutz des Namens umfasse und auf das sich auch die Antragstellerin als Gesellschaft bürgerlichen Rechts berufen könne, werde eingegriffen, weil ihr durch die staatsvertragliche Regelung in Verbindung mit der sog. Werberichtlinie die Führung ihres Namens „Casino B. GbR“ im Internet sofort und ohne Übergangsfrist verboten werde. Der Eingriff sei jedenfalls materiell unverhältnismäßig, zumal die Vorschriften des § 2 Abs. 1 und des § 3 Abs. 4 WerbeRL im Ergebnis jegliche Namensverwendung sogar außerhalb des Spielhallengebäudes untersagten, sodass unter dem Namen der Antragstellerin nicht einmal eine Stellenanzeige im Internet erscheinen dürfe. Darüber hinaus sei zu fragen, ob bei der Verwendung

eines solchen Namens im Internet überhaupt eine Verwechslung mit einem staatlich organisierten Casino denkbar sei.

- 52** ii) § 5 Abs. 3 und 4, § 26 Abs. 1 GlüStV verstießen gegen das Bestimmtheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV), weil mit den klassischen Auslegungsmethoden nicht einmal im Ansatz erkennbar sei, was mit den Begriffen „besonders auffällige Gestaltung“ oder „zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb“ gemeint sei. Die Ausgestaltung dieser Regelung sei der Verwaltung überlassen worden; dies verstoße gegen den aus Art. 2, 3 und 55 BV folgenden Grundsatz, dass der parlamentarische Gesetzgeber die für die Grundrechtsausübung wesentlichen Fragen selbst regeln müsse. Selbst wenn man die Werberichtlinie als zulässige Konkretisierung ansehe, bleibe unklar, welche Arten von Werbemaßnahmen verboten seien. Zu den verfassungsrechtlichen Einwänden gegen das Glücksspielkollegium der Länder werde auf ein öffentlich zugängliches Rechtsgutachten verwiesen (Degenhart, Spielhallen und Geldspielgeräte in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes).
- 53** jj) Aus den angegriffenen glücksspielrechtlichen Regelungen ergebe sich auch ein nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV beachtlicher schwerer und eindeutiger Verstoß gegen die unionsrechtlich garantierte Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs dürfe eine Erlaubnis zum Spielhallenbetrieb nur unter engen Voraussetzungen abgelehnt werden. Da das Werbeverbot aus Sicht der staatlichen Behörden letztlich dazu diene, die Zahl der Spielhallen zu reduzieren, müsse im konkreten Einzelfall eine nachweisbare Gefahr für die Interessen der Einwohner des betroffenen Verwaltungsbezirks gegeben sein; dies sei in vielen Gebieten Bayerns und auch im Umfeld der Betriebe der Antragstellerin nicht der Fall. Die für das Internet vorgesehene Befreiungsmöglichkeit nach § 14 WerbeRL sei dem Wortlaut nach auf Spielhallen nicht anwendbar und trage den unionsrechtlichen Vorgaben auch nicht ausreichend Rechnung. Darüber hinaus seien das deutsche Glücksspielrecht im Allgemeinen – auch hinsichtlich der Zulässigkeit von Werbemaßnahmen – und das Spielhallenrecht im Besonderen nicht einmal im Ansatz kohärent und systematisch von dem Gedanken getragen, das Spielen zu begrenzen; es sei vielmehr durch eine massive Be-

vorzuzugung staatlicher Glücksspielmöglichkeiten gekennzeichnet. Die fehlende Kohärenz beruhe vor allem auf der den Ländern erteilten Ermächtigung zur Verschärfung der ohnehin sehr strengen Grundrechtseingriffe (§ 28 GlüStV); dies habe zu höchst unterschiedlichen Regelungen für Spielhallen in den einzelnen Bundesländern geführt. Aus den gleichen Gründen verstoße das Verbot jeglicher Außenwerbung auch gegen Art. 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, der den Schutz des Eigentums gewährleiste.

### III.

- 54** 1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklage Vf. 9-VII-13 für unbegründet. Der Landtag sei berechtigt, Hoheitsbefugnisse durch einen Staatsvertrag zu übertragen; darin liege keine Verletzung des Demokratieprinzips. Die Eigenstaatlichkeit eines Landes werde nicht verletzt, wenn dabei eine Bindungswirkung für alle zuständigen Landesbehörden entstehe. Ein Verstoß gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung sei ebenfalls nicht erkennbar. Das Grundgesetz treffe keine Regelung für die Zusammenarbeit der Länder. Das Bundesverwaltungsgericht habe bereits im Jahr 1965 entschieden, dass die Bundesländer gemeinsame Einrichtungen schaffen und dass einzelne Länder eine überregionale oder in allen Ländern zu erfüllende Aufgabe wahrnehmen könnten (BVerwG vom 5.11.1965 – VII C 119/64).
- 55** Der Antrag im Verfahren Vf. 4-VII-14 ist nach Ansicht des Landtags unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.
- 56** 2. Die Bayerische Staatsregierung äußert Zweifel an der Zulässigkeit der Popularklagen und hält diese jedenfalls für unbegründet.
- 57** a) aa) Im Verfahren Vf. 9-VII-13 sei eine mögliche Grundrechtsverletzung in Bezug auf § 19 Abs. 2 GlüStV nicht substantiiert dargelegt worden, da nicht näher begründet werde, inwiefern diese Vorschrift die Berufsfreiheit gewerblicher Spielver-

mittler berühre. Soweit ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip wegen Fehlens einer klaren Verwaltungszuständigkeit bei wechselnden Mehrheiten im Glücksspielkollegium gerügt werde, seien die Darlegungen nicht nachvollziehbar, da die Zuständigkeitsvorschriften der §§ 9 a, 19 Abs. 2 GlüStV unabhängig davon gelten würden, wie das Glücksspielkollegium im Einzelfall mit bindender Wirkung für die im Außenverhältnis zuständigen Behörden entscheide.

- 58** bb) Im Verfahren Vf. 4-VII-14 fehle es an jeglicher Darlegung eines Grundrechtsverstoßes, soweit sich die Popularklage gegen § 5 Abs. 3 Satz 3 GlüStV (Fernwerbung für Sportwetten während Live-Übertragung), § 5 Abs. 4 Sätze 2, 3 und 5 GlüStV (wissenschaftliche Erkenntnisse als Basis der Werberichtlinie, Gelegenheit zur Stellungnahme für beteiligte Kreise, Veröffentlichung der Werberichtlinie), § 9 a Abs. 6 Sätze 3 und 4 GlüStV (Geschäftsordnung des Glücksspielkollegiums, Geheimhaltungspflicht) und § 10 a Abs. 5 Satz 2 GlüStV (Erlaubnisvorbehalt für Wettvermittlungsstellen) sowie gegen Art. 7 Abs. 1 Sätze 2 und 3 AGGlüStV (Möglichkeit der Vereinbarung zwischen Konzessionsnehmern, übermäßige Häufung von Wettvermittlungsstellen) wende.
- 59** Die Werberichtlinie, die als Verwaltungsvorschrift konzipiert sei, dürfte kein statthafter Antragsgegenstand sein, weil es sich bei ihr nicht um eine Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts handle. Hinsichtlich § 5 Nrn. 2 und 3 WerbeRL sei auch nicht nachvollziehbar dargelegt, warum diese Bestimmungen einem Berufsverbot gleichkommen sollten. Der auf § 14 Abs. 2 WerbeRL bezogene Vortrag, die Fertigstellung eines teuren TV-Spots zur Vorlage bei der Erlaubnisbehörde sei für ein werbendes Unternehmen finanziell nicht machbar, gehe am Wortlaut der Richtlinienbestimmung vorbei. § 14 Abs. 2 WerbeRL stelle auch nicht im Sinn einer Vorzensur eine Bindung einer konkreten Veröffentlichung an den Erlaubnisvorbehalt her. Die gegen diese Bestimmung erhobene Rüge sei daher unsubstanziert. Hinsichtlich der sonstigen Vorschriften der Werberichtlinie würden nur Argumente angeführt, die sich auf objektives Verfassungsrecht bezögen, insbesondere die fehlende demokratische Legitimation des Glücksspielkollegiums und die unzureichende Bestimmtheit des § 5 Abs. 4 GlüStV. Es werde nicht dargelegt,

warum inhaltlich jeweils ein Verstoß gegen das Grundrecht der Berufs- und Gewerbefreiheit vorliege.

- 60** Die Rüge, § 9 a Abs. 8 Satz 3 (richtig: Satz 4) GlüStV verstoße gegen den Gleichheitssatz, weil der Freistaat Bayern selbst entscheide, ob die Staatliche Lotterieverwaltung eine Konzession erhalte, gehe im Kern davon aus, dass es zu Beschlüssen kommen werde, die private Bewerber diskriminierten. Diese ungerechtfertigte Unterstellung beziehe sich auf die Durchführung des Konzessionsverfahrens, die nicht Gegenstand einer Popularklage sein könne. Soweit sich der Antrag gegen § 27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV richte, bestünden ebenfalls Zweifel an der hinreichenden Substanziierung, da nicht dargelegt werde, inwiefern die fehlende zahlenmäßige Begrenzung der Erlaubnisse für das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten im Internet gegenüber sonstigen Sportwetten eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung darstelle.
- 61** cc) Im Verfahren Vf. 10-VII-14 fehle es an der Darlegung, warum § 5 Abs. 4 GlüStV zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung im Widerspruch stehe. Zweifel an einer hinreichenden Substanziierung bestünden hinsichtlich der Behauptung, § 26 Abs. 1 GlüStV verstoße gegen die Meinungsfreiheit. Im Hinblick auf die gerügte Verletzung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb werde nicht erläutert, warum sich aus einem Verbot der Verwendung des Wortes „Casino“ im Firmennamen die Handlungsunfähigkeit des Unternehmens im Geschäftsverkehr und aus dem Fernseh- und Internetwerbeverbot ein Eingriff in die Unternehmenssubstanz ergeben solle. Die Werberichtlinie sei, wie im Verfahren Vf. 4-VII-14 dargelegt, wohl kein statthafter Antragsgegenstand. Auch hinsichtlich des gerügten Verstoßes gegen die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes sei die Zulässigkeit der Popularklage zweifelhaft, da der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 28. Juni 2013 bereits die Verfassungsmäßigkeit verschiedener glücksspielrechtlicher Regelungen zu Spielhallen festgestellt und darin keinen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip unter dem Blickwinkel der bundesrechtlichen Kompetenzordnung gesehen habe; die Norm des § 26 GlüStV könne insoweit nicht anders beurteilt werden als §§ 24 und 25

GlüStV. Da Prüfungsmaßstab nur Grundrechte der Bayerischen Verfassung seien, bestünden auch Zweifel an der Zulässigkeit, soweit die Antragstellerin einen Verstoß gegen Art. 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention geltend mache.

- 62** b) Die Popularklagen seien jedenfalls unbegründet, weil die gerügten Grundrechtsverletzungen nicht vorlägen und auch eine Verletzung sonstigen Verfassungsrechts nicht erkennbar sei.
- 63** aa) In den Schutzbereich des im Verfahren Vf. 9-VII-13 als verletzt gerügten Art. 101 BV fielen auch die Tätigkeiten der Antragstellerinnen als Veranstalter oder Vermittler von Sportwetten. Ausgehend davon, dass eine die Handlungsfreiheit beschränkende Norm, die nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung gehöre, zugleich gegen Art. 101 BV verstoße, könne die Popularklage keinen Erfolg haben, da die behaupteten Verstöße gegen das Bundesstaats-, das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip nicht vorlägen. Ob der bayerische Gesetzgeber höherrangiges Bundesrecht, zu dem das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) gehöre, verletzt habe, könne der Verfassungsgerichtshof nur am Maßstab des Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) überprüfen, wobei nur ein offen zutage tretender und auch inhaltlich schwerwiegender Widerspruch zum Bundesrecht einen Verstoß gegen den Rechtsstaatsgrundsatz begründen könne.
- 64** (1) Die Rüge, das Prinzip der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung sei verletzt, weil Verwaltungsakten einer ländereinheitlich zuständigen Behörde nach §§ 9 a, 19 Abs. 2 GlüStV Gestattungswirkung für das ganze Bundesgebiet beigemessen werde, sei unbegründet. Es gebe keine Vorschrift im Grundgesetz, nach der die Staatsgewalt eines Landes nur in seinem Gebiet ausgeübt werden könne. Es werde als verfassungsgemäß angesehen, dass Urteile der Landesgerichte und Verwaltungsakte der Landesbehörden im ganzen Bundesgebiet Geltung hätten, ohne dass sie von den örtlich zuständigen Behörden und Gerichten für vollstreckbar erklärt werden müssten (§ 160 GVG). Um eine solche verfassungsrechtlich zulässige Ausübung von Staatsgewalt eines Landes in einem anderen Land gehe

es in § 9 a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GlüStV. Die zu § 44 b SGB II ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007, wonach die zuständigen Verwaltungsträger ihre Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen wahrzunehmen hätten und nur wegen eines besonderen sachlichen Grundes davon abweichen dürften (BVerfG vom 20.12.2007 BVerfGE 119, 331/367), beziehe sich auf das Bund-Länder-Verhältnis und sei auf die vorliegende Fallgestaltung nicht übertragbar.

- 65** Ungeachtet dessen wären die Voraussetzungen dieser Entscheidung hier erfüllt, weil die mit den §§ 9 a, 19 Abs. 2 GlüStV einhergehenden Kompetenzübertragungen nur einen vergleichsweise kleinen Ausschnitt der dem Freistaat Bayern zustehenden glücksspielrechtlichen Verwaltungskompetenzen betreffen und von besonderen sachlichen Gründen getragen seien. Außerhalb der ländereinheitlichen und gebündelten Verfahren seien die glücksspielrechtlichen Erlaubnisse für die Veranstaltung von Lotterien, für die Vermittlung von Lotterien und Sportwetten sowie für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen von den Behörden des jeweiligen Landes zu erteilen; für das aufsichtliche Vorgehen gelte dabei nichts anderes. Ziel des Verfahrens nach §§ 9 a, 19 Abs. 2 GlüStV sei es, insbesondere bei der Erteilung der Konzession nach § 4 a GlüStV und bei der Überwachung eine einheitliche Beurteilung sicherzustellen und die Zersplitterung der Aufsichtsstrukturen zu überwinden (LT-Drs. 16/11995 S. 27 f.). Die Verfahrensbündelung diene der Vereinfachung; die Erlaubnisse sollten danach regelmäßig zeitlich zusammengefasst erteilt und inhaltlich so weit wie möglich identisch gefasst werden. Als Modell für die in § 9 a Abs. 1 bis 3 und 5 bis 8 GlüStV enthaltene Lösung könnten die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag und die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) nach dem Rundfunkstaatsvertrag herangezogen werden.
- 66** Ein unzulässiger Eingriff in die Eigenstaatlichkeit der Länder liege nicht vor. Ob sich für die Länder aus der Garantie eines unentziehbaren Kerns eigener Aufgaben eine verfassungsrechtliche Grenze bei der Selbstbindung im Wege von Staatsverträgen ergebe, habe das Bundesverfassungsgericht offengelassen, zu-

gleich aber klargestellt, dass durch das staatsvertraglich vereinbarte Werbeverbot für die Dritten Fernsehprogramme der Landesrundfunkanstalten der Kernbestand eigener Aufgaben nicht berührt sei (BVerfG vom 6.10.1992 BVerfGE 87, 181/196 f.). Diese Wertung lasse sich auf die in §§ 9 a, 19 Abs. 2 GlüStV getroffenen Regelungen übertragen, da die dort vorgesehenen Kompetenzübertragungen nur einen vergleichsweise kleinen Ausschnitt der Glücksspielrechtlichen Verwaltungskompetenzen betreffen. Dies gelte umso mehr, als das Gewicht der Übertragungen durch die Einrichtung des Glücksspielkollegiums der Länder eine bedeutsame Relativierung erfahre. Einem Land ohne ländereinheitliche Zuständigkeit werde dadurch das Mitentscheidungsrecht in allen ländereinheitlichen Verfahren gewährleistet. Eine verfassungsrechtlich bedenkliche Preisgabe von Hoheitsrechten liege auch deshalb nicht vor, weil die Übertragung der Verwaltungskompetenzen nicht irreversibel sei; der Glücksspielstaatsvertrag trete, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz mit mindestens 13 Stimmen sein Fortgelten beschließe, mit Ablauf des 30. Juni 2021 außer Kraft (§ 35 Abs. 2 Satz 1 GlüStV); er könne zudem von jedem der Länder, in denen er fortgelte, gekündigt werden (§ 35 Abs. 3 GlüStV).

- 67** Die in § 9 a Abs. 8 GlüStV angelegte Möglichkeit, dass der Freistaat Bayern im Glücksspielkollegium überstimmt werde und im Einzelfall entgegen seinem Votum die Maßnahme einer außerbayerischen Behörde zu dulden habe, stelle den Fortbestand bayerischer Eigenstaatlichkeit nicht infrage. Diese Eigenstaatlichkeit manifestiere sich gerade in der Befugnis des Ministerpräsidenten, nach vorheriger Zustimmung des Landtags (Art. 72 Abs. 2 BV) Staatsverträge mit anderen Ländern abzuschließen. Die Entscheidung, um der Effektivität des Verfahrens willen Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren, sei Ausdruck des souveränen Gestaltungswillens der vertragschließenden Länder. Die im Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen vom 20. Oktober 1972 vorgesehene Zentrale Vergabestelle, die ebenfalls nach dem Mehrheitsprinzip entscheide, habe der Verfassungsgerichtshof für verfassungsrechtlich hinnehmbar erklärt, solange deren Organe nur den Staatsvertrag zu vollziehen hätten (VerfGH vom 1.8.1975 VerfGHE 28, 143/161). Diese Wertung sei auf die vorliegende Fallgestaltung übertragbar.

- 68** Die Antragstellerinnen hätten nicht dargetan, dass das Bundesstaatsprinzip die Länder hindere, in einem einvernehmlich geschlossenen Staatsvertrag für Vollzugsfragen eine Mehrheitsentscheidung vorzusehen. Eine derartige Interpretation sei auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu entnehmen. Mit dem Glücksspielkollegium werde keine unzulässige dritte Ebene neben dem Bund und den Ländern gebildet. Nach außen trete nicht das Kollegium, sondern die jeweils zuständige Landesbehörde in Erscheinung. Da das Glücksspielkollegium aus 16 von den obersten Glücksspielaufsichtsbehörden benannten Landesbeamten bestehe, könne es auch in personeller Hinsicht nicht als eine verselbständigte dritte Ebene qualifiziert werden. Die für das Glücksspielkollegium im Land Hessen gebildete Geschäftsstelle (§ 9 a Abs. 7 Satz 1 GlüStV) verstoße ebenso wenig gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung. Sie unterstütze nicht lediglich das Kollegium (§ 17 VwVGlüStV) und besitze weder Rechtsfähigkeit noch Arbeitgeber- oder Dienstherreneigenschaft (§ 18 Abs. 1 VwVGlüStV).
- 69** (2) Das Demokratieprinzip sei nicht verletzt, da die Mitglieder des Glücksspielkollegiums personell und sachlich-inhaltlich hinreichend legitimiert seien. Aus dem Erfordernis einer ununterbrochenen Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern könne nicht auf ein verfassungsrechtliches Gebot der Einstimmigkeit im Glücksspielkollegium geschlossen werden. Die Bayerische Verfassung normiere an keiner Stelle ein Erfordernis einstimmiger Entscheidungen, sondern sehe in verschiedenen Bestimmungen einfache oder qualifizierte Mehrheiten vor. Auch aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes lasse sich der Grundsatz der Einstimmigkeit nicht herleiten. Damit würden vielmehr die Grundsätze der Freiheit und Gleichheit konterkariert, weil dann einer Minderheit aufgrund ihrer Vetoposition ein stärkerer Einfluss auf die demokratische Entscheidung zukäme als den Mitgliedern der Mehrheit. Sinn des Mehrheitsprinzips im Glücksspielkollegium sei es, zeitnahe Entscheidungen zu sichern; dieses Anliegen lasse sich mit einem Vetorecht nicht verwirklichen. Auch das Bundesverfassungsgericht habe in seinem 8. Rundfunkurteil hervorgehoben, dass einem von allen Ländern einstimmig vereinbarten Quorum für die laufende

Gebührenanpassung die Eigenstaatlichkeit der Länder jedenfalls nicht von vornherein entgegenstehen würde (BVerfG vom 22.2.1994 BVerfGE 90, 60/104). Für die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der in § 9 a Abs. 8 Satz 1 GlüStV geforderten Zweidrittelmehrheit spreche nicht zuletzt die Bestimmung des Art. 91 c Abs. 2 Satz 2 GG, die für bestimmte Bund-Länder-Vereinbarungen auf dem Gebiet der Informationstechnik eine qualifizierte Mehrheit vorsehe, um praxisingerechte und problemadäquate Lösungen zügig und mit höherer Verbindlichkeit auch gegen den Willen einzelner Beteiligter zu erreichen. Die Regelungen in §§ 9 a, 19 Abs. 2 GlüStV fußten auf einer in mancher Hinsicht vergleichbaren Ausgangslage, da bei den nach dem früheren Glücksspielstaatsvertrag vorgesehenen Abstimmungsverfahren Optimierungsbedarf bestanden habe.

- 70** (3) Die wechselnden Mehrheitsverhältnisse im Glücksspielkollegium führten nicht zu einem Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip wegen unklarer Zuordnung der Verwaltungszuständigkeiten. Die Zuständigkeitsbestimmungen in § 9 a Abs. 1 bis 3, § 19 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GlüStV würden den Grundsätzen der Bestimmtheit und Normenklarheit gerecht. Die Bestimmung der danach zuständigen Behörden sei Sache des Landesrechts; die Geltung der betreffenden Vorschriften sei unabhängig davon, wie das Glücksspielkollegium der Länder im Einzelfall mit bindender Wirkung entscheide. Daher ließen sich eventuell wechselnde Abstimmungsverhältnisse im Kollegium nicht gegen die Normenklarheit der genannten Zuständigkeitsvorschriften anführen. Im Übrigen sei das Glücksspielkollegium als Organ der im Außenverhältnis zuständigen Behörden bei seiner Entscheidungspraxis insbesondere dem Gleichheitssatz verpflichtet.
- 71** bb) (1) Die im Verfahren Vf. 4-VII-14 gerügte Begrenzung der Sportwettenkonzessionen auf höchstens 20 (§ 4 a Abs. 3, § 10 a Abs. 3 GlüStV) sei eine Berufszulassungsregelung, bei der subjektive Elemente überwiegen. Die Ausübung des Berufs des Sportwettenveranstalters werde von in der Person der Betroffenen liegenden Voraussetzungen abhängig gemacht, auf deren Erfüllung diese Einfluss nehmen könnten. Nur Bewerber, die eine Bewerbung gemäß § 4 b Abs. 2 GlüStV eingereicht hätten und die Mindestanforderungen des § 4 a Abs. 4 GlüStV erfüll-

ten, nähmen an einer Auswahlentscheidung nach § 4 b Abs. 5 GlüStV teil, bei der sie es selbst in der Hand hätten nachzuweisen, dass sie am besten geeignet seien. Die Zulassung zum Beruf hänge somit maßgeblich von der Qualität der eingereichten Unterlagen ab. Bei der Begrenzung der in Bayern zulässigen Wettvermittlungsstellen auf höchstens 400 (§ 10 a Abs. 5 GlüStV i. V. m. Art. 7 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV) handle es sich in Bezug auf die Veranstalter von Sportwetten um eine Berufsausübungsregelung, da die Vorschrift die Inhaberschaft einer Konzession voraussetze und damit nicht das „Ob“, sondern das „Wie“ der Berufsausübung konzessionierter Wettveranstalter regle. Zulasten von Sportwettvermittlern, die alle Voraussetzungen des Art. 2 AGGlüStV i. V. m. §§ 4 ff. GlüStV erfüllten, könne die zahlenmäßige Beschränkung als Berufszulassungsschranke wirken.

- 72** Die genannten Regelungen seien verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Der Hauptzweck der Begrenzung und Ordnung des Wettwesens, die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht, stelle nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel dar. Der am 1. Juli 2012 in Kraft getretene Glücksspieländerungsstaatsvertrag sehe daneben weitere gleichrangige Ziele vor. Die zahlenmäßige Begrenzung der Sportwettenkonzessionen und der Wettvermittlungsstellen diene der Bekämpfung der Glücksspielsucht und Wettsucht im Sinn des § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV. Die probeweise Vergabe von Konzessionen zur Veranstaltung von Sportwetten und von Erlaubnissen für Wettvermittlungsstellen ziele auf die Bekämpfung des in der Evaluierung festgestellten Schwarzmarkts; sie stelle sicher, dass das Ziel der Begrenzung des Angebots als wichtiges Instrument der primären Spielsuchtprävention nicht verfehlt werde (LT-Drs. 16/11995 S. 17, 15/8486 S. 10 f.). Die konkrete Ausgestaltung des § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV sei ein nicht zu trennender Bestandteil des zentralen Ziels der Vermeidung und Bekämpfung von Spiel- und Wettsucht.
- 73** Die Regelungen entsprächen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Hinsichtlich der Eignung zur Zweckerreichung stehe dem Gesetzgeber insbesondere bei gefährverhütenden Maßnahmen ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zu. Bei der lediglich begrenzten Öffnung des Sportwettenmarkts sei der Gesetz-

geber in nicht zu beanstandender Weise davon ausgegangen, dass ein Zusammenhang zwischen dem Umfang des Angebots und dem Maß der Suchtgefahren bestehe; dies werde durch Äußerungen von Sachverständigen bestätigt. Es könne derzeit nicht davon ausgegangen werden, dass das Ziel der Schwarzmarkteindämmung wegen der Beschränkung der Zahl der Konzessionen im Zusammenspiel mit den weiteren vorgegebenen Restriktionen, wie etwa der Konzessionsabgabe, nicht erreicht werden könne. Entsprechende Bedenken der Europäischen Kommission hätten sich auf einen früheren Regelungsentwurf bezogen, der nur sieben Konzessionen und eine Konzessionsabgabe von 16,66 % vorgesehen habe. Durch die Erhöhung der Zahl der Konzessionen auf 20, die Herabsetzung der Konzessionsabgabe auf 5 % sowie eine Erhöhung und Flexibilisierung des monatlichen Einsatzlimits sei diesen Bedenken Rechnung getragen worden (Stellungnahme der Kommission vom 20. März 2012, Mitteilung SG[2012] D/50777). Die ursprüngliche Bewerberzahl von mehr als 70 im derzeit laufenden Konzessionsverfahren zeige, dass die Anbieter das gewählte Modell als attraktiv bewerteten. Im Übrigen solle die Tauglichkeit dieser gesetzgeberischen Mittel erst erprobt und evaluiert werden (§ 10 a Abs. 1, § 32 Satz 1 GlüStV).

- 74** Die zahlenmäßigen Begrenzungen seien zur Zielerreichung erforderlich, wobei insoweit ebenfalls eine Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers bestehe. Zu dem weiten Gestaltungsspielraum trete der Umstand hinzu, dass angesichts bestehender Schwarzmärkte eine partielle Öffnung für private Anbieter in ihren Auswirkungen für einen gewissen Zeitraum erprobt werden solle. Die Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags im Jahr 2010 habe ergeben, dass eine Kanalisierung der erheblichen Nachfrage im Bereich der Sportwetten auf das begrenzte Angebot der staatlichen Anbieter zuletzt kaum noch gelungen sei; es habe sich ein schwer zu bekämpfender Schwarzmarkt herausgebildet. Dieser solle nunmehr durch ein kontrolliertes Angebot privater Konzessionäre, welche hohen Auflagen, staatlicher Kontrolle und einer Beschränkung ihres Produktportfolios unterlägen, zurückgeführt bzw. in ein legales Feld überführt werden. Das Vorgehen, zunächst während einer Erprobungsphase von sieben Jahren Erfahrungen zu sammeln, sei auch angesichts des raschen technischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels gebo-

ten. § 32 Satz 1 GlüStV sehe eine Pflicht zur Evaluierung vor, die notwendigerweise die Ausführungsgesetze der Länder umfasse; aufgrund ihrer Ergebnisse und einer wissenschaftlichen Untersuchung oder der Bewertung des Fachbeirats könne die Zahl der Konzessionen durch Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz erhöht oder gesenkt werden (§ 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV).

- 75** Die Festlegung der Zahl der Konzessionen auf 20 sei an den damit verfolgten Zielen ausgerichtet. Da Ziel der Öffnung nicht eine Expansion des Wettmarkts sei, sondern die Bekämpfung des entstandenen Schwarzmarkts, ohne die strikte Regulierung und das staatliche Monopol grundsätzlich infrage zu stellen, solle die Öffnung in Maß und Umfang auf das Erforderliche beschränkt werden. Bei der festgelegten Höchstzahl seien die Ergebnisse der Evaluierung nach § 27 GlüStV (a. F.) zugrunde gelegt worden. Danach seien die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder in der Bewertung verschiedener privater Studien von einem Volumen des illegalen Sportwettenangebots von mindestens 2,7 Mrd. Euro ausgegangen, wovon 1,1 Mrd. Euro in den bundesweit festgestellten ca. 2.000 illegalen Wettshops erwirtschaftet würden, während 1,6 Mrd. Euro auf die illegalen Wettangebote im Internet entfielen. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen erscheine die Festlegung auf 20 zu vergebende Konzessionen ausreichend, um den festgestellten Schwarzmarkt zu erfassen und die Nachfrage in rechtmäßige Bahnen zu lenken. Der ganz überwiegende Teil des Marktvolumens der Online-Wettanbieter werde bislang von einer überschaubaren Zahl illegal tätiger Unternehmen generiert, die sich in dieser Größenordnung bewegten. Bei der landesrechtlichen Ausgestaltung des § 10 a Abs. 5 GlüStV in Art. 7 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV habe sich der Gesetzgeber an der in Bayern im Rahmen von Untersagungsverfahren maximal festgestellten Zahl illegaler Sportwettbüros orientiert. Die Annahme der Antragsteller, die Anzahl sei deutlich zu gering angesetzt, entbehre jeder Grundlage.
- 76** Mit dem in Schleswig-Holstein kurzzeitig verfolgten Regulierungsmodell ließen sich die anvisierten Ziele nicht gleichermaßen wirksam erreichen. Bei dem dort vorübergehend praktizierten Erlaubnissystem wäre damit zu rechnen gewesen, dass Glücksspiele mit hohem Gefährdungspotenzial, wie Sportwetten, zunehmend

auch Gelegenheitsspieler anziehen würden, sodass sich die sozialen Kosten des Glücksspiels entsprechend erhöhen würden. Mangels Vergleichbarkeit der Märkte sei auch die für Pferdewetten geltende Regelung (§ 27 GlüStV) kein in gleicher Weise geeignetes Modell, da sie im Sportwettenbereich – anders als bei den Pferdewetten – zu einer erheblichen Ausweitung des Angebots führen könnte. Es sei auch zu erwarten, dass durch die Konzessionierung einer begrenzten Zahl von Wettveranstaltern die Ziele der Abwehr von Kriminalitäts- und Betrugsgefahren (§ 1 Satz 1 Nrn. 4 und 5 GlüStV) wegen einer effektiven Überwachung besser zu gewährleisten seien. Bei einer begrenzten Zahl von Konzessionen sei der Schutz vor kriminellen Marktstrukturen deutlich besser zu gewährleisten als bei einem Erlaubnissystem mit einer großen Bewerberzahl wie zeitweise in Schleswig-Holstein.

- 77 Die zahlenmäßigen Begrenzungen seien auch verhältnismäßig im engeren Sinn. Da selbst ein staatliches Monopol – bei konsequenter Ausrichtung am Ziel der Bekämpfung der Wettsucht – verfassungs- und europarechtskonform sei, müsse dies erst recht für die rechtsnormative Verknappung des Wettangebots durch Limitierung der Zahl der Anbieter gelten, zumal damit Privaten erstmals der Zugang zum Veranstalten von Sportwetten eröffnet werde. Mit der partiellen Öffnung trage der Gesetzgeber allein dem Umstand Rechnung, dass durch das vorher geltende Sportwettenmonopol des Staates eine wirksame Bekämpfung des Schwarzmarkts nicht gelungen sei; eine Absenkung des Schutzniveaus sei dagegen nicht beabsichtigt. Auch die den Konzessionären aus der Begrenzung der Zahl von Wettvermittlungsstellen erwachsenden Belastungen seien nicht unzumutbar. Da die Vermittlungsstellen unter gleichmäßiger Berücksichtigung der Interessen der Konzessionsnehmer zu verteilen seien, stünden den Veranstaltern Wettbüros in einer Größenordnung zur Verfügung, die einen wirtschaftlichen Betrieb ermögliche. Dabei sei zu berücksichtigen, dass nach den Evaluierungsergebnissen dem Vertriebsweg Internet große Bedeutung zukomme. Die Konzessionäre könnten auch Vereinbarungen über die Übertragung und Nutzung der Wettvermittlungsstellen treffen und diese gemeinsam nutzen (Art. 7 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV).

- 78** (2) Ebenfalls unbegründet sei die Rüge, die Werberichtlinie könne als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift wegen eines Verstoßes gegen den Parlamentsvorbehalt die Berufsfreiheit nicht wirksam beschränken, was zur Unvereinbarkeit des § 5 Abs. 3 und 4 GlüStV mit dem Rechtsstaatsprinzip führe. Die materielle Grundentscheidung, dass Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel an den Zielen des § 1 GlüStV auszurichten seien, werde in § 5 Abs. 1 GlüStV getroffen und in § 5 Abs. 2 und 3 GlüStV näher konkretisiert. Über § 5 Abs. 4 Satz 1 GlüStV werde dieses Konzept in sachlich begrenztem Umfang als Auftrag an die Werberichtlinie weitergegeben. Dies sei sachgerecht, weil die Werbung für öffentliches Glücksspiel wegen ihrer Vielgestaltigkeit und der sich ständig ändernden Marktverhältnisse nicht bis ins Detail durch den Gesetzgeber bzw. die vertragschließenden Länder regulierbar sei. Dementsprechend sehe § 5 Abs. 4 Satz 3 GlüStV bei einem möglichen Änderungsbedarf für die beteiligten Kreise Gelegenheiten zur Stellungnahme vor, wodurch nicht nur grundrechtssichernde Mitsprache ermöglicht, sondern auch die Richtigkeitsgewähr der Konkretisierungen in der Werberichtlinie durch die Nutzung externen, werbefachlichen und werbepsychologischen Sachverständs erhöht werde. Das Bundesverfassungsgericht halte zwar normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften nicht für ausreichend, um die Berufswahlfreiheit zu beschränken. Die Werberichtlinie enthalte aber keine solchen Beschränkungen, sondern nur Konkretisierungen zur Berufsausübung.
- 79** Soweit die Popularklage rüge, dass die Werberichtlinie wegen ihrer Bezüge zum Glücksspielkollegium und zu § 9 a Abs. 5 bis 8 GlüStV gegen das demokratische Legitimations- und Repräsentationsprinzip, gegen Eigenstaatlichkeitsgrundsätze und das Rechtsstaatsprinzip verstoße, werde auf die Stellungnahme im Verfahren Vf. 9-VII-13 Bezug genommen. Als Ermächtigung des Glücksspielkollegiums zur Konkretisierung von Art und Umfang der erlaubten Werbung sei § 5 Abs. 4 GlüStV auch nicht zu unbestimmt. Da die Werberichtlinie wegen ihrer begrenzten Konkretisierungsaufgabe allenfalls einer Verwaltungsverordnung gemäß Art. 55 Nr. 2 Satz 2 BV vergleichbar und damit als Verwaltungsvorschrift zu qualifizieren sei, könne ihr nicht das höhere Maß an Bestimmtheit abverlangt werden, das hinsichtlich der Voraussehbarkeit möglicher Eingriffe bei Rechtsverordnungen gelte. Auch

diesen Maßstäben einer nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmten Ermächtigung werde § 5 Abs. 4 Satz 1 GlüStV aber mit der Bezugnahme auf die Absätze 1 bis 3 des § 5 GlüStV gerecht.

- 80** Soweit die formelle Verfassungswidrigkeit der Werberichtlinie wegen fehlerhafter Besetzung des Glücksspielkollegiums gerügt werde, sei die Popularklage ebenfalls unbegründet. Dass das Kollegium aus 16 Mitgliedern bestehe, verstoße nicht gegen das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip. Die entsprechende Rüge der Antragsteller beruhe auf einem Missverständnis des Regelungsgehalts des § 9 a Abs. 6 Satz 1 GlüStV. Die Vorschrift gehe von der Vorstellung aus, dass alle Länder dem Glücksspielstaatsvertrag beigetreten seien. Solange es daran gefehlt habe, sei sie einschränkend nach Maßgabe der Zahl der bereits beigetretenen Länder zu interpretieren gewesen; dies ergebe sich schon aus dem Wortlaut (Glücksspielkollegium „der Länder“), der auf die eingangs des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags genannten vertragschließenden Länder verweise. Diese einschränkende Interpretation, die auch wegen der in Art. 2 Abs. 2 a Sätze 4 und 5 Erster GlüÄndStV enthaltenen Regelungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens geboten gewesen sei, habe das Glücksspielkollegium in der Praxis seiner Beschlussfassung berücksichtigt, indem es die erforderliche Zweidrittelmehrheit (§ 9 a Abs. 8 Satz 1 GlüStV) nach der Anzahl der dem Glücksspielstaatsvertrag jeweils beigetretenen Länder berechnet habe. An der Beratung und Beschlussfassung zur Werberichtlinie am 7. Dezember 2012 habe das Land Schleswig-Holstein nicht mitgewirkt.
- 81** Die in § 5 Nr. 3 WerbeRL enthaltenen Anforderungen an die Werbung für Pferdewetten seien verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Festkurswetten im Sinn des § 27 Abs. 3 GlüStV seien mit den sonstigen Sportwetten vergleichbar und müssten daher wie diese behandelt werden. Ebenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt seien die in § 14 Abs. 2 WerbeRL geregelten inhaltlichen Anforderungen an die Antragstellung zur Erteilung einer Werbeerlaubnis. Eine fertige und konkrete Werbemaßnahme werde dabei nicht vorausgesetzt; um eine solche gehe es erst im Fall einer nachträglichen Vorlage gemäß § 14 Abs. 3 WerbeRL. Diese Bestimmung

stehe im Zusammenhang mit der Erteilung einer Rahmenerlaubnis nach § 14 Abs. 1 Satz 3 WerbeRL für Werbung im Fernsehen und Internet; von dieser Möglichkeit sei in der Praxis bislang ausnahmslos Gebrauch gemacht worden.

- 82** (3) Die Festlegung der Zahl der Sportwettenkonzessionen auf höchstens 20 und die Begrenzung der Zahl der Wettvermittlungsstellen in Bayern auf 400 berührten nicht den Schutzbereich des vom Eigentumsgrundrecht nach Art. 103 Abs. 1 BV umfassten Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, da diese Regelungen nicht in den vorhandenen rechtlichen Bestand eingriffen. Der Rechtskreis der Sportwettenveranstalter und -vermittler werde durch die Regelungen nicht eingeschränkt, sondern erweitert, denn ihre Tätigkeit sei nie von einer Erlaubnis gedeckt und daher nach bisheriger Rechtslage unzulässig gewesen.
- 83** (4) § 14 WerbeRL verstoße nicht gegen das Verbot der Vorzensur. Die Begründung einer bloßen Anzeige- oder Vorlegungspflicht sei keine Zensur, wenn davon die Zulässigkeit der Veröffentlichung oder Verbreitung nicht abhängig gemacht werde. Da die fertige und konkrete Werbemaßnahme nicht Voraussetzung für ein ordnungsgemäßes Werbekonzept und damit für die Erteilung einer Werbeerlaubnis sei, stelle § 14 Abs. 2 WerbeRL keine Verbindung zwischen einer konkreten Werbemaßnahme und der Erlaubnis zu ihrer Veröffentlichung her; dies werde durch § 14 Abs. 3 WerbeRL bestätigt. Auch in der Praxis der Erteilung von Rahmenerlaubnissen habe das Glücksspielkollegium keine solche Verbindung hergestellt.
- 84** (5) Die Rüge, § 9 a Abs. 8 Satz 3 (richtig: Satz 4) GlüStV verstoße gegen den Gleichheitssatz nach Art. 118 Abs. 1 BV, weil der Freistaat Bayern als Mitglied des Glücksspielkollegiums selbst darüber entscheide, ob die Staatliche Lotterieverwaltung eine Konzession erhalte, sei unbegründet. Die fachbezogene Integrität des Freistaates, der wie alle anderen Länder nur eine Stimme habe, sei schon deshalb nicht infrage gestellt, weil er dem Gemeinwohl zu dienen habe und an Recht und Gesetz gebunden sei. Eine neutrale Aufgabenwahrnehmung sei darüber hinaus dadurch gewährleistet, dass die Glücksspielaufsicht (§ 9 Abs. 7 GlüStV) beim

Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (§ 3 Nr. 10 StRGVV), die Beteiligungsverwaltung der Veranstalter nach § 10 Abs. 2 GlüStV dagegen beim Bayerischen Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat ressortiere (§ 6 Satz 1 Nr. 1 Buchst. k StRGVV).

- 85** § 27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV verletze nicht deshalb den Gleichheitssatz, weil für das Veranstalten und Vermitteln von nach dem Rennwett- und Lotteriewettgesetz erlaubten Pferdewetten im Internet anders als bei sonstigen Sportwetten keine zahlenmäßige Begrenzung der Erlaubnisse vorgesehen sei. Der Gesetzgeber müsse die Erlaubnisvoraussetzungen nicht identisch regeln, sondern vielmehr ein kohärentes Regelungskonzept anbieten, das auf den jeweiligen Charakter des Spielangebots zugeschnitten sei. Dabei komme ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der hier nicht überschritten sei. Der Anteil der Pferdewetten am deutschen Sportwettenmarkt sei gering. Eine vollständige Parallelisierung der Pferdewetten mit den sonstigen Sportwetten sei auch wegen der historischen und tatsächlichen Besonderheiten des Sektors nicht geboten, zumal die Buchmacher mittlerweile weit überwiegend als Wettvermittler tätig würden; als relevante Wettveranstalter agierten somit nur noch die zahlenmäßig von Natur aus begrenzten Rennvereine, welche die Totalisatoren betrieben.
- 86** (6) Die Regelungen in § 4 a Abs. 3, § 10 a Abs. 3 und 5 GlüStV und Art. 7 Abs. 1 AGGlüStV verletzen auch nicht deshalb das Rechtsstaatsprinzip, weil ein Verstoß gegen unionsrechtliche Grundfreiheiten vorläge. Im Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof könne allenfalls ein offenkundiger, schwerwiegender Verstoß von Landesrecht gegen Unionsrecht eine solche Verletzung begründen. Weder die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) noch die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) werde durch die angegriffenen Bestimmungen verletzt, da die damit verbundenen Beschränkungen jeweils durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt seien. Der Gerichtshof der Europäischen Union überlasse den Mitgliedstaaten die Grundentscheidung darüber, ob sich die verfolgten Gemeinwohlziele besser durch ein Staatsmonopol für bestimmte Glücksspiele

oder durch die Konzessionierung privater Anbieter erreichen ließen; diese Ziele könnten auch eine zahlenmäßige Begrenzung von Konzessionen rechtfertigen.

- 87** cc) Zu den im Verfahren Vf. 10-VII-14 erhobenen Einwänden, der Staatsvertrag sei mangels Beteiligung des Bayerischen Senats und der kommunalen Spitzenverbände nicht ordnungsgemäß zustande gekommen, werde auf frühere Stellungnahmen in den Popularklageverfahren Vf. 11-VII-13 und Vf. 4-VII-13 verwiesen.
- 88** (1) Die von der Antragstellerin angegriffenen Regelungen betreffen die von Art. 101 BV umfasste Berufsausübungsfreiheit. § 26 Abs. 1 Alt. 1 GlüStV verbiete Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele, wobei der Werbebegriff dem des § 5 GlüStV entspreche, der seinerseits von der Definition in Art. 2 Nr. 1 der Irreführungsrichtlinie ausgehe. § 26 Abs. 1 Alt. 2 GlüStV verbiete die Schaffung eines zusätzlichen Anreizes durch eine besonders auffällige Gestaltung. Durch beide Alternativen werde die berufliche Betätigung der Spielhallenbetreiber inhaltlich näher ausgestaltet; das Gleiche gelte für das Verbot der Fernseh- und Internetwerbung nach § 5 Abs. 3 Satz 1 GlüStV.
- 89** Die angegriffenen Werbebeschränkungen dienten den Zielen des § 1 Satz 1 GlüStV, die nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung als besonders wichtige Gemeinwohlziele Eingriffe in die Berufsfreiheit rechtfertigen könnten. Glücksspiele könnten nach gegenwärtigem Forschungsstand zu krankhaftem Verhalten führen. Spielsucht könne schwerwiegende Folgen für den Betroffenen und seine Familie haben; sie berge wegen drohender Verschuldung sowie wegen der mit der Sucht nicht selten verbundenen Folge- und Begleitkriminalität auch Gefahren für die Gemeinschaft. Soweit ein Glücksspielangebot im Internet zugelassen werde, müsse es dort auch beworben werden können; dies gelte auch für die Werbung im Fernsehen. Das Internetverbot für das gewerbliche Automatenspiel (§ 4 Abs. 4 GlüStV) sei nach Einschätzung der vertragschließenden Länder durch das besonders hohe Suchtpotenzial dieses Glücksspielbereichs gerechtfertigt, woraus sich als Konsequenz das entsprechende Internet- und Fernsehwerbeverbot (§ 5 Abs. 3 Satz 1 GlüStV) ergebe.

- 90** Die Regelung des § 26 Abs. 1 GlüStV sei zur Bekämpfung der Spielsucht und zur Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes geeignet und erforderlich. Sie solle sicherstellen, dass von Spielhallen kein übermäßiger werblicher Anreiz zum Spielen ausgehe, wobei die Gesetzesbegründung als Beispiel „blickfangmäßig herausgestellte Bezeichnungen der Spielhalle als Casino, Spielbank o. ä.“ nenne (LT-Drs. 16/11995 S. 31). Das Angebot von Casinospielen einschließlich Poker sei wegen des herausragenden Suchtpotenzials auf Spielbanken begrenzt, welche strengeren Zugangskontrollen und Zulassungsbeschränkungen unterlägen. Die Bezeichnung einer Spielhalle als „Casino“ oder die äußere Gestaltung mit Bildern von Roulettetischen suggeriere hohe Gewinne und erzeuge ein attraktives Ambiente, das gerade den pathologischen Spieler anziehe, der in Spielbanken aufgrund der strengeren Zugangskontrollen wirksam gesperrt sei. Da beim Automaten spiel nach dem Evaluierungsbericht vom 1. September 2010 56 % der Einnahmen von Spielsüchtigen stammten, müssten diese Spieler vor weiteren Anreizen geschützt werden. Sämtliche Studien belegten, dass das Suchtpotenzial bei Geldspielgeräten besonders hoch sei. Über 80 % aller Glücksspielsüchtigen, die Hilfe in bayerischen Beratungsstellen suchten, spielten (auch) an Geldspielautomaten; die Umsätze bei Spielautomaten außerhalb von Spielbanken hätten sich innerhalb von sieben Jahren fast verdoppelt. Ein milderer Mittel als die in § 26 Abs. 1 GlüStV getroffene Regelung sei nicht ersichtlich. Die detaillierteren und strengeren Regelungen in Ausführungsgesetzen anderer Länder zeigten, dass § 26 Abs. 1 GlüStV eher ein regulatorisches Minimum darstelle.
- 91** Die Regelung sei auch verhältnismäßig im engeren Sinn. Angesichts des hohen Suchtpotenzials und der mit der Spielsucht verbundenen schwerwiegenden Folgen liege der Regelung ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel zugrunde, das sogar objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigen könnte. Dass die Interessen der Spielhallenbetreiber und -unternehmer an uneingeschränkter Werbung demgegenüber zurücktreten müssten, sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Zudem werde dem Betreiber nicht jede werbende Außengestaltung unter-

sagt; Werbung, die nicht das Glücksspielangebot erkennen lasse und nicht besonders auffällig oder anreizend sei, werde von § 26 Abs. 1 GlüStV nicht erfasst.

- 92** Das Verbot der Werbung im Fernsehen und im Internet (§ 5 Abs. 3 GlüStV) sei zur Erreichung der genannten Ziele ebenfalls erforderlich und geeignet, da diese Medien aufgrund ihrer Reichweite und ihrer starken Anreizwirkung in besonderem Maß zum Gefährdungspotenzial von Glücksspielen beitragen. Das Verbot sei auch verhältnismäßig im engeren Sinn. Das Bundesverfassungsgericht habe das vergleichsweise strengere Internetwerbeverbot nach § 5 GlüStV 2008 wiederholt als mit der Berufsfreiheit vereinbar bestätigt; diese Bewertung könne erst recht auf das wegen des weiträumigeren Erlaubnisvorbehalts mildere Fernseh- und Internetverbot nach § 5 Abs. 3 Satz 1 GlüStV übertragen werden.
- 93** Soweit in Bezug auf die Berufsfreiheit ein Verstoß gegen den Gesetzesvorbehalt gerügt und der Werberichtlinie eine nicht ausreichende demokratische Legitimation des Glücksspielkollegiums entgegengehalten werde, sei die Popularklage ebenfalls unbegründet; zur Begründung werde auf die im Verfahren Vf. 4-VII-14 abgegebene Stellungnahme verwiesen.
- 94** (2) Das von Art. 101, 100 BV umfasste allgemeine Persönlichkeitsrecht werde durch § 26 Abs. 1 und § 5 Abs. 3 GlüStV nicht verletzt. Selbst wenn der Schutzbereich auch für die Antragstellerin als Gesellschaft des bürgerlichen Rechts eröffnet wäre und ein Eingriff vorläge, sei dieser aus den zur Berufsfreiheit angeführten Gründen jedenfalls gerechtfertigt.
- 95** (3) § 26 Abs. 1 GlüStV verstoße nicht gegen das vom Eigentumsgrundrecht (Art. 103 Abs. 1 BV) umfasste Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Selbst wenn man die Firmenbezeichnung als mitgeschützt ansähe, läge im Verbot, bei der Außengestaltung die Bezeichnung „Casino“ zu verwenden, kein Rechtseingriff, da der Bestand des Rechts zur Nutzung des Firmennamens nicht berührt sei. Auch das Landratsamt habe die Verwendung der Firmenbezeichnung nicht verboten; eine Namensänderung sei daher nicht erforderlich. Die Werbung

unter der Bezeichnung „Casino“ sei allenfalls von der Berufsfreiheit, nicht dagegen vom Eigentumsgrundrecht geschützt. Da § 26 Abs. 1 GlüStV nur die äußere Gestalt der Spielhalle betreffe, ohne die Nutzung an sich zu beschränken, werde nicht durch eine Entwertung sonstiger Vermögenswerte in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb eingegriffen. Selbst wenn man davon ausginge, dass Art. 103 BV berührt sei, handle es sich jedenfalls nicht um eine Enteignung, sondern um eine zulässige Inhaltsbeschränkung. § 26 Abs. 1 GlüStV greife nicht unverhältnismäßig in das Eigentum ein, zumal dem Spielhallenbetreiber nicht jede werbende Außengestaltung untersagt werde. Falls eine unzulässige Gestaltung bereits vorhanden sei, bestehe die kostengünstige Möglichkeit des Überklebens; ein Pylon könne für andere Dienstleistungen weiter genutzt werden. Sofern es sich bei der Bezeichnung „Casino“ um einen markenrechtlich geschützten Namen handle, dürfe dieser im Rechtsverkehr weiterhin verwendet werden; es sei lediglich untersagt, ihn im Zusammenhang mit dem Bewerben der Spielhalle zu verwenden.

- 96** Die Regelungen des § 5 Abs. 3 und 4 GlüStV könnten nicht in das Eigentumsgrundrecht eingreifen, da es an einer geschützten Rechtsposition fehle, die der Antragstellerin vor der Neuregelung Fernseh- und Internetwerbung für gewerbliches Automatenenspiel gestattet hätte. Der frühere Glücksspielstaatsvertrag sei auf Spielhallen nicht anwendbar gewesen und habe nur für Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial eine Möglichkeit zur Befreiung vom Verbot der Fernsehwerbung vorgesehen. Die zum Zeitpunkt der Neuregelung für die gewerberechtliche Spielhallenerlaubnis geltenden Bestimmungen – insbesondere § 33 i GewO – hätten sich mit dem Thema der Werbung für gewerbliches Automatenenspiel im Fernsehen und Internet ebenfalls nicht befasst.
- 97** (4) In Bezug auf die Rüge, § 5 Abs. 3 und 4 GlüStV und die Werberichtlinie verstießen gegen das Verbot der Vorzensur nach Art. 110, 111 Abs. 2 BV, werde auf die Stellungnahme im Verfahren Vf. 4-VII-14 verwiesen. § 26 Abs. 1 GlüStV greife ebenfalls nicht in Art. 110 Abs. 1 BV ein. Bei der Außengestaltung der Spielhalle fehle es bereits am Kriterium der Veröffentlichung oder Verbreitung der Werbung;

zudem stehe die einzelne konkrete Außenwerbung nicht unter einer selbständigen Erlaubnispflicht. Jedenfalls werde keine Verbindung zwischen einer konkreten Werbemaßnahme und der Erlaubnis zu ihrer Veröffentlichung hergestellt.

- 98** (5) Es lägen auch keine Verstöße gegen höherrangiges Bundes- oder Unionsrecht vor, die als Verletzung des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV zur Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschriften führen würden. Da nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 bezüglich §§ 24, 25 und 29 Abs. 4 GlüStV jedenfalls kein offen zutage tretender und besonders schwerwiegender Verstoß gegen die Kompetenzordnung des Bundes vorliege, müsse Gleiches auch für § 26 Abs. 1 GlüStV gelten. Selbst wenn man davon ausgehe, dass den Ländern nur für „örtlich radizierte“ Regelungen die Gesetzgebungskompetenz zustehe, bedeute dies für das Recht der Spielhallen lediglich, dass der Bund weiterhin die Anforderungen an die Zulassung und den Betrieb der Geldspielgeräte regeln könne. § 26 Abs. 1 GlüStV knüpfe jedoch an die konkrete Situation der Außengestaltung der Spielhalle an und sei in diesem Sinn „örtlich radiziert“. Es handle sich auch nicht um eine Materie, die gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG dem Bodenrecht unterfalle. Die Gesetzgebungskompetenz für § 5 GlüStV ergebe sich nicht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft), sondern aus der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Länder, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete Bahnen zu lenken und ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern. Die angegriffenen Regelungen verletzten weder die Niederlassungs- (Art. 49 AEUV) noch die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV). Der Europäische Gerichtshof habe wiederholt entschieden, dass im Bereich des Glücksspielrechts beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestünden und es daher deren Sache sei zu beurteilen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der betroffenen Interessen ergäben. Mit der Regelung zur Außenwerbung bei Spielhallen und dem Werbeverbot für gewerbliches Automaten-spiel in Fernsehen und Internet habe der Gesetzgeber einen Ordnungsrahmen geschaffen, der auf objektiven, unionsrechtlich nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhe.

- 99** (6) Es liege auch unter den Gesichtspunkten des Vorbehalts des Gesetzes und des Bestimmtheitsgebots kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV vor. Zur Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe in § 26 Abs. 1 GlüStV könne der Normanwender das Gesamtkonzept und die Zielbestimmungen des § 1 GlüStV heranziehen; zudem nenne die Gesetzesbegründung Beispiele, was unter dem Begriff des übermäßigen Anreizes zu verstehen sei. Insoweit könne auch auf die Rechtsprechung zu den im Anwendungsbereich des § 5 Abs. 1 und 2 GlüStV 2008 bestehenden Werbebeschränkungen zurückgegriffen werden. So lasse sich für den Spielhallenbetreiber erschließen, dass beispielsweise eine weithin sichtbare Werbung und Leuchtreklame und die Bezeichnung als „Casino“ gerade den pathologischen Spieler anziehe und demnach unter das Verbot des zusätzlichen Anreizes für den Spielbetrieb gemäß § 26 Abs. 1 GlüStV falle.
- 100** (7) Dass die Werbung für gewerbliches Automatenpiel im Fernsehen und im Internet nicht erlaubt werden könne, während solche Werbung für Sportwetten und Lotterien unter einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt stehe, verletze nicht den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV). Während der Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sport- und Pferdewetten im Internet unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt werden könnten, sei das Internetangebot von Casinospiele und gewerblichem Automatenpiel unzulässig. Aufgrund der Öffnung des Vertriebswegs Internet für Lotterien, Sport- und Pferdewetten sei für diese Glücksspielarten auch ein Erlaubnisvorbehalt für Werbung im Fernsehen und Internet abweichend vom prinzipiellen Verbot des § 4 Abs. 4 GlüStV vorgesehen (§ 4 Abs. 5, § 27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV). Soweit das Angebot im Internet zugelassen werde, solle es auch beworben werden können. Angesichts der hohen Manipulationsanfälligkeit von Casinospiele und ihres herausragenden Suchtpotenzials sei es dem Gesetzgeber nicht vertretbar erschienen, auch hier das Internet als Vertriebsweg zu öffnen; für das gewerbliche Automatenpiel sei dies erst recht sachgerecht, da hier das Suchtpotenzial am höchsten sei.

- 101** Eine Verletzung des Gleichheitssatzes liege auch nicht darin, dass § 26 Abs. 1 GlüStV Anforderungen an die Außengestaltung der Spielhalle stelle, während für Lottoannahmestellen keine solche Regelung vorgesehen sei. Das Suchtpotenzial sei, wie dargestellt, bei Geldspielgeräten am höchsten, sodass es sachlich gerechtfertigt sei, dass der Gesetzgeber über die für alle Glücksspielarten geltende Regelung des § 5 Abs. 1 und 2 GlüStV hinaus eine spezielle Regelung für die Außengestaltung von Spielhallen geschaffen habe.

IV.

- 102** Von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung wird abgesehen, da eine solche nach der Sach- und Rechtslage nicht geboten erscheint (Art. 55 Abs. 3 VfGHG).

V.

- 103** Die Popularklagen, die sich gegen den Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012 zu § 4 a Abs. 3, § 5 Abs. 3 und 4, §§ 9 a, 10 a Abs. 3 und 5, § 19 Abs. 2, § 26 Abs. 1, § 27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV und gegen Art. 7 Abs. 1 AGGlüStV sowie gegen die Werberichtlinie gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 GlüStV richten, sind nur teilweise zulässig.
- 104** 1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Gesetze und Verordnungen in diesem Sinn sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).
- 105** a) Dazu zählt der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, der in Art. 1 den Glücksspielstaatsvertrag mit den von den Antragstellern angegriffenen Bestimmungen enthält; denn durch Zu-

stimmungsbeschlüsse nach Art. 72 Abs. 2 BV werden Staatsverträge in bayerisches Landesrecht umgesetzt (VerfGH vom 6.7.1978 VerfGHE 31, 158/161; vom 25.5.2007 VerfGHE 60, 131/139; vom 18.12.2007 VerfGHE 60, 234/243 f.; vom 28.6.2013 BayVBI 2014, 333; vom 15.5.2014 BayVBI 2014, 688/689). Die vom Bayerischen Landtag erlassene formellgesetzliche Regelung des Art. 7 Abs. 1 AGGlüStV kann ebenfalls Gegenstand einer Popularklage sein.

- 106** b) Soweit sich die Antragsteller in den Verfahren Vf. 4-VII-14 und Vf. 10-VII-14 auch gegen die vom Glücksspielkollegium der Länder beschlossene Werberichtlinie wenden, sind die Anträge dagegen nicht statthaft. Die Werberichtlinie beruht auf dem in § 5 Abs. 4 Satz 1 GlüStV erteilten Auftrag an die Länder, zur Konkretisierung von Art und Umfang der nach den Absätzen 1 bis 3 erlaubten Werbung gemeinsame „Richtlinien“ zu erlassen. Wie bereits diese Diktion und auch die Art der Bekanntmachung – im Allgemeinen Ministerialblatt (AllMBl 2013 S. 3) und nicht im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt (vgl. §§ 1, 2 VeröffBek) – erkennen lässt, handelt es sich bei der Werberichtlinie jedenfalls in formeller Hinsicht nicht um eine Rechtsverordnung, sondern um eine Verwaltungsvorschrift (vgl. VerfGH vom 21.4.1982 VerfGHE 35, 33/37; vom 4.8.1982 VerfGHE 35, 100/103; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 55 Rn. 35 m. w. N.). Verwaltungsvorschriften gehören, da sie nur für die betroffenen Behörden bindend sind und keine unmittelbare Außenwirkung entfalten, grundsätzlich nicht zu den mit der Popularklage überprüfbaren Rechtsvorschriften im Sinn des Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG (vgl. VerfGH vom 5.5.2003 VerfGHE 56, 75/84 f.; vom 29.10.2012 VerfGHE 65, 247/251 m. w. N.).
- 107** Für die hier angegriffene Werberichtlinie gilt allerdings die Besonderheit, dass sie nach den Erläuterungen zu § 5 GlüStV eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift mit Bindungswirkung auch für die Gerichte bilden soll (LT-Drs. 16/11995 S. 26) und sich mit ihren Regelungen, die das Werbeverhalten von Glücksspielbetreibern und -vermittlern betreffen, selbst normkonkretisierende Wirkung beimisst (§ 17 Satz 1 WerbeRL). Ob diese von den Parteien des Glücksspielstaatsvertrags und vom Glücksspielkollegium der Länder intendierte Außenwirkung genügt, um

der Werberichtlinie ungeachtet ihrer formellen Klassifizierung als Verwaltungsvorschrift materiellen Rechtssatzcharakter beizumessen und sie daher – entsprechend einer zu § 47 VwGO heute überwiegend vertretenen Rechtsauffassung (BVerwG vom 25.11.1993 BVerwGE 94, 335/336 ff.; vom 25.11.2004 BVerwGE 122, 264/265 f.; Giesberts in Posser/Wolf, BeckOK VwGO, § 47 Rn. 29 m. w. N.; differenzierend Gerhardt/Bier in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 47 Rn. 26, 30; a. A. Wahl, NVwZ 1991, 409/417; Schmidt in Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, § 47 Rn. 31) – der Normenkontrolle im Rahmen der Popularklage zu unterwerfen, kann hier offenbleiben. Denn selbst wenn die Bestimmungen der Richtlinie als außenwirksame Rechtsvorschriften (vgl. VerfGH vom 8.7.2008 VerfGHE 61, 153/157) anzusehen wären, handelte es sich im Sinn des Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG nicht um Vorschriften „des bayerischen Landesrechts“.

- 108** Das Glücksspielkollegium der Länder, das die Werberichtlinie nach § 5 Abs. 4 Satz 1 GlüStV i. V. m. § 1 Satz 2, § 6 Abs. 2 VwVGlüStV erlassen hat, ist eine von den vertragschließenden Bundesländern geschaffene echte Gemeinschaftseinrichtung (zum Begriff Pietzcker in Starck, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, 1988, S. 17/54; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, 1988, S. 108), für die jedes Land durch seine oberste Glücksspielaufsichtsbehörde je ein Mitglied und einen Vertreter für den Fall der Verhinderung benennt (§ 9 a Abs. 6 Satz 2 GlüStV). Die von einem solchen intraföderalen Kollegialorgan durch qualifizierten Mehrheitsbeschluss (§ 9 a Abs. 8 Satz 1 GlüStV) erlassenen Bestimmungen können ungeachtet der Frage, ob das auf einer länderstaatsvertraglichen Ermächtigung beruhende (Sekundär-)Recht überhaupt der Ebene des Landesrechts zuzurechnen ist (so Isensee in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 185; a. A. Rudolf, ebd., § 141 Rn. 86, 89; ders., DÖV 1966, 73/75 ff.: „Interföderationsrecht“; vgl. auch Maurer, Staatsrecht, 1999, § 10 Rn. 66: „Zwischen-Länder-Recht“; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, 1971, S. 262 ff.: „innerbundesstaatliches Kooperationsrecht“; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, S. 344 ff.: „dezentrales Bundesrecht“), jedenfalls nicht als das Recht jedes einzelnen beteiligten Landes angesehen und durch den Verfassungsgerichtshof aufgrund einer Überprüfung allein am Maßstab der Bayerischen Ver-

fassung gegebenenfalls für nichtig erklärt werden (VerfGH vom 16.2.1989 VerfGHE 42, 11/17; ebenso Kratzer, DVBl 1963, 309/311,314; Zacher, BayVBl 1971, 321/322; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 272 f.; vgl. BVerfG vom 24.2.1954 BVerfGE 3, 267/278). Da die vom Glücksspielkollegium der Länder erlassene Werberichtlinie mit ihrer Bekanntmachung im Allgemeinen Ministerialblatt auch nicht in bayerisches Landesrecht transformiert wurde (vgl. VerfGHE 42, 11/17), kann sie kein tauglicher Gegenstand einer Popularklage sein.

- 109** 2. Der Zulässigkeit der Popularklagen hinsichtlich des Zustimmungsbeschlusses des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012 steht nicht entgegen, dass der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag nach Hinterlegung der erforderlichen Zahl von Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt am 1. Juli 2012 in Kraft getreten ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 Erster GlüÄndStV). Die dadurch eingetretene vertragliche Bindung des Freistaates Bayern gegenüber den übrigen Bundesländern führt nicht dazu, dass die mögliche Feststellung eines Verstoßes gegen die Bayerische Verfassung durch den Verfassungsgerichtshof rechtlich bedeutungslos bliebe (vgl. VerfGH BayVBl 2014, 688/689; StGH Baden-Württemberg vom 17.6.2014 – 1 VB 15/13 – juris Rn. 179 ff.; BVerfG vom 21.3.1957 BVerfGE 6, 290/295).
- 110** Zwar folgt aus dem für alle Länder verbindlichen Grundsatz der Bundestreue, dass die Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts allein die Nichtanwendung einer staatsvertraglichen Regelung jedenfalls dann nicht rechtfertigen kann, wenn die Regelung nur einheitlich anwendbar ist, ihre Nichtanwendung auch nur durch einen Vertragspartner es also unmöglich macht, eine den Ländern obliegende bundesweite Aufgabe sachgerecht zu erfüllen (BVerwG vom 9.7.1976 BVerwGE 50, 137/150; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 72 Rn. 5, 14; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 72 Rn. 21 f.). Ob diese letztgenannte Folge bei einem landesverfassungsrechtlich gebotenen „Ausscheren“ des Freistaates Bayern aus Teilen des Glücksspielstaatsvertrags einträte, erscheint indes fraglich, weil der – ursprünglich ohne Beteiligung des Landes Schleswig-Holstein zustande gekom-

mene – Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag für sein Inkrafttreten (Art. 2 Abs. 1 Erster GlüÄndStV) wie auch für sein Fortgelten über den 30. Juni 2021 hinaus (§ 35 Abs. 2 GlüStV) nur die Mitwirkung von mindestens 13 der 16 Bundesländer verlangt und damit die Möglichkeit des Fernbleibens oder Ausscheidens einzelner Länder grundsätzlich vorsieht.

- 111** Selbst wenn die bundesverfassungsrechtlich begründeten Grundsätze der Bundes- und Staatsvertragstreue („pacta sunt servanda“; vgl. BVerfG vom 30.1.1973 BVerfGE 34, 216/231 f.; BVerwGE 50, 137/145) einer Nichtanwendung von landesverfassungswidrigen Vertragsbestimmungen durch bayerische Vollzugsbehörden entgegenstünden, wäre aber der Ministerpräsident als das für die Außenvertretung des Freistaates zuständige Staatsorgan (Art. 47 Abs. 3 BV) nach der verfassungsgerichtlichen Feststellung eines Verfassungsverstoßes (Art. 29 VfGHG) zumindest verpflichtet, eine einvernehmliche Lösung des Konflikts zu suchen und notfalls eine gerichtliche Klärung auf bundesrechtlicher Ebene herbeizuführen oder von dem in § 35 Abs. 3 GlüStV vereinbarten Kündigungsrecht Gebrauch zu machen (vgl. VerfGH BayVBI 2014 688/689; BVerwGE 50, 137/149, 152; Sadowski, ZfWG 2015, 23/26 f.). In Anbetracht dieser möglichen Folgen einer stattgebenden Entscheidung besteht auch bei Popularklagen, die sich gegen Vorschriften eines bereits in Kraft getretenen Staatsvertrags wenden, regelmäßig ein verfassungsrechtlicher Klärungsbedarf (vgl. VerfGHE 60, 131/139; StGH Baden-Württemberg vom 17.6.2014 – 1 VB 15/13 – juris Rn. 186 m. w. N).
- 112** 3. Die Antragsteller in den Verfahren Vf. 9-VII-13 und Vf. 4-VII-14 sind eine natürliche Person bzw. juristische Personen des privaten Rechts und daher nach Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG berechtigt, die Verfassungswidrigkeit der gerügten Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts geltend zu machen (vgl. VerfGH vom 15.1.2007 VerfGHE 60, 1/4 m. w. N.). Die Antragstellerin im Verfahren Vf. 10-VII-14, die als (Außen-)Gesellschaft des bürgerlichen Rechts im Hinblick auf ihre Teilnahme am Rechtsverkehr partielle (Grund-)Rechtsfähigkeit besitzt (vgl. BGH vom 29.1.2001 BGHZ 146, 341) und sich insbesondere auf die Eigentumsgarantie sowie die Berufs- und Meinungsfreiheit berufen kann (vgl. BVerfG vom 2.9.2002

NJW 2002, 3533; VerfGH vom 19.2.2015 – Vf. 76-VI-14 – juris Rn. 13), ist insoweit nach Art. 30 Abs. 1 VfGHG i. V. m. § 61 Nr. 2 VwGO ebenfalls beteiligungsfähig und zur Erhebung der Popularklage berechtigt (vgl. Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 98 Satz 4 Rn. 8).

- 113** 4. a) Die Antragsteller haben gemäß Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG substantiiert dargelegt, dass mit den Bestimmungen über die begrenzte Anzahl der Konzessionen und Wettvermittlungsstellen (§ 4 a Abs. 3, § 10 a Abs. 3 und 5 GlüStV; Art. 7 Abs. 1 AGGlüStV), über das ländereinheitliche Verfahren (§§ 9 a, 19 Abs. 2 GlüStV) und über das Verbot bestimmter Arten von Werbung (§ 5 Abs. 3 und 4, § 26 Abs. 1 GlüStV) die grundrechtlich geschützten Entfaltungsmöglichkeiten der privaten Glücksspielveranstalter und -vermittler ihrer Auffassung nach rechtswidrig beschränkt und damit die Berufs-, Gewerbe- und Wettbewerbsfreiheit (Art. 101 BV), die Eigentumsgarantie (Art. 103 Abs. 1 BV), die Meinungsfreiheit (Art. 110 BV) und der Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 Abs. 1 BV) verletzt werden. Da die erhobenen kompetenzrechtlichen Einwände die im Glücksspielstaatsvertrag vereinbarte länderübergreifende Kooperation schon dem Grunde nach infrage stellen, musste nicht für jede der Detailregelungen, mit denen die Zusammenarbeit der Bundesländer beim Verwaltungsvollzug näher ausgestaltet worden ist, ein gesonderter Grundrechtsverstoß dargelegt werden.
- 114** b) Soweit die Antragsteller im Verfahren Vf. 4-VII-14 sich gegen § 10 a Abs. 5 GlüStV wenden, stellen sie damit nicht die gesamte Vorschrift zur verfassungsrechtlichen Überprüfung. Wie der Formulierung ihres Antrags und der beigefügten Begründung zu entnehmen ist, beschränkt sich die Popularklage der Sache nach auf den in Satz 1 der Vorschrift enthaltenen Auftrag an die Länder zur Begrenzung der Zahl der Wettvermittlungsstellen, dem der bayerische Landesgesetzgeber mit der ebenfalls angegriffenen Bestimmung des Art. 7 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV nachgekommen ist. Kein Prüfungsgegenstand sind daher der in § 10 a Abs. 5 Satz 2 GlüStV begründete Erlaubnisvorbehalt für die Vermittlung von Sportwetten (Halbsatz 1 i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV) und die für entsprechende Anträge geltende Sonderregelung (Halbsatz 2 i. V. m. § 29 Abs. 2 Satz 2 GlüStV). Auch

die Ausführungsbestimmungen des Art. 7 Abs. 1 Sätze 2 und 3 AGGlüStV (Möglichkeit von Vereinbarungen zwischen Konzessionsnehmern; keine übermäßige Häufung von Wettvermittlungsstellen) werden weder im Antrag noch in der Begründung der Popularklage erwähnt und sind daher im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen.

- 115 c) Nicht hinreichend dargelegt ist die im Verfahren Vf. 4-VII-14 in Bezug auf § 27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV gerügte Grundrechtsverletzung. Die Antragsteller halten diese Vorschrift für gleichheitswidrig, weil danach das Veranstellen und Vermitteln von nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt erlaubten Pferdewetten im Internet trotz eines mit den sonstigen Sportwetten vergleichbaren Suchtpotenzials in unbeschränkter Zahl erlaubt werden könnten. Hätte die behauptete Verletzung des Art. 118 Abs. 1 BV die Verfassungswidrigkeit des § 27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV zur Folge, so könnte diesem Mangel nur abgeholfen werden, wenn auch die Genehmigungen für das Veranstellen und Vermitteln von Pferdewetten zahlenmäßig beschränkt würden. Mit dem geltend gemachten Gleichheitsverstoß rügen die Antragsteller damit der Sache nach das Fehlen einer (nach ihrer Auffassung) verfassungsrechtlich gebotenen Regelung. Grundsätzlich kann zwar ein solches gesetzgeberisches Unterlassen Gegenstand einer Popularklage sein (vgl. VerfGH vom 10.6.2013 NVwZ-RR 2014, 81). Hierzu muss aber in substantzierter Weise geltend gemacht werden, dass der Normgeber aufgrund eines bindenden Verfassungsauftrags oder einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung zum Erlass einer bestimmten Regelung verpflichtet ist (VerfGH, a. a. O., m. w. N.; Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 98 Satz 4 Rn. 14; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 98 Rn. 25). Diese Anforderung ist hier nicht erfüllt. Die Antragsteller legen nur dar, dass eine weniger strenge Reglementierung der Pferdewetten im Vergleich zu den sonstigen Sportwetten sachlich nicht gerechtfertigt sei. Dass der Normgeber einem daraus abzuleitenden Gleichbehandlungsgebot nur durch eine Limitierung der Erlaubnisse für Pferdewetten nach § 27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV und nicht auch durch einen Verzicht auf die zahlenmäßigen Begrenzungen nach § 4 a Abs. 3, § 10 a Abs. 3

und 5 Satz 1 GlüStV und Art. 7 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV Rechnung tragen dürfte, lässt sich ihrem Vorbringen nicht entnehmen.

- 116** d) Auch der von den Antragstellern im Verfahren Vf. 9-VII-13 behauptete Verstoß gegen das in Art. 14 BV verankerte Wahlrecht ist nicht in der gebotenen Weise dargelegt worden. Es fehlen nähere Erläuterungen dazu, inwiefern das genannte Grundrecht durch das ländereinheitliche Verfahren nach § 9 a GlüStV berührt sein kann. Der bloße Hinweis auf ein insoweit bestehendes demokratisches Legitimationsdefizit reicht jedenfalls bei einer so eng begrenzten Regelungsmaterie nicht aus, um eine daraus sich ergebende Grundrechtsbeeinträchtigung darzutun. Auch nach der (nicht unumstrittenen) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG kann dessen materieller Gewährleistungsgehalt durch eine Übertragung staatlicher Aufgaben auf Dritte erst dann verletzt sein, wenn das Wahlrecht in einem für die politische Selbstbestimmung des Volkes wesentlichen Bereich leerzulaufen droht, zentrale politische Entscheidungen also nicht mehr durch das Parlament selbständig getroffen werden können (vgl. BVerfG vom 14.1.2014 BVerfGE 134, 366 Rn. 17 ff. m. w. N.). Dies liegt hier schon deshalb fern, weil die Länderzusammenarbeit im Rahmen des § 9 a GlüStV nicht den Funktionsbereich der Legislative oder der Gubernative betrifft, sondern nur den Gesetzesvollzug auf der Ebene nachgeordneter Verwaltungsstellen.
- 117** 5. Soweit die vorliegenden Popularklagen zulässig erhoben worden sind, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH BayVBI 2014, 688/689 m. w. N.). Letzteres gilt für die von den Antragstellern geltend gemachten Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) und das Demokratieprinzip (Art. 4 i. V. m. Art. 5 Abs. 2 BV).

VI.

- 118** Die im Hinblick auf § 4 a Abs. 3, § 5 Abs. 3 und 4, §§ 9 a, 10 a Abs. 3 und Abs. 5 Satz 1, § 19 Abs. 2 und § 26 Abs. 1 GlüStV sowie Art. 7 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV zulässigen Popularklagen sind nur zum Teil begründet. Der Bayerische Landtag hat verfahrensfehlerfrei die Zustimmung zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag erteilt und das Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag beschlossen (1.). Der Freistaat Bayern war grundsätzlich zum Abschluss des Glücksspielstaatsvertrags berechtigt (2.). Die darin getroffenen Regelungen zum ländereinheitlichen Verfahren sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar; es liegt insbesondere kein offensichtlicher Verstoß gegen die bundesrechtliche Kompetenzordnung vor (3.). Die zahlenmäßige Beschränkung der Sportwettenkonzessionen und der Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen genügt dagegen nicht in vollem Umfang den aus dem Rechtsstaatsprinzip sich ergebenden Anforderungen (4.). Auch die allgemeinen Vorschriften über die Zulässigkeit von Glücksspielwerbung entsprechen teilweise nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen (5.), während die speziell für Spielhallen geltenden Werbebeschränkungen nicht zu beanstanden sind (6.).
- 119** 1. Die angegriffenen Regelungen in § 4 a Abs. 3, § 5 Abs. 3 und 4, §§ 9 a, 10 a Abs. 3 und Abs. 5 Satz 1, § 19 Abs. 2 und § 26 Abs. 1 GlüStV sowie in Art. 7 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV sind entgegen den im Verfahren Vf. 10-VII-14 erhobenen allgemeinen Einwänden formell ordnungsgemäß zustande gekommen.
- 120** a) Die kommunalen Spitzenverbände wurden gemäß Art. 83 Abs. 7 Satz 1 BV vor der parlamentarischen Beschlussfassung zu den genannten Regelungen mit Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 29. Februar 2012 angehört, wie die Bayerische Staatskanzlei in ihrer Stellungnahme zum Popularklageverfahren Vf. 4-VII-13 näher dargelegt hat (vgl. auch BayVGH vom 23.7.2013 – 10 N 13.225 – juris Rn. 34). Es kann daher dahinstehen, ob die Anhörungspflicht nach Art. 83 Abs. 7 Satz 1 BV über den Wortlaut hinaus („Gesetz oder Rechtsverordnung“) auch für Regelungen in Länderstaatsverträgen gilt (so die Staatspraxis, vgl. § 174 Abs. 1 Satz 2 BayLTGeschO) und ob ein Verstoß gegen das als Soll-

Bestimmung ausgestaltete Verfassungsgebot den parlamentarischen Zustimmung- bzw. Gesetzesbeschluss unwirksam macht oder nur eine (u. U. mit einer Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG geltend zu machende) Rechtsverletzung der betreffenden Verbände darstellt (so Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 83 Rn. 16; Holzner, Verfassung des Freistaates Bayern, 2014, Art. 83 Rn. 207; a. A. ThürVerfGH vom 12.10.2004 DVBl 2005, 443/446 ff.; Schrader, VBIBW 2007, 81/85 ff.).

- 121** b) Unbegründet ist auch der Einwand, im Vorfeld der parlamentarischen Beratung über den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und das Bayerische Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag habe der Bayerische Senat beteiligt werden müssen. Wie der Verfassungsgerichtshof in seinen Entscheidungen vom 17. September 1999 (VerfGHE 52, 104) und vom 9. Juni 2015 (Vf. 11-VII-13) festgestellt hat, widersprach die durch Volksentscheid vom 8. Februar 1998 erfolgte Abschaffung des Bayerischen Senats nicht der Bayerischen Verfassung. Die Bestimmungen des Art. 40 und Art. 41 BV a. F., die eine Beteiligung des Senats bei der Gesetzgebung verbindlich vorsahen, sind somit wirksam zum 1. Januar 2000 aufgehoben worden. Im Übrigen bezog sich das frühere Beteiligungsrecht des Senats nicht auf Zustimmungsbeschlüsse des Landtags zu Staatsverträgen (vgl. Meider, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, Art. 40 Rn. 1, Art. 72 Rn. 7).
- 122** c) Dass die nach Art. 72 Abs. 2 BV gebotene Zustimmung des Bayerischen Landtags zu dem vom Ministerpräsidenten abgeschlossenen Staatsvertrag nur durch einen Parlamentsbeschluss und nicht (auch) durch ein förmliches Gesetz erteilt worden ist, stellt ebenfalls keinen Verfassungsverstoß dar. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in seiner Entscheidung vom 21. November 1985 (VerfGHE 38, 152/157 f.) klargestellt, dass es entgegen einer im älteren Schrifttum vertretenen Auffassung (Hoegner, Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts, 1949, S. 106; Kratzer, DVBl 1963, 309/315; Kalkbrenner, BayVBl 1965, 109 ff.; zustimmend R. Schmidt, NVwZ 1986, 276 f.) auch bei Staatsverträgen, die zu Eingriffen in Grundrechte führen, keines Gesetzes im formellen Sinn bedarf. Für die Trans-

formation der in einem Staatsvertrag vorgesehenen Gebote und Verbote sieht die Bayerische Verfassung in Art. 72 Abs. 2 ein besonderes Verfahren der materiellen Gesetzgebung vor, das gleichrangig neben dem in der Verfassung geregelten Verfahren zum Erlass förmlicher Gesetze steht (VerfGHE 38, 152/158). Dem für grundlegende normative Bereiche, insbesondere im Bereich der Grundrechtsausübung, geltenden Gesetzesvorbehalt (Art. 70 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 BV) wird durch diesen speziellen Parlamentsvorbehalt in der gebotenen Weise Rechnung getragen (BVerfG vom 7.5.1974 BVerfGE 37, 191/197; BVerfGE 90, 60/84 ff.; BVerwG vom 5.11.1965 BVerwGE 22, 299/301 f.; vom 11.4.1986 BVerwGE 74, 139 ff.; Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 72 Rn. 4; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 72 Rn. 5; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 72 Rn. 9; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, S. 170).

- 123** 2. Der Freistaat Bayern war grundsätzlich zum Abschluss des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags und damit auch des neuen Glücksspielstaatsvertrags berechtigt.
- 124** a) Die generelle Befugnis, Staatsverträge mit anderen Bundesländern abzuschließen, ergibt sich aus der Staatlichkeit der Länder und wird für den Freistaat Bayern landesverfassungsrechtlich in Art. 72 Abs. 2, Art. 181 BV bestätigt (Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 72 Rn. 5; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 72 Rn. 9 f. m. w. N.). Die Zulässigkeit solcher intraföderalen Verträge wird auch vom Grundgesetz als selbstverständlich vorausgesetzt (vgl. Art. 29 Abs. 7 und 8, Art. 32 Abs. 3, Art. 130 Abs. 1 und 3 GG) und gilt heute im Grundsatz als unstrittig (vgl. VerfGHE 28, 143/160; BVerfG vom 18.7.1972 BVerfGE 33, 303/357; BVerwGE 22, 299/305 ff.; Schneider, VVdStRL 19 [1961], 1/2 ff.; Rill, Gliedstaatsverträge, 1972, S. 74 ff.; Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 72 Rn. 6 a; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 756; Rudolf in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 141 Rn. 54; Pietzcker in Starck, Zusammenarbeit der

Gliedstaaten im Bundesstaat, S. 17/46 ff.; Schladebach, VerwArch 98 [2007], 238/241 f.; Grzeszick in Maunz/Dürig, GG, Art. 20 IV Rn. 153; Maurer, Staatsrecht, § 10 Rn. 62; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, S. 128 f.; Weizendörfer, Die Staatsverträge des Freistaats Bayern, 1998, S. 4 ff.).

- 125** b) Der Freistaat Bayern hat seine Kompetenz zum Vertragsabschluss nicht durch die in § 35 Abs. 2 und 3 GlüStV getroffene Regelung überschritten, wonach der Glücksspielstaatsvertrag frühestens nach Ablauf von neun Jahren zum 30. Juni 2021 außer Kraft tritt und erst anschließend gekündigt werden kann.
- 126** Aus der verfassungsrechtlichen Anerkennung des Rechts zum Abschluss von Länderstaatsverträgen folgt die Verpflichtung, die vertraglichen Abmachungen einzuhalten und auf den Erlass abweichender landesrechtlicher Regelungen zu verzichten. Diese durch den (bundesstaatlichen) Verfassungsgrundsatz „pacta sunt servanda“ (BVerfGE 34, 216/231; BVerwGE 50, 137/145) sanktionierte Bindung, die auch den Bayerischen Landtag an einer dem Vertrag zuwiderlaufenden Gesetzgebung hindert, steht in einem unvermeidbaren Spannungsverhältnis zu dem aus Art. 2 BV, Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG abzuleitenden Grundsatz, dass es in einer Demokratie nur – durch Wahlen legitimierte – Herrschaft auf Zeit geben kann (vgl. BVerfG vom 18.4.1989 BVerfGE 79, 311/343; VerfGH vom 19.1.1994 VerfGHE 47, 1/13 f.; Böckenförde in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 50 f.; Zacher, BayVBl 1971, 321/324; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, S. 336 f.; Fulda, Demokratie und pacta sunt servanda, 2002, S. 7). Demokratisch getroffene Entscheidungen müssen grundsätzlich revidierbar sein, um späteren Änderungen der Mehrheitsverhältnisse oder der politischen Anschauungen Rechnung tragen zu können (BVerfG vom 12.9.2012 BVerfGE 132, 195 Rn. 215). Auch für staatsvertragliche Abmachungen muss daher, sofern sie ein „Dauerschuldverhältnis“ zwischen den Vertragsparteien begründen (vgl. Fulda, Demokratie und pacta sunt servanda, S. 8), eine Möglichkeit zur Kündigung bestehen (Vedder, Intraföderale Staatsverträge, S. 99; Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 72 Rn. 6 a).

- 127** Das Demokratieprinzip verlangt allerdings nicht, dass Länderstaatsverträge noch innerhalb der jeweils laufenden Legislaturperiode oder zumindest sogleich nach dem Zusammentritt eines neu gewählten Landesparlaments kündbar sein müssen. Damit würde diese von der Verfassung vorgesehene Kooperationsform weitgehend entwertet, weil die vertragschließenden Länder nicht mehr darauf vertrauen könnten, dass die Vereinbarung über einen nennenswerten Zeitraum hinweg tatsächlich Anwendung findet. Für welchen maximalen Zeitraum das Kündigungsrecht verbindlich ausgeschlossen werden kann, ohne gegen demokratische Grundsätze zu verstoßen, lässt sich nicht allgemein bestimmen, sondern hängt vor allem vom Gegenstand und Inhalt des betreffenden Staatsvertrags ab. Ist eine umfassende Regelung auf einem wichtigen Gebiet der Landesgesetzgebung getroffen worden, darf die vertragliche Bindung im Regelfall eine Dauer von fünf Jahren nicht übersteigen, um jedenfalls in der nachfolgenden Wahlperiode dem dann amtierenden Ministerpräsidenten (Art. 44 Abs. 1 BV) eine Möglichkeit zur Vertragskündigung zu eröffnen, sodass das Legislativrecht des neu zusammengesetzten Landtags (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 BV) wiederaufleben kann. Soll mit einem Staatsvertrag eine aufwendige Organisationsstruktur geschaffen oder ein völlig neues Regelungsmodell erprobt werden und wird dafür aus sachlich nachvollziehbaren Gründen eine längere Aufbau-, Versuchs- oder Beobachtungsphase vereinbart, kann es jedoch gerechtfertigt sein, den Zeitpunkt der frühestmöglichen Kündigung noch weiter hinauszuschieben (vgl. zur zehnjährigen Kündigungsfrist nach Errichtung des NDR BVerwG vom 28.5.1980 BVerwGE 60, 162/163 ff.; zu völkerrechtlichen Verträgen Fulda, Demokratie und pacta sunt servanda, S. 206 ff.).
- 128** 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. Der Vertrag enthält als wesentliche Neuerung eine Experimentierklausel, wonach für die Dauer von zunächst sieben Jahren ab Inkrafttreten des Vertrags auf der Grundlage von maximal 20 erteilten Konzessionen (§§ 4 a bis 4 e GlüStV) auch private Sportwetten veranstaltet werden dürfen (§ 10 a GlüStV). Die

Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder sind verpflichtet, die Auswirkungen insbesondere dieser neuen Regelungen auf die Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten unter Mitwirkung des Fachbeirats (§ 10 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GlüStV) zu evaluieren und fünf Jahre nach Inkrafttreten des Staatsvertrags einen zusammenfassenden Bericht vorzulegen (§ 32 GlüStV). Aufgrund der Ergebnisse der Evaluierung kann die Ministerpräsidentenkonferenz die Zahl der zu vergebenden Sportwettenkonzessionen neu festlegen (§ 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV) und die Befristung der Experimentierklausel des § 10 a Abs. 1 GlüStV aufheben (§ 35 Abs. 1 GlüStV).

**129** Der mit diesen Bestimmungen unternommene Versuch einer zunächst auf sieben Jahre befristeten Marktöffnung ließ sich nicht innerhalb der Dauer einer Legislaturperiode sinnvoll abschließen. Schon für das neu eingeführte bundeseinheitliche Verfahren der Ausschreibung und Vergabe von privaten Sportwettenkonzessionen musste ein erheblicher Zeitbedarf veranschlagt werden, zumal mit Verzögerungen aufgrund von Rechtsbehelfen unterlegener Mitbewerber zu rechnen war. Die Vertragsparteien mussten zudem realistischerweise davon ausgehen, dass die (künftigen) Konzessionsinhaber eine mehrjährige Anlaufzeit benötigen würden, um die erforderlichen Vertriebsstrukturen aufzubauen und sich als neue legale Anbieter bundesweit zu etablieren. Empirisch gesicherte Aussagen darüber, inwieweit sich mit dem probeweise eingeführten Konzessionsmodell die in § 1 GlüStV formulierten Ziele erreichen lassen, konnten somit erst nach einem längeren Vollzugs- und Auswertungszeitraum erwartet werden; erst dann wäre zu entscheiden, ob die partielle Privatisierung des Glücksspielmarkts über die vereinbarte Testphase hinaus fortgeführt und quantitativ ausgeweitet oder beendet bzw. eingeschränkt werden sollte.

**130** Angesichts dieses bereits absehbaren Klärungsprozesses, der wegen der bestehenden Interdependenzen mit anderen Sektoren die Entwicklung des Glücksspielrechts in Deutschland insgesamt betrifft, ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Freistaat Bayern beim Abschluss des Glücksspielstaatsvertrags einer Mindestlaufzeit von neun Jahren bis zum 30. Juni 2021 zugestimmt und auf

eine Kündigung während dieser Zeit verzichtet hat. Damit ist zwar ein bayerischer „Sonderweg“, wie ihn das Land Schleswig-Holstein kurzzeitig beschriften hat (vgl. Dietlein in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, Einf. Rn. 7), für die Dauer von beinahe zwei Legislaturperioden rechtlich versperrt. Der Landesgesetzgeber kann andererseits aber von den in der siebenjährigen Erprobungsphase bundesweit gewonnenen Erfahrungen profitieren und seine künftig anstehenden Entscheidungen auf einer fundierteren rechtstatsächlichen Grundlage treffen als im Fall eines frühzeitigen Ausstiegs aus dem Glücksspielstaatsvertrag.

- 131** Die vergleichsweise lange Vertragsbindung erscheint damit insgesamt hinnehmbar, zumal nach den allgemeinen Grundsätzen der „*clausula rebus sic stantibus*“ auch bei intraföderalen Staatsverträgen ein Recht auf Vertragsanpassung oder vorzeitige Kündigung besteht, wenn einer Vertragspartei infolge nachträglich grundlegend geänderter Verhältnisse das unveränderte Festhalten an dem Vertrag nicht mehr zumutbar ist (vgl. BVerfGE 34, 216/232; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 213 ff.). Ein solcher Fall könnte für die Parteien des Glücksspielstaatsvertrags etwa dann eintreten, wenn die Unionsrechtswidrigkeit wesentlicher Teile des Vertrags rechtskräftig festgestellt und damit dessen Gesamtkonzept infrage gestellt würde.
- 132** 3. Die im Glücksspielstaatsvertrag getroffenen Regelungen über das länder einheitliche Verfahren bei der Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse bzw. Konzessionen und der Ausübung der Aufgaben der Glücksspielaufsicht (§ 9 a GlüStV) sowie über die Bündelung der Erlaubnisverfahren für gewerbliche Spielvermittler (§ 19 Abs. 2 GlüStV) verstoßen nicht gegen zwingende verfassungsrechtliche Vorgaben. Im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Überprüfung dieser Vorschriften war eine Beteiligung des darin vorgesehenen Glücksspielkollegiums der Länder am Popularklageverfahren nicht veranlasst. Ebenso wenig bedurfte es einer Beiziehung der Sitzungsniederschriften dieses Gremiums oder von Akten des hessischen Innenministeriums.

- 133** a) Die genannten Bestimmungen sind mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar. Es liegen insbesondere keine Verstöße gegen höherrangiges Bundesrecht vor, die als Verletzung des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV zur Verfassungswidrigkeit führen würden.
- 134** Im Popularklageverfahren ist allein die Bayerische Verfassung Prüfungsmaßstab. Nach seiner ständigen Rechtsprechung kann der Verfassungsgerichtshof die Frage, ob der bayerische Gesetzgeber höherrangiges Bundesrecht verletzt hat, nur am Maßstab des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung überprüfen. Dieses erstreckt seine Schutzwirkung nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder Verstoß gegen Bundesrecht zugleich als Verletzung der Bayerischen Verfassung anzusehen wäre. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV ist vielmehr erst dann verletzt, wenn der Widerspruch des bayerischen Landesrechts zum Bundesrecht offen zutage tritt und darüber hinaus auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (VerfGH vom 15.11.2006 VerfGHE 59, 219/224; VerfGH vom 23.10.2008 VerfGHE 61, 248/254). Das gilt auch für die Beurteilung der Frage, ob der Landesgesetzgeber die grundgesetzliche Kompetenzordnung eingehalten hat (VerfGH vom 28.6.2013 NVwZ 2014, 141; VerfGH BayVBI 2014, 688/690).
- 135** Ein solcher offenkundiger und schwerwiegender Verstoß liegt nicht vor. Der Freistaat Bayern hat mit der Zustimmung zu den angegriffenen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht (aa), ohne dabei die durch das Bundestaats-, Rechtsstaats- und Demokratieprinzip des Grundgesetzes gezogenen Grenzen zu überschreiten (bb).
- 136** aa) Die Bundesländer müssen bei der Ausübung ihres Rechts zum Abschluss von Staatsverträgen die föderalen Zuständigkeitsgrenzen beachten. Sie dürfen auch auf vertraglichem Weg keine Regelungen treffen, für die ihnen nach dem Grundgesetz keine Gesetzgebungskompetenz zusteht (Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 72 Rn. 6 a; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 72 Rn. 11;

Vedder, Intraföderale Staatsverträge, S. 132 ff.; Schladebach, VerwArch 98 [2007], 238/246; Weizendörfer, Die Staatsverträge des Freistaats Bayern, S. 65 f.).

- 137** Die Länder waren nach Art. 70 ff. GG berechtigt, die für die Erteilung glücksspielrechtlicher Gestattungen und die Ausübung der Glücksspielaufsicht geltenden Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen in §§ 9 a und 19 Abs. 2 GlüStV zu erlassen. Es kann offenbleiben, ob ihnen dazu angesichts der mit dem Staatsvertrag vorrangig verfolgten gefahrenabwehrrechtlichen Ziele sogar die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 Abs. 1 GG zustand (so Dietlein in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einf. 8 ff. m. w. N. zum Meinungsstand). Wäre dies zu verneinen, könnten die Länder nach Art. 72 Abs. 1 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) jedenfalls die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in Anspruch nehmen, da der Bund insoweit keine eigene Regelung getroffen hat (vgl. BVerfG vom 28.3.2006 BVerfGE 115, 276/304; vom 14.10.2008 NVwZ 2008, 1338 Rn. 25; Bolay/Pfütze in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, 2014, Vorb §§ 4 a – e GlüStV Rn. 12 ff. m. w. N.).
- 138** Nichts anderes gilt für das ländereinheitliche Verfahren im Zusammenhang mit der Erlaubnis zum Veranstellen und Vermitteln von Pferdewetten (§ 9 a Abs. 2 Nr. 3 Alt. 2 i. V. m. § 27 Abs. 2 GlüStV). Diese Bestimmung des Staatsvertrags bezieht sich zwar auf einen bislang bundesgesetzlich geregelten Glücksspielsektor. Sie kann aber auf die seit dem 30. Juni 2012 geltende Öffnungsklausel in § 25 Abs. 3 RennwLottG (vgl. Art. 1 Nr. 11 des Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten vom 29. Juni 2012, BGBl I S. 1424) gestützt werden (Ennuschat in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 27 GlüStV Rn. 3 ff.; vgl. BVerfG vom 30.10.1990 BVerfGE 83, 24/30 m. w. N.).
- 139** bb) Der in §§ 9 a und 19 Abs. 2 GlüStV vereinbarte intraföderale Vollzug glücksspielrechtlicher Bestimmungen steht mit der aus dem Grundgesetz abzuleitenden

bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Einklang und verstößt auch nicht gegen rechtsstaatliche oder demokratische Grundsätze.

- 140** Nach § 9 a GlüStV sind für die Erteilung bestimmter glücksspielrechtlicher Erlaubnisse und Konzessionen (Abs. 1 und 2 Satz 1) und für die Aufsicht gegenüber den Erlaubnis- und Konzessionsnehmern (Abs. 3) sowie für Zahlungsverbote bei länderübergreifenden unerlaubten Glücksspielen (Abs. 2 Satz 2) die Glücksspielaufsichtsbehörden jeweils eines bestimmten Bundeslandes mit Wirkung für alle Länder nach außen hin zuständig. Sie sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben allerdings gebunden an die mit Zweidrittelmehrheit gefassten Beschlüsse (Abs. 8) des als „Organ“ der genannten Behörden fungierenden Glücksspielkollegiums der Länder (Abs. 5), für das jedes der 16 Bundesländer je ein Mitglied sowie dessen Vertreter benennt (Abs. 6 Sätze 1 und 2) und für das die Länder eine Geschäftsstelle im Land Hessen bilden (Abs. 7 Satz 1). § 19 Abs. 2 GlüStV sieht vor, dass die Erlaubnisse für gewerbliche Spielvermittler, wenn diese in allen oder mehreren Bundesländern tätig werden, „gebündelt“ von der zuständigen niedersächsischen Glücksspielaufsichtsbehörde erteilt werden (Satz 1), wobei die Vorschriften des § 9 a GlüStV über die grenzüberschreitenden Aufsichtsbefugnisse (Abs. 3) und über die interne Mitwirkung des Glücksspielkollegiums der Länder (Abs. 5 bis 8) anzuwenden sind (§ 19 Abs. 2 Satz 2 GlüStV).
- 141** (1) Die Regelungen des § 9 a Abs. 1 bis 3 und des § 19 Abs. 2 GlüStV verschaffen jeweils der für die Glücksspielaufsicht zuständigen Behörde eines einzelnen Landes die Befugnis, Zulassungsentscheidungen und Aufsichtsmaßnahmen zu treffen, die auch in anderen Bundesländern Geltung haben. Darin liegt zwar eine Abweichung von dem in der Gebietshoheit der Länder wurzelnden und im sog. Regionalitätsprinzip des § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV zum Ausdruck kommenden Grundsatz, dass eine Landesbehörde beim Vollzug landesrechtlicher Vorschriften nur für das Gebiet des eigenen Landes oder eines Teils davon hoheitlich tätig werden kann (vgl. Isensee in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 133 Rn. 41). Die Übertragung einzelner Verwaltungsaufgaben von den jeweils übrigen 15 Bundesländern auf eine im länder einheitlichen Verfahren allein

„federführende“ und nach außen hin tätig werdende Glücksspielaufsichtsbehörde steht aber nicht im Widerspruch zur bundesstaatlichen Zuständigkeitsverteilung (i. E. ebenso Windoffer, DÖV 2012, 257/260 f.; Pagenkopf, NJW 2012, 2918/2921).

- 142** Der für das Bund-Länder-Verhältnis anerkannte allgemeine Verfassungsgrundsatz, dass die im Grundgesetz geregelten Verwaltungskompetenzen nicht abdingbar sind, sodass es auch mit Zustimmung der Beteiligten keine Kompetenzverschiebungen geben darf (BVerfG vom 12.1.1983 BVerfGE 63, 1/39) und die zugewiesenen Zuständigkeiten grundsätzlich mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen sind (BVerfGE 119, 331/367), soll die Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung schützen (vgl. BVerfG vom 15.7.2003 BVerfGE 108, 169/181). Der genannte Grundsatz gilt daher nicht in gleichem Maß für die horizontalen Beziehungen zwischen den einzelnen Bundesländern (Isensee in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 126 Rn. 186). Es besteht heute vielmehr prinzipielle Einigkeit darüber, dass im Rahmen staatsvertraglicher Zusammenarbeit auch einzelne Länderaufgaben und die zu ihrer Erfüllung notwendigen Hoheitsbefugnisse der Behörde eines (anderen) Landes oder einer Gemeinschaftseinrichtung übertragen werden können (BVerfGE 87, 181/196 f.; BVerwGE 22, 299/306 f.; BVerwG vom 28.1.1966 BVerwGE 23, 194/197; Isensee in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 126 Rn. 184 ff.; Oebbecke, ebd., § 136 Rn. 77 ff.; Rudolf, ebd., § 141 Rn. 68 ff.; Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 72 Rn. 6 a; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, S. 146 ff.; Pietzcker in Starck, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, S. 17/57, 60 ff.; Schladebach, VerwArch 98 [2007], 238/244 f.; Maurer, Staatsrecht, § 10 Rn. 64; Hempel, Der demokratische Bundesstaat, 1969, S. 256 ff.; Grassl, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern der BRD, 1969, S. 98 ff.; Weizendörfer, Die Staatsverträge des Freistaates Bayern, S. 72 ff., 154 ff.; Nutzhorn, Die gemeinsame Trägerschaft von Einrichtungen durch mehrere Bundesländer, 2012, S. 29 ff.; a. A. Kölble, NJW 1962, 1081 ff.).

- 143** Eine solche vertraglich vereinbarte Übertragung von Exekutivbefugnissen, die eine Ermächtigung zur grenzüberschreitenden Anwendung bestimmter landesrechtlicher Vorschriften einschließen kann, verstößt jedenfalls dann nicht gegen den ungeschriebenen Grundsatz der Unverzichtbarkeit verfassungsrechtlich begründeter Kompetenzen (dazu BVerfG vom 15.3.1960 BVerfGE 11, 6/19; Isensee in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 133 Rn. 50), wenn sie nur zur vorübergehenden Ausübung („quoad usum“) und damit grundsätzlich rückholbar erfolgt (vgl. VerfGHE 28, 143/161; BVerwGE 23, 194/197 f.; Rudolf in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 141 Rn. 69 ff.). Solange diese Art des intraföderalen Zusammenwirkens auf wenige eng begrenzte Verwaltungsmaterien beschränkt bleibt, kann auch weder von einer Preisgabe der Eigenstaatlichkeit der Länder die Rede sein noch vom bundesstaatswidrigen Entstehen einer staatenbündischen „Dritten Ebene“ (BVerfGE 87, 181/196 f.; Isensee in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 126 Rn. 187; Schneider, VVdStRL 19 [1961], 1/22; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 178 ff.; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, S. 145 f.; Maurer, Staatsrecht, § 10 Rn. 68; Grzeszick in Maunz/Dürig, GG, Art. 20 IV Rn. 160 f., 165 f.; Damkowski, NVwZ 1988, 297/300 f.; Winkler, Verwaltungsträger im Kompetenzverbund, 2009, S. 46 ff.; Nutzhorn, Die gemeinsame Trägerschaft von Einrichtungen durch mehrere Bundesländer, S. 32 f.; Rossi, VerwArch 104 [2013], 283/292 ff.).
- 144** (2) Auch in solchen Fällen des föderalen Zusammenwirkens muss freilich sichergestellt sein, dass die staatliche Aufgabenwahrnehmung im Außenverhältnis einem einzelnen Land zugerechnet werden kann, sodass sich eindeutig bestimmen lässt, welches Landesrecht (einschließlich des Landesverfassungsrechts) jeweils anwendbar ist und wer für die getroffenen Entscheidungen im Verhältnis zu Dritten einzustehen hat (vgl. BVerfGE 119, 331/378 f.; BerlVerfGH vom 19.12.2006 – 45/06 – juris Rn. 33 f.; Isensee in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 126 Rn. 172). Diesem rechtsstaatlichen Erfordernis der Zuständigkeits- und Verantwortungsklarheit, das sich in gleicher Weise aus dem Grundgesetz wie aus der Bayerischen Verfassung ergibt, tragen aber die beiden im Glücksspiel-

staatsvertrag gewählten Formen des Zuständigkeitstransfers ausreichend Rechnung.

- 145** Die in § 9 a Abs. 1 bis 3 GlüStV geregelte Geltungserstreckung bestimmter glücksspielrechtlicher Gestattungen auf das Gebiet aller Staatsvertragsparteien und die ebenfalls die Landesgrenzen überschreitende Reichweite der Anordnungs-, Überwachungs- und Vollstreckungsbefugnisse ändern nichts daran, dass diese Vollzugsakte ausschließlich nach dem Recht desjenigen Bundeslandes erlassen werden, dessen Behörde im ländereinheitlichen Verfahren zuständig ist. Soweit der Glücksspielstaatsvertrag keine Regelung enthält, gelten somit allein das Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag des jeweiligen Sitzlandes sowie dessen allgemeine verfahrens-, vollstreckungs- und kostenrechtliche Bestimmungen (vgl. § 9 a Abs. 4 Satz 6 GlüStV). Rechtsbehelfe können hiernach – ungeachtet des nach § 52 Nr. 3 Sätze 2 und 3, Nr. 5 VwGO zu bestimmenden Gerichtsstands – ausschließlich gegen das ländereinheitlich zuständige Land bzw. dessen Behörde und nicht (auch) gegen die übrigen Bundesländer oder gegen das nur intern mitwirkungsberechtigte Glücksspielkollegium der Länder gerichtet werden (BayVGH vom 30.9.2013 NVwZ 2014, 163/164; OVG RhPf vom 27.11.2014 DVBI 2015, 256/258; VG Hamburg vom 3.7.2014 – 4 K 1368/13 – juris Rn. 57).
- 146** Die in § 19 Abs. 2 GlüStV vorgesehene „Bündelung“ gleichzeitig beantragter Erlaubnisse für die Tätigkeit als gewerblicher Spielvermittler in mehreren oder allen Bundesländern bewirkt dagegen nur eine Zuständigkeitskonzentration auf eine sog. Mehrländereinrichtung (dazu Pietzcker in Starck, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, S. 53). Die für die betroffenen Länder im Wege der Organleihe (vgl. BVerfGE 63, 1/31 ff.) handelnde Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Niedersachsen hat daher neben den Bestimmungen des Staatsvertrags das jeweils einschlägige Landesrecht einschließlich der verschiedenen Ausführungsgesetze zum Glücksspielstaatsvertrag anzuwenden; sie erteilt danach – in zusammengefasster Form – für jedes der beteiligten Bundesländer eine gesonderte Vermittlungserlaubnis (LT-Drs. 16/11995 S. 29; Schmitt in Dietlein/Hecker/

Ruttig, Glücksspielrecht, § 19 GlüStV Rn. 35; Jarass, ZfWG 2013, 1/5; Rossi, VerwArch 104 [2013], 283/300). Im Außenverhältnis sind diese Einzelentscheidungen, die wegen der auf Landesebene differierenden Ausführungsvorschriften in ihrem Inhalt voneinander abweichen können, den jeweiligen Bundesländern zuzurechnen, die allerdings im Gerichtsverfahren durch die in § 19 Abs. 2 Satz 1 GlüStV genannte Behörde vertreten werden (SaarlOVG vom 18.11.2013 – 3 A 106/12 u. a. – juris Rn. 2).

**147** (3) Dass mit den ländereinheitlichen Verfahren nach §§ 9 a und 19 Abs. 2 GlüStV die Einwirkungsmöglichkeiten der einzelnen Landesregierungen auf den Verwaltungsvollzug vermindert und dementsprechend die parlamentarische Kontrolle eingeschränkt wird, steht nicht im Widerspruch zu dem verfassungsrechtlichen Erfordernis eines demokratischen Legitimationszusammenhangs.

**148** Nach dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG, Art. 2 BV) bedarf alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter der demokratischen Legitimation; es muss sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden. Der Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird durch die Wahl des Parlaments, die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung und die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt (BVerfG vom 18.1.2012 BVerfGE 130, 76/123 m. w. N.). Eine hoheitliche Entscheidung ist in personeller Hinsicht legitimiert, wenn sich die Bestellung desjenigen, der sie trifft, durch eine ununterbrochene Legitimationskette auf das Staatsvolk zurückführen lässt. Die sachlich-inhaltliche Legitimation einer Verwaltungsentscheidung wird durch die Bindung an das Gesetz und an Aufträge und Weisungen der Regierung vermittelt. Personelle und sachlich-inhaltliche Legitimation stehen in einem wechselbezüglichen Verhältnis, sodass eine verminderte Legitimation über den einen Strang durch verstärkte Legitimation über den anderen ausgeglichen werden kann, sofern insgesamt ein bestimmtes Legitimationsniveau erreicht wird; dieses Niveau muss umso höher sein, je intensiver eine Entscheidung Grundrechte berührt (BVerfGE 130, 76/124

m. w. N.; vgl. auch Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 2 Rn. 5, Art. 55 Rn. 76 f.; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 2 Rn. 5).

- 149** Werden Entscheidungen im kooperativen Verfahren nach § 9 a Abs. 1 bis 3 oder § 19 Abs. 2 GlüStV getroffen, so fehlt es zwar jeweils bei fast allen Bundesländern an einer personellen demokratischen Legitimation, da hier nur die Bediensteten der Glücksspielaufsichtsbehörde eines einzelnen Landes nach außen hin tätig werden und die übrigen Bundesländer auf deren Bestellung keinen bestimmenden Einfluss haben. Es besteht jedoch – neben der gesetzlichen Bindung an die Vorschriften des Staatsvertrags – eine zusätzliche sachlich-inhaltliche Legitimation, die über das Glücksspielkollegium der Länder vermittelt wird und sich damit auf die einzelnen Landesregierungen und die demokratisch gewählten Landesparlamente zurückführen lässt; die Gesamtbetrachtung ergibt danach ein hinreichendes Legitimationsniveau.
- 150** Das Glücksspielkollegium ist eine Gemeinschaftseinrichtung (nur) der am Glücksspielstaatsvertrag beteiligten Bundesländer. Die Bestimmungen des § 9 a Abs. 6 Sätze 1 und 2 GlüStV, wonach jedes Land je ein Mitglied für das aus 16 Mitgliedern bestehende Kollegium benennt, könnten zwar aufgrund ihres Wortlauts auch dahingehend verstanden werden, dass jedes der 16 Bundesländer Sitz und Stimme erhalten soll, selbst wenn es dem Glücksspielstaatsvertrag nicht beigetreten oder wieder ausgeschieden ist. Eine solche Auslegung würde jedoch dem erkennbaren Zweck der Regelung widersprechen. Das Glücksspielkollegium ist ein von den vertragschließenden Ländern gebildetes Kollegialorgan, das einen ländereinheitlichen Vollzug bestimmter staatsvertraglicher Vorschriften gewährleisten soll. Diese interne Koordinationsfunktion kann nur von Vertretern solcher Länder erfüllt werden, die an den Vertrag gebunden sind. § 9 a Abs. 6 Satz 1 GlüStV muss daher so gelesen werden, dass das Glücksspielkollegium – je nach Anzahl der aktuell am Vertrag beteiligten Bundesländer – aus „bis zu 16 Mitgliedern“ besteht.

- 151** Entgegen der ebenfalls irreführenden Bezeichnung in § 9 a Abs. 5 Satz 2 GlüStV stellt das Kollegium kein den Glücksspielaufsichtsbehörden dienendes (Unter-)Organ dar (vgl. Pagenkopf, NJW 2012, 2918/2921). Es kann nach § 9 a Abs. 8 GlüStV zur Erfüllung der im länder einheitlichen Verfahren wahrgenommenen Aufgaben jederzeit Beschlüsse fassen, die für die zuständigen Behörden bindend sind und innerhalb einer gesetzten Frist vollzogen werden müssen. Die in § 9 a Abs. 1 und 2, § 19 Abs. 2 Satz 1 GlüStV genannten Stellen handeln also, sobald sich das Glücksspielkollegium in ein Verwaltungsverfahren einschaltet, als dessen Ausführungsorgane. Um sein im Staatsvertrag nicht näher bestimmtes und daher umfassend zu verstehendes Initiativ- und Beschlussrecht wirksam ausüben zu können, muss das Kollegium von den betreffenden Landesbehörden über alle (aus seiner Sicht) relevanten Verwaltungsvorgänge in Kenntnis gesetzt werden, also z. B. auch über die Ergebnisse der Anhörung von Verfahrensbeteiligten. Das Glücksspielkollegium verfügt damit innerhalb seines Aufgabenfelds über rechtlich unbeschränkte Informations- und Direktionsbefugnisse. Diese verwaltungsinternen Befugnisse können, da die einzelnen Mitglieder des Kollegiums bei der Beschlussfassung nach § 9 a Abs. 8 GlüStV ihrerseits den Weisungen der sie entsendenden obersten Glücksspielaufsichtsbehörde ihres Landes unterliegen (§ 9 a Abs. 6 Satz 2 GlüStV), nur als Instrumente einer (gemeinschaftlich auszuübenden) Fachaufsicht der glücksspielrechtlich zuständigen Landesministerien über die länderübergreifend tätigen Vollzugsbehörden verstanden werden (zum Begriff der Aufsicht BVerfG vom 7.10.2014 NVwZ 2015, 136 Rn. 99 m. w. N.).
- 152** Über die dadurch geschaffene mehrstufige Aufsichtsbeziehung wird der geforderte parlamentarische Verantwortungszusammenhang hergestellt und damit demokratische Legitimation vermittelt. Die Volksvertretungen können über den zuständigen Ressortminister Kontrolle über den Verwaltungsvollzug ausüben und gegebenenfalls auf das Abstimmungsverhalten des jeweiligen Landesvertreters im Glücksspielkollegium Einfluss nehmen (vgl. BVerwGE 22, 299/310). Ein der parlamentarischen Kontrolle gänzlich entzogener „ministerialfreier Raum“ besteht demnach nicht.

- 153** Anders als im Regelfall einer hierarchisch aufgebauten Staatsverwaltung reicht allerdings beim Vollzug von § 9 a Abs. 1 bis 3 und § 19 Abs. 2 GlüStV das Weisungsrecht der einzelnen Landesminister gegenüber den nachgeordneten Stellen nicht so weit, dass damit der Inhalt einer anstehenden Entscheidung verbindlich vorgegeben werden könnte. Da das Glücksspielkollegium seine Beschlüsse mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen seiner Mitglieder trifft (§ 9 a Abs. 8 Satz 1 GlüStV), kann es bei dieser intraföderalen Aufsichtsinstanz im Einzelfall zu Entscheidungen kommen, denen die Vertreter einzelner Länder etwa aufgrund einer ministeriellen Weisung ausdrücklich widersprochen haben und für die daher gegenüber den dortigen Landesparlamenten keine volle Verantwortung übernommen werden kann. In dieser Schmälerung des demokratischen Legitimationszusammenhangs bei den überstimmten Ländern liegt jedoch noch kein Verfassungsverstoß.
- 154** Die in der Verfassungsrechtsprechung aufgezeigten Grenzen für die Schaffung weisungsfreier Verwaltungsstellen betreffen die Fälle, in denen amtliche Entscheidungen ganz oder teilweise autonom, d. h. ohne Bindung an die Letztentscheidungsbefugnis eines parlamentarisch verantwortlichen Ressortministers und damit unter Durchbrechung der durch allgemeine Wahlen begründeten Legitimationskette getroffen werden (vgl. BVerfG vom 24.5.1995 BVerfGE 93, 37/70 ff.). Um eine solche nur aus zwingenden Sachgründen ausnahmsweise zulässige „Staatsferne“ bzw. „Regierungsferne“ eines exekutivischen Entscheidungsorgans (dazu v. Lewinski, DVBl 2013, 339 ff.) geht es aber beim Glücksspielkollegium der Länder nicht. Denn die dort zu treffenden grenzüberschreitenden (Mehrheits-)Entscheidungen resultieren aus den Einzelvoten der an der internen Willensbildung beteiligten Ländervertreter, die allesamt der ministeriellen Weisungsgewalt und damit (mittelbar) der politischen Kontrolle durch das jeweilige Landesparlament unterliegen.
- 155** Da jedes Land nur zur Mitentscheidung berechtigt ist, können die Kollegialbeschlüsse nach § 9 a Abs. 8 GlüStV niemals durch die in der Verwaltungshierarchie angelegten Kontroll- und Weisungsbeziehungen zu einem einzelnen Bundesland

vollständig demokratisch legitimiert werden. Diese notwendige Folge eines gemeinsamen Beschlussorgans muss aber nicht dadurch abgemildert werden, dass jedem Landesvertreter eine Sperrposition eingeräumt wird, sodass alle außenwirksamen Kollegialentscheidungen stets von sämtlichen Ländern mitgetragen und damit „anteilig legitimiert“ würden. Die vor allem im älteren Schrifttum vertretene Rechtsauffassung, Gemeinschaftseinrichtungen der Bundesländer müssten zwingend so organisiert sein, dass kein Land überstimmt werden kann (Pfeiffer, NJW 1962, 565/567; Roellenbleg, DÖV 1968, 225/233; Zacher, BayVBl 1971, 375/377; Feuchte, AöR 98 [1973], 473/499 ff.; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, S. 758; Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 72 Rn. 6 a; aus neuerer Zeit Grzeszick in Maunz/Dürig, GG, Art. 20 IV Rn. 114), steht nicht nur im Widerspruch zu einer seit langem geübten Staatspraxis (vgl. Feuchte, AöR 98 [1973], 473/504 f.; Pietzcker in Starck, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, S. 61), sondern vermag auch rechtlich nicht zu überzeugen. Der von der Verfassung eröffnete Weg, einzelne länderübergreifend anfallende Aufgaben durch Staatsvertrag auf gemeinschaftliche Einrichtungen zur einheitlichen Erfüllung zu übertragen, wäre in der Praxis weitestgehend versperrt, wenn die Ausübung der damit verbundenen Entscheidungsbefugnisse vom Konsens aller Vertragspartner abhinge, jedem Bundesland also im Einzelfall ein Vetorecht zukäme. Das Erfordernis der Einstimmigkeit würde dem partikularen Willen Vorrang einräumen gegenüber dem Willen der föderalen Gemeinschaft und diese Gemeinschaft damit von Grund auf infrage stellen (vgl. BVerfG vom 12.10.1993 BVerfGE 89, 155/183).

- 156** Dass ein an einem Staatsvertrag beteiligtes Land überstimmt werden kann und sich einem gegen seinen Willen ergangenen Beschluss beugen muss, gilt daher heute zumindest dann als verfassungsrechtlich hinnehmbar, wenn es nur um den administrativen Vollzug eines staatsvertraglichen Regelwerks geht, bei dem keine Entscheidungen von erheblichem politischen Gewicht zu treffen sind (vgl. VerfGHE 28, 143/161; BVerfGE 90, 60/104; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 149; Pietzcker in Starck, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, S. 61 f.; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, S. 145; Oeter, Integration und Sub-

sidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, 1998, S. 478). Diese Voraussetzung ist hier gegeben. Die auf § 9 a Abs. 1 bis 3, § 19 Abs. 2 GlüStV gestützten Zulassungsbescheide und Aufsichtsmaßnahmen können zwar für die betroffenen Unternehmen große wirtschaftliche Bedeutung erlangen. Sie müssen sich aber stets innerhalb der engen Vorgaben der glücksspielrechtlichen Vorschriften halten und bieten daher für die Behörden trotz des hier bestehenden Ermessens (§ 4 Abs. 2 Satz 3 GlüStV) keinen glücksspielpolitischen Regulierungs- und Gestaltungsspielraum (Oldag in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 9 a GlüStV Rn. 20).

- 157** Der mit der Bindung an die (qualifizierten) Mehrheitsentscheidungen einer Gemeinschaftseinrichtung eintretende Verlust an einzelstaatlicher Souveränität wird immerhin teilweise kompensiert durch die vertraglich garantierte Mitwirkung am kollektiven Willensbildungsprozess. Auf diese Weise wird verhindert, dass die überstimmten Länder Objekte einer Fremdbestimmung werden (Vedder, Intraföderale Staatsverträge, S. 145, 148). Weitergehende Verfahrensanforderungen dergestalt, dass die unterschiedliche Größe der Länder durch entsprechende Abstufungen beim Stimmgewicht (z. B. nach dem Vorbild des Art. 51 Abs. 2 GG) zwingend zu berücksichtigen wäre, lassen sich dagegen aus der Verfassung nicht ableiten. Dass bevölkerungsstarke Bundesländer im Einzelfall durch kleinere Länder majorisiert werden können, folgt aus der prinzipiellen Gleichheit der Vertragsparteien (dazu Isensee in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 126 Rn. 146, 149) und muss nicht durch entsprechende Schutzklauseln von vornherein ausgeschlossen werden. Auch in möglichen Streitfällen bleibt der demokratische Legitimationszusammenhang zumindest dadurch gewahrt, dass es jedem Land freisteht, nach Ablauf der vereinbarten Frist den Staatsvertrag zu kündigen und damit aus der gemeinsamen Einrichtung auszuscheiden (Pietzcker in Starck, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, S. 61; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, S. 337; Groß, DVBl 1969, 125/126).
- 158** Ob neben diesen allgemeinen Erwägungen für die Zulässigkeit von intraföderalen Mehrheitsentscheidungen noch eine spezielle Rechtfertigung in Bezug auf den jeweiligen Regelungsgegenstand erforderlich ist, erscheint zweifelhaft. Die Frage

kann aber offenbleiben, da jedenfalls im Glücksspielrecht objektiv gewichtige Sachgründe für ein – nicht durch Einstimmigkeitserfordernisse gehemmtes – länderübergreifendes Verfahren der Konzessions- und Erlaubniserteilung vorliegen. Zwar dürfte hier, anders als dies etwa für die Vergabe von Studienplätzen angenommen wird (BVerfGE 33, 303/357; vgl. auch BVerfG vom 4.11.1986 BVerfGE 73, 118/196 f.; Pietzcker in Starck, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, S. 66; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, S. 203 f.), keine grundrechtliche Verpflichtung zur Schaffung von einheitlichen Zulassungs- und Verfahrensregelungen bestehen (BVerfG NVwZ 2008, 1338 Rn. 53). Ein erheblicher faktischer Koordinierungsbedarf ergibt sich aber schon aus der bundesweiten Ausrichtung des Glücksspielmarkts insbesondere im Hinblick auf die neuen Medien (Voßkuhle, VerwArch 87 [1996], 395/425 f.). Darüber hinaus durften die Länder bei Abschluss des Staatsvertrags davon ausgehen, dass das unionsrechtliche Kohärenzgebot ein Mindestmaß an Einheitlichkeit auch in zuständigkeits- und verfahrensrechtlicher Hinsicht verlangt (vgl. EuGH vom 8.9.2010 NVwZ 2010, 1422 Rn. 69; vom 12.6.2014 NVwZ 2014, 1001 Rn. 36; Windoffer, DÖV 2012, 257/261; Streinz/Michl in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, Art. 34 ff. AEUV Rn. 94; Oldag in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 9 a GlüStV Rn. 1; Rossi, VerwArch 104 [2013], 283/299 f.).

- 159** b) Das vom Grundgesetz anerkannte Recht der Bundesländer, zum Zweck einer koordinierten Aufgabenwahrnehmung einzelne ihrer Verwaltungskompetenzen in widerruflicher Weise auf Behörden eines anderen Bundeslandes oder auf eine gemeinsame Einrichtung zu übertragen, wird für den Freistaat Bayern auch nicht durch sonstige Vorschriften der Bayerischen Verfassung eingeschränkt. Wie die Übergangsbestimmung des Art. 180 BV zeigt, war dem Landesverfassungsgeber das prinzipielle Bedürfnis nach länderübergreifenden Gemeinschaftseinrichtungen bekannt. Dass er diese Form der Kooperation für die Zeit nach Errichtung eines deutschen Bundesstaates hätte unterbinden wollen, ist nicht ersichtlich; die in Art. 72 Abs. 2, Art. 181 BV erteilte Ermächtigung zum Abschluss von Staatsverträgen lässt dahingehend keine Einschränkung erkennen. Der früher vereinzelt vertretenen Auffassung, für eine vertraglich vereinbarte Übertragung einzelstaatlicher

Vollzugskompetenzen an intraföderale Einrichtungen bedürfe es stets einer Verfassungsänderung (Kalkbrenner, BayVBI 1965, 109, 149/152 ff. m. w. N.), kann daher nicht gefolgt werden (VerfGHE 28, 143/161; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 72 Rn. 12; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 180 Rn. 1). Auch die dauerhaft zu wahrende Eigenstaatlichkeit des Freistaates Bayern als Mitglied eines deutschen Bundesstaates (Art. 178 Satz 2 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 BV) wird durch die punktuelle (Selbst-)Bindung an die Entscheidungen einer ländereinheitlich zuständigen Einrichtung nicht infrage gestellt.

- 160** c) Dass die im ländereinheitlichen Verfahren nach § 9 a Abs. 1 bis 3 GlüStV zuständigen Vollzugsbehörden gemäß § 9 a Abs. 8 Satz 4 GlüStV an die Beschlüsse des Glücksspielkollegiums gebunden sind, dessen Mitglieder dabei die Belange ihrer jeweiligen Länder vertreten, verstößt entgegen dem Vorbringen des Antragstellers zu 1 im Verfahren Vf. 4-VII-14 weder gegen rechtsstaatliche Verfahrensgrundsätze noch gegen den Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV.
- 161** Nach den Bestimmungen des Staatsvertrags ist allerdings den Ländervertretern im Glücksspielkollegium die Mitwirkung an Konzessionsvergaben und Aufsichtsmaßnahmen selbst dann nicht verwehrt, wenn über Angelegenheiten staatlicher Lotteriegesellschaften zu befinden ist, deren Gewinne in den Haushalt des eigenen Bundeslandes abgeführt werden. So kann etwa das vom Freistaat Bayern benannte Mitglied an Entscheidungen über Zulassungsanträge oder sonstige die Geschäfte der Staatlichen Lotterieverwaltung in Bayern (LOTTO Bayern) betreffende Maßnahmen mitwirken. Hierin liegt aber noch kein Verstoß gegen den Grundsatz einer fairen und neutralen Verfahrensgestaltung. Dem aus der Verfassung folgenden Gebot einer ausreichenden Distanz der Glücksspielaufsichtsbehörden zu den fiskalischen Interessen des Staates (BVerfGE 115, 276/318) ist in ausreichendem Maß Rechnung getragen, wenn die aufsichtführende Stelle – wie in § 9 Abs. 7 GlüStV gefordert – bei einem anderen Ministerium als dem für die landeseigenen Glücksspielunternehmen zuständigen Finanzministerium ressortiert (vgl. BVerfG vom 26.3.2007 NVwZ-RR 2008, 1/3; BVerwG vom 24.11.2010 NVwZ

2011, 554 Rn. 43). Dies ist hier der Fall, da der Vertreter des Freistaates Bayern im Glücksspielkollegium von der obersten Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes (§ 9 a Abs. 6 Satz 2 GlüStV) und somit vom Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV) benannt wird und dessen Weisungen untersteht, während die Staatliche Lotterieverwaltung zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat gehört (§ 6 Satz 1 Nr. 1 Buchst. k StRGVV).

- 162** Die staatliche Glücksspielaufsicht hat nach Art. 1 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV allein die Erfüllung der durch den Glücksspielstaatsvertrag begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen. Fiskalische Gesichtspunkte dürfen danach nicht als aufsichtsrechtliche Erwägungen herangezogen werden (BVerfG NVwZ-RR 2008, 1/3). Auch bei der Beschlussfassung im Glücksspielkollegium nach § 9 a Abs. 8 GlüStV darf daher der bayerische Vertreter die im (Mit-)Eigentum des Freistaates stehenden Sportwettenveranstalter nicht anders behandeln als die privaten Bewerber oder Anbieter. Etwaige Verstöße hiergegen im Rahmen des Vollzugs könnten, da sie nicht schon im Gesetz strukturell angelegt wären, an der verfassungsrechtlichen Beurteilung der angegriffenen Normen nichts ändern und insbesondere keinen Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV begründen (vgl. VerfGH vom 20.12.2012 BayVBI 2013, 334).
- 163** 4. Die im Verfahren Vf. 4-VII-14 angegriffene Kontingentierung der Sportwettkonzessionen 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 gesetzlich 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.

- 164** a) Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) wird unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit der angegriffenen Vorschriften mit höherrangigem Recht nicht verletzt.
- 165** aa) Ein schwerwiegender und offensichtlicher Verstoß gegen die im Grundgesetz vorgesehene Verteilung der Legislativzuständigkeiten ist nicht gegeben. Dem Freistaat Bayern stand, wie oben dargelegt (3. a) aa), für Regelungen im Bereich der Sportwetten die Gesetzgebungskompetenz zu (Art. 70 ff. GG), sodass er auch die Zahl der zu vergebenden Gestattungen und das Verfahren zur Bestimmung dieser quantitativen Obergrenze normativ festlegen durfte.
- 166** bb) Ob bei einer Popularklage im Rahmen von Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV – entsprechend der Rechtsprechung zur Beachtung höherrangigen Bundesrechts – auch unionsrechtliche Vorschriften zu prüfen sind, hat der Verfassungsgerichtshof bisher offengelassen. Die Frage braucht auch hier nicht abschließend entschieden zu werden, da jedenfalls kein offenkundiger und schwerwiegender Widerspruch des Landesrechts zu vorrangigem Europäischem Unionsrecht vorliegt (VerfGH NVwZ 2014, 141/142 m. w. N.).
- 167** Zwar kann bereits der Genehmigungsvorbehalt für Tätigkeiten im Glücksspielbereich eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und des freien Dienstleistungsverkehrs (Art. 56 AEUV) darstellen (EuGH vom 12.9.2013 NVwZ-RR 2013, 959 Rn. 21). Der Eingriff kann aber nach Art. 62 i. V. m. Art. 51 und 52 AEUV aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit zulässig oder aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Dazu gehören Ziele des Verbraucherschutzes, der Betrugsverbeugung, der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen und der Verhütung von Störungen der sozialen Ordnung im Allgemeinen (EuGH NVwZ 2014, 1001 Rn. 22 f.). Der Europäische Gerichtshof hat dazu wiederholt entschieden, dass die Regelung der Glücksspiele zu den Bereichen gehört, in denen beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. In Ermangelung einer Harmonisierung des betreffenden

Gebiets ist es deshalb 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 (EuGH NVwZ 2014, 1001 Rn. 24; vom 22.10.2014 – C-344/13 – juris Rn. 36). Die von den Mitgliedstaaten vorgesehenen Beschränkungen müssen allerdings den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit genügen und dürfen nicht diskriminierend angewandt werden. Eine nationale Regelung ist nur dann geeignet, die Erreichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise umzusetzen (EuGH vom 22.10.2014 – C-344/13 – juris Rn. 39 m. w. N.).

- 168** Die staatsvertraglichen Bestimmungen über die Kontingentierung der zu vergebenden Wettkonzessionen und der damit verbundenen Vermittlungserlaubnisse sind Teil eines Regelungskonzepts, mit dem der Landesgesetzgeber den bisher einem Staatsmonopol unterliegenden Bereich der Sportwetten grundlegend umgestaltet hat. Danach soll im Rahmen einer Experimentierklausel durch ein kontrolliertes Angebot privater Konzessionäre, die über ein Vertriebsnetz von Wettvermittlungsstellen und unter besonderen Voraussetzungen auch im Internet tätig werden können, der bisherige Schwarzmarkt zurückgeführt bzw. in ein legales Feld überführt werden, um die vom Sportwettbetrug ausgehenden Gefahren für die Integrität sportlicher Wettbewerbe ebenso wie die Suchtrisiken für die Wettteilnehmer zu reduzieren (LT-Drs. 16/11995 S. 18). Da das Konzessionsmodell lediglich auf eine Kanalisierung und nicht auf eine Ausweitung des Markts abzielt, hat sich der Gesetzgeber dafür entschieden, nur eine begrenzte Zahl von Sportwettenanbietern und Wettvermittlungsstellen zuzulassen (LT-Drs. 16/11995 S. 18; 16/12192 S. 12).
- 169** Dass diese Entscheidung evident unionsrechtswidrig wäre, lässt sich nicht feststellen. Die Limitierung der Zahl der Anbieter ist, wie in der Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag dargelegt wird (LT-Drs. 16/11995 S. 18 f.), ein aus dem Glücksspielrecht vieler Mitgliedstaaten der Europäischen Union bekanntes Instru-

ment, das vom Europäischen Gerichtshof ausdrücklich für zulässig erklärt worden ist (vgl. EuGH NVwZ 2010, 1422 Rn. 84 m. w. N.). Sowohl das Ziel, die Gelegenheit zum Spiel zu vermindern, als auch das Ziel, die im Glücksspielsektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer einer Kontrolle zu unterwerfen und damit Straftaten vorzubeugen, können eine zahlenmäßige Begrenzung von Konzessionen rechtfertigen (EuGH vom 6.3.2007 NVwZ 2007, 675 Rn. 52). Werden mit der Beschränkung mehrere legitime Ziele verfolgt, sind diese in ihrer Gesamtheit zu würdigen (EuGH vom 3.6.2010 NVwZ 2010, 1081 Rn. 26).

- 170** Die Regelungen in § 4 a Abs. 3, § 10 a Abs. 3, Abs. 5 Satz 1 GlüStV, Art. 7 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV stellen danach zulässige Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs dar. Bei der Limitierung auf maximal 20 Konzessionen für Sportwettenveranstalter und 400 Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen handelt es sich um objektive, nicht diskriminierende und im Voraus bekannte Vergabekriterien (vgl. EuGH NVwZ 2010, 1422 Rn. 87). Dass durch die Höhe der festgelegten Zahlen die unionsrechtlichen Grenzen eindeutig überschritten wären, kann angesichts des den Mitgliedstaaten insoweit zustehenden weiten Gestaltungsspielraums (vgl. EuGH vom 19.7.2010 NVwZ 2012, 1162 Rn. 38) nicht angenommen werden. Auch die Europäische Kommission hat in ihrer im Notifizierungsverfahren abgegebenen Stellungnahme vom 20. März 2012 (Mitteilung SG[2012] D/50777) den im überarbeiteten Entwurf eines Glücksspielsstaatsvertrags verfolgten Regelungsansatz nicht mehr infrage gestellt, sondern nur darauf hingewiesen, dass die praktische Umsetzung einer kontinuierlichen Beobachtung und Bewertung bedürfe. In einem zu dem Vorabentscheidungsersuchen des Amtsgerichts Sonthofen (Rechtssache C-336/14) eingereichten Schriftsatz vom 6. November 2014 (sja(2014)4054575) erhebt die Kommission ebenfalls keine Einwände gegen die festgelegten Obergrenzen bei Wettkonzessionen und Vermittlungserlaubnissen, sondern äußert lediglich Bedenken im Hinblick auf den bisherigen Verlauf des ländereinheitlichen Vergabeverfahrens, die insbesondere etwaige Interessenkonflikte und die Einhaltung des Transparenzgebots zum Gegenstand haben. Da dies allein die Vollzugsebene betrifft, kann sich daraus eine Unionsrechtswidrigkeit der angegriffenen Vorschriften nicht ergeben.

- 171** Ein unzulässiger Eingriff in die Grundfreiheiten der Anbieter und Vermittler von Sportwetten folgt auch nicht daraus, dass in anderen Glücksspielsektoren die Zahl der Erlaubnisse nicht begrenzt ist und dass in anderen Bundesländern für Vermittlungsstellen nach § 10 a Abs. 5 Satz 1 GlüStV andere Zahlen als in Bayern gelten. Das unionsrechtliche Kohärenzgebot verlangt nicht im Sinn eines Uniformitätsgebots eine zwischen Bund und Ländern koordinierte Glücksspielpolitik, die vergleichbare Gefährdungen gleichermaßen erfasst (BVerwG vom 20.6.2013 NVwZ-RR 2014, 181 Rn. 52; Pagenkopf, NJW 2012, 2918/2923 f.). Wegen des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung der Europäischen Union ist der mitgliedstaatliche Gesetzgeber im nicht harmonisierten Glücksspielrecht grundsätzlich frei, das angestrebte Schutzniveau zu bestimmen, die mit der Glücksspielpolitik verfolgten Ziele festzulegen und einzelne Glücksspielbereiche aufgrund seiner parlamentarischen Einschätzungsprärogative entsprechend auszugestalten (vgl. EuGH NVwZ 2010, 1422 Rn. 46, 58). Dies gilt bei bundesstaatlich verfassten Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer föderalen Kompetenzordnung für jeden im Mitgliedstaat tätigen Gesetzgeber. Die unionsrechtlichen Grundfreiheiten verbieten zwar unverhältnismäßige Beschränkungen, verpflichten aber die Mitgliedstaaten nicht dazu, ein sämtliche Glücksspielsektoren und föderale Zuständigkeiten übergreifendes, in seiner Gesamtheit stimmiges Schutzkonzept aufzustellen und umzusetzen (BVerwG NVwZ-RR 2014, 181 Rn. 52; a. A. Rossi, VerwArch 104 [2013], 283/297 ff.).
- 172** b) Die in § 4 a Abs. 3 Satz 1, § 10 a Abs. 3, Abs. 5 Satz 1 GlüStV und Art. 7 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV getroffenen Kontingentierungsregelungen verstoßen nicht gegen Grundrechte der Bayerischen Verfassung.
- 173** aa) Das Grundrecht der Sportwettenanbieter und -vermittler aus Art. 101 BV ist nicht verletzt.
- 174** Das Grundrecht der Handlungsfreiheit, das den beruflichen und wirtschaftlichen Bereich mit umfasst und auf das sich auch private Wirtschaftsunternehmen beru-

fen können (VerfGH vom 15.4.1994 VerfGHE 47, 77/86; vom 23.12.2004 VerfGHE 57, 175/178), steht unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Als Gesetz, das die Handlungsfreiheit einschränkt, kommen auch Regelungen in einem Staatsvertrag, die durch Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags in bayerisches Landesrecht transformiert wurden, in Betracht. Allerdings müssen die das Grundrecht einschränkenden Rechtsvorschriften ihrerseits bestimmte Grenzen wahren, damit der Grundrechtsschutz nicht gegenstandslos wird. Art. 101 BV verbürgt nicht nur die Freiheit von ungesetzlichem Zwang, sondern setzt auch dem Normgeber selbst Schranken beim Erlass von Rechtsvorschriften, die in die Freiheits- oder Berufssphäre des Einzelnen eingreifen; insbesondere gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (VerfGH vom 29.5.2006 VerfGHE 59, 80/94; VerfGHE 60, 234/247).

- 175** Im berufsrechtlichen Anwendungsbereich des Art. 101 BV kann die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 12 Abs. 1 GG herangezogen werden (VerfGH NVwZ 2014, 141/144 m. w. N.). Danach ist zwischen objektiven und subjektiven Berufszugangsbeschränkungen sowie bloßen Berufsausübungsregelungen zu unterscheiden (BVerfG vom 11.6.1958 BVerfGE 7, 377/405 ff.). Die Bestimmungen zur zahlenmäßigen Beschränkung der Sportwettenkonzessionen und der Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen stellen für die Wettveranstalter und Wettvermittler objektive Beschränkungen der Berufswahl dar (vgl. BVerfG NVwZ 2008, 1338 Rn. 28; Voßkuhle, VerwArch 87 [1996], 395/410; Guckelberger/Zott, WiVerw 2014, 187/198 f.; Bolay/Pfütze in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Glücksspielrecht in den Medien, § 4 a GlüStV Rn. 39 m. w. N.). Solch schwerwiegende Eingriffe in die Berufsfreiheit sind nur zulässig zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut (BVerfGE 7, 377/408; BVerfG vom 18.12.1968 BVerfGE 25, 1/11). Diese Voraussetzung liegt hier vor (ebenso Guckelberger/Zott, WiVerw 2014, 187/198 f.; Dietlein in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einf. Rn. 21; Windoffer, DÖV 2012, 257/264).

- 176** (1) Die Kontingentierung der Sportwettenkonzessionen und der Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen verfolgt insbesondere mit der Verhinderung von Glücksspiel- und Wettsucht und der wirksamen Suchtbekämpfung (§ 1 Nr. 1 GlüStV, Art. 1 Abs. 1 AGGlüStV) ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel (vgl. BVerfGE 115, 276/304 ff.; VerfGH NVwZ 2014, 141/145 m. w. N.; Bolay/Pfütze in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 57). Glücksspiele auch in Gestalt von Sportwetten können nach gegenwärtigem Stand der Forschung zu krankhaftem Suchtverhalten führen (LT-Drs. 16/11995 S. 16 f.; BVerfGE 115, 276/304 ff.; Voßkuhle, VerwArch 87 [1996], 395/410 f. m. w. N.). Spielsucht kann schwerwiegende Folgen nicht nur für den Betroffenen und seine Familie haben; sie birgt wegen der drohenden Verschuldung des Betroffenen und seiner Familie sowie wegen der mit der Sucht nicht selten verbundenen Folge- und Begleitkriminalität auch Gefahren für die Gemeinschaft (VerfGH NVwZ 2014, 141/145 m. w. N.).
- 177** (2) Die Begrenzung der Zahl der zu vergebenden Sportwettenkonzessionen und der zu erteilenden Erlaubnisse für Vermittlungsstellen ist zur Erreichung dieses besonders wichtigen Gemeinwohlziels geeignet und erforderlich.
- 178** Der parlamentarische Gesetzgeber verfügt in der Frage der Geeignetheit und Erforderlichkeit suchtpreventiver Regelungen über einen weiten Beurteilungs- und Prognosespielraum (vgl. BVerfG vom 19.7.2000 BVerfGE 102, 197/218; BVerfGE 115, 276/309). Seine fachbezogenen Erwägungen kann der Verfassungsgerichtshof nur daraufhin überprüfen, ob sie offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind; er kann nicht seine eigenen Wertungen und Einschätzungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen (VerfGH NVwZ 2014, 141/145 m. w. N.). Eine offensichtlich fehlerhafte oder eindeutig widerlegbare Einschätzung des Gesetzgebers bei der Bewertung der Geeignetheit und Erforderlichkeit der getroffenen Regelungen liegt nicht vor.
- 179** Die Kontingentierung der Lizenzen für Anbieter und Vermittler von Sportwetten kann zu einer wirksamen Suchtprevention beitragen, weil sie die Gelegenheiten

zur Teilnahme an den mit Suchtgefahren verbundenen Wettveranstaltungen verringert und das bisher in erheblichem Umfang illegal betriebene und daher nur schwer kontrollierbare Glücksspiel in rechtlich geordnete Bahnen verlagert (vgl. Guckelberger/Zott, WiVerw 2014, 187/199). Hiergegen wird zwar teilweise eingewandt, dass die das Suchtverhalten steuernde Ereignisfrequenz nicht signifikant durch die Anzahl der Wettanbieter beeinflusst werde, sondern vorrangig durch die Zahl der Sportereignisse (Hauptgutachten der Monopolkommission 2010/2011, BT-Drs. 17/10365 S. 54). Die damit angesprochenen psychischen Wirkungszusammenhänge erscheinen aber angesichts der Komplexität menschlichen Verhaltens jedenfalls nicht als so eindeutig geklärt, dass die der Kontingentierung zugrunde liegende Eignungsprognose als eindeutig widerlegt angesehen werden müsste.

- 180** Die Limitierung der Wettkonzessionen und Vermittlungserlaubnisse ist auch erforderlich, weil nach der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Beurteilung des Gesetzgebers (LT-Drs. 16/11995 S. 23) kein milderer Mittel zur Verfügung steht, mit dem sich die Ziele des § 1 GlüStV ebenso umfassend und effektiv erreichen ließen. Ein bloßer Genehmigungsvorbehalt ohne zahlenmäßige Begrenzung, wie er in Schleswig-Holstein für kurze Zeit galt, könnte auf längere Sicht zu einer erheblichen Vermehrung der Sportwettenangebote führen, sodass die Suchtgefahr ansteigen und die ordnungsbehördliche Überwachung erschwert würde (vgl. LT-Drs. 16/11995 S. 19). 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.
- 181** Dass die Obergrenzen für legale Sportwettenanbieter und -vermittler von vornherein zu niedrig festgelegt worden wären, um in diesem von illegalen Angeboten geprägten Marktsegment die beabsichtigten Eindämmungs- und Kanalisierungswirkungen erzeugen zu können, ist nicht ersichtlich. Der Gesetzgeber konnte bei der erstmaligen Zulassung legaler Privatanbieter nicht auf gesicherte Erfahrungs-

werte über deren Entfaltungschancen in einem teilregulierten Glücksspielmarkt zurückgreifen. Er musste daher eine Prognose dazu anstellen, mit welcher Zahl von Sportwettenkonzessionen und Erlaubnissen für Wettvermittlungsstellen sich die Wettsucht am wirkungsvollsten bekämpfen und der bestehende Schwarzmarkt am ehesten eindämmen lässt. Für die Ermittlung eines solchen Optimalwerts gibt es weder eine spezielle Berechnungsmethode noch ein sonstiges wissenschaftlich anerkanntes Verfahren; auch der Fachbeirat kann dazu keine verbindliche Auskunft geben (s. u. 4. c) bb). Der Gesetzgeber durfte daher in Wahrnehmung seines legislativen Gestaltungsermessens die Zahl der nach § 10 a Abs. 3 GlüStV und Art. 7 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV zu vergebenden Gestattungen auf der Grundlage des zum früheren Glücksspielstaatsvertrag erstatteten Evaluierungsberichts (vgl. LT-Drs. 16/11995 S. 16 f.) im Wege einer Schätzung bestimmen. Er durfte dabei als Orientierungspunkt für die Begrenzung auf 20 Konzessionen davon ausgehen, dass sich nach den Erkenntnissen der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder in dieser Größenordnung die Zahl der (illegal tätigen) Unternehmen bewegt, die bisher den ganz überwiegenden Teil des Marktvolumens der Online-Wettanbieter generiert haben (LT-Drs. 16/11995 S. 20). In ähnlicher Weise durfte er sich mit der Begrenzung der Vermittlungsstellen auf höchstens 400 an die in Bayern im Rahmen von Untersagungsverfahren maximal festgestellte Zahl der illegalen Sportwettbüros anlehnen (LT-Drs. 16/12192 S. 12).

- 182** Eine Überschreitung dieser Kennzahlen wäre aus der Sicht des Gesetzgebers mit der Gefahr verbunden gewesen, dass nicht bloß die bestehende – das erlaubte Angebot der staatlichen Lotteriegesellschaften übersteigende – Nachfrage nach Sportwetten in rechtmäßige Bahnen umgelenkt, sondern die bisherigen Gelegenheiten zur Wettteilnahme noch ausgeweitet werden könnten, womit sich die Suchtrisiken am Ende erhöhen statt verringern würden (vgl. LT-Drs. 16/11995 S. 20). Auch insoweit ist zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber bei der Neuregelung eines Rechtsgebiets im Rahmen seiner allgemeinen Einschätzungsprärogative ein weiter Prognosespielraum hinsichtlich der künftigen tatsächlichen Auswirkungen zusteht (VerfGH vom 7.5.2008 VerfGHE 61, 103/113). Der gesetzgeberischen Annahme, dass sich mit der Begrenzung auf eine bestimmte Zahl lizenzierter Sport-

wettenanbieter und -vermittler auch das Gesamtangebot nachhaltig einschränken lässt, kann daher nicht mit Erfolg die Befürchtung entgegengehalten werden, dass sich die bei der Konzessionsvergabe unberücksichtigt gebliebenen Bewerber in großer Zahl (weiterhin) auf dem Schwarzmarkt betätigen würden (so jedoch Bolla/Pfütze in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Glücksspielrecht in den Medien, § 4 a GlüStV Rn. 68, 70, § 10 a GlüStV Rn. 205, 208 m. w. N.).

- 183** Dass sich der Gesetzgeber bei der Regelung des Art. 7 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV an der Zahl der im Freistaat Bayern festgestellten illegalen Wettbüros orientiert hat, ist auch nicht deshalb sachwidrig, weil dabei die Annahmestellen der schon bisher zugelassenen öffentlichen Sportwettenanbieter außer Betracht geblieben sind. Denn anders als die von den Antragstellern zum Vergleich herangezogene bedarfsgesteuerte Zulassung zum Apothekerberuf sollen die glücksspielrechtlichen Kontingentierungsregelungen nicht eine flächendeckende Grundversorgung mit lebenswichtigen Gütern sicherstellen, sondern dazu beitragen, ein als sozial-schädlich betrachtetes Suchtverhalten so weit wie möglich einzudämmen.
- 184** (3) Die angegriffenen Regelungen sind auch verhältnismäßig im engeren Sinn. Die zahlenmäßige Begrenzung der Sportwettenkonzessionen auf 20 und der für Bayern geltenden Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen auf 400 verengt den Spielraum für private Anbieter nicht in unzumutbarer Weise; sie steht in angemessenem Verhältnis zu dem dadurch erreichbaren Rechtsgüterschutz. Die begrenzte Marktöffnung ist nicht Ausdruck einer geänderten Gefahreinschätzung des Gesetzgebers im Hinblick auf das Suchtpotenzial von Sportwetten, sondern dient – ebenso wie schon das frühere staatliche Wettmonopol – dem primären Ziel der Suchtbekämpfung und der Begrenzung der Wettleidenschaft. Da die staatliche Monopolisierung des Sportwettensektors grundsätzlich verfassungsgemäß war (BVerfGE 115, 276/310 ff.), liegt in der bloßen Kontingentierung der Wettkonzessionen und Vermittlungserlaubnisse, die einen weniger schweren Eingriff in die Berufswahlfreiheit darstellt, erst recht keine unzumutbare Belastung der privaten Anbieter (Windoffer, DÖV 2012, 257/264; Guckelberger/Zott, WiVerw 2014, 187/200).

- 185** Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Gestaltungsfreiheit des Normgebers dann besonders groß ist, wenn die Vorschriften dazu dienen sollen, auf einem neuen Sachgebiet Erfahrungen zu sammeln, die später die Grundlage für dauerhafte normative Entscheidungen bilden sollen (vgl. VerfGH vom 21.11.1986 VerfGHE 39, 96/142; VerfGHE 59, 219/228 f.; Stettner, NVwZ 1989, 806/811). Um ein solches Versuchsgesetz handelt es sich auch bei der „Experimentierklausel“ des § 10 a GlüStV (Windoffer, DÖV 2012, 257/263). Mit dieser auf sieben Jahre befristeten Regelung wollen die am Glücksspielstaatsvertrag beteiligten Länder erstmals erproben und durch die begleitende Evaluierung (§ 32 GlüStV) genauer ermitteln, ob sich die Ziele des § 1 GlüStV mit der begrenzten Freigabe des Sportwettenmarkts besser als mit der früheren Monopolregelung erreichen lassen (LT-Drs. 16/11995 S. 19). Schon um die Option offenzuhalten, bei einem Fehlschlagen des Versuchs zu restriktiveren Regelungen zurückzukehren, durften sie die Zahl der zu vergebenden Konzessionen zunächst eng begrenzt halten und insoweit die wirtschaftlichen Interessen der privaten Anbieter und Vermittler zurückstellen.
- 186** Die getroffenen Regelungen sind auch nicht deshalb als unverhältnismäßig anzusehen, weil sich daraus – wegen divergierender landesrechtlicher Ausführungsbestimmungen (vgl. Bolay/Pfütze in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10 a GlüStV Rn. 219) und der in einzelnen Bundesländern fortgeltenden schleswig-holsteinischen oder DDR-Sportwettenerlaubnisse (dazu BVerwG vom 21.6.2006 BVerwGE 126, 149 Rn. 51 ff.) – kein bundesweit einheitliches Zulassungsregime ergibt. Verfassungsrechtlich geboten ist zwar ein Mindestmaß an Konsistenz dergestalt, dass die gesetzlichen Bestimmungen konsequent und widerspruchsfrei am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wertsucht ausgerichtet sein müssen (vgl. BVerfGE 115, 276/310 ff.). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Länder im Sinn eines die Zuständigkeitsgrenzen überschreitenden Gesamtkonzepts inhaltsgleiche oder aufeinander abgestimmte Rechtsvorschriften erlassen müssten (vgl. BVerwG NVwZ-RR 2014, 181 Rn. 52).

- 187** bb) Art. 103 Abs. 1 BV ist ebenfalls nicht verletzt.
- 188** Ein eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb kann als Sach- und Rechtsgesamtheit seiner Substanz nach den Eigentumsschutz gemäß Art. 103 Abs. 1 BV genießen (VerfGH NVwZ 2014, 141/146 m. w. N.). Dies gilt aber nur insoweit, als mit der gewerblichen Tätigkeit nicht gegen Rechtsvorschriften verstoßen wird. Inhaber illegal geführter Betriebe können sich demnach nicht auf den Schutz des Eigentumsgrundrechts berufen (vgl. BVerwG vom 1.12.1982 BVerwGE 66, 301/303). Da das private Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten im Freistaat Bayern bis zum Erlass der angegriffenen Regelungen unzulässig war, kann die Kontingentierung der Sportwettenkonzessionen und der zugehörigen Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen von vornherein nicht in Eigentumsrechte von (bereits tätigen) Wettanbietern oder -vermittlern eingreifen. Daher musste in § 29 GlüStV auch keine Übergangsregelung für private Sportwettenveranstalter aufgenommen werden (vgl. Pagenkopf in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 29 GlüStV Rn. 6).
- 189** cc) Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BV ist nicht dadurch verletzt, dass für die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten jeweils Höchstgrenzen festgesetzt sind, während für Automaten Spiele in Spielhallen (§§ 24 ff. GlüStV, Art. 9 ff. AGGlüStV) und für Pferdewetten (§ 27 GlüStV, §§ 1 ff. RennwLottG) lediglich subjektive Zulassungsbeschränkungen gelten.
- 190** Der Gleichheitssatz untersagt dem Normgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln (VerfGH NVwZ 2014, 141/146 m. w. N.). Von einem derartigen Gleichheitsverstoß kann hier schon deshalb keine Rede sein, weil es für Sportwetten in der Vergangenheit keine (legalen) privaten Anbieter gegeben hat, deren schützenswerte Interessen bei der Novellierung des Glücksspielstaatsvertrags hätten berücksichtigt werden müssen; dagegen sind in den (bisher bundesrechtlich geregelten) Bereichen der gewerblichen Spielgeräte und der Rennwetten seit langem private Betreiber bzw. Veranstalter

tätig. Unabhängig davon steht es dem Gesetzgeber im Rahmen seines Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums grundsätzlich frei, für jede der verschiedenen Glücksspielformen ein eigenes, auf das spezifische Sucht- und Gefahrenpotenzial zugeschnittenes Regulierungskonzept zu verfolgen. Er ist daher auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung nicht verpflichtet, für die unterschiedlichen Bereiche identische Zulassungsbedingungen festzulegen und damit eine sektorenübergreifende „Gesamtkohärenz“ des Glücksspielmarkts herzustellen (vgl. BVerfG vom 20.3.2009 NVwZ 2009, 1221 Rn. 17; VerfGH NVwZ 2014, 141/146 m. w. N.; Guckelberger/Zott, WiVerw 2014, 187/200 f.; Windoffer, DÖV 2012, 257/262).

- 191** dd) Soweit die Antragsteller im Verfahren Vf. 4-VII-14 verfassungsrechtliche Bedenken auch wegen fehlender landesrechtlicher Regelungen zur Verteilung der Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen äußern, bezieht sich ihr Vorbringen nicht auf die zahlenmäßige Begrenzung als solche, sondern auf das in Art. 2 AGGlüStV normierte Erlaubnisverfahren, das jedoch nicht Gegenstand ihrer Popularklage ist.
- 192** c) Verfassungsrechtlich zu beanstanden ist § 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV.
- 193** aa) Die Ermächtigung der Ministerpräsidentenkonferenz zu einer verbindlichen (Neu-)Festlegung der Zahl der zu vergebenden Konzessionen 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 (vgl. oben 3. a) bb) (2); Isensee in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 126 Rn. 172), und ist daher mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) nicht vereinbar.
- 194** Die von den Regierungschefs der Länder nach § 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV gefassten Änderungsbeschlüsse, mit denen die staatsvertragliche Regelung des § 10 a Abs. 3 GlüStV unmittelbar derogiert werden kann und denen daher Rechtsnormqualität zukommt, lassen sich nur der intraföderalen Organisationseinheit „Ministerpräsidentenkonferenz“ zurechnen. Für das gemeinschaftliche Handeln dieses –

auf keiner gesetzlichen Grundlage beruhenden – Gremiums hat im Verhältnis zu Dritten keines der am Staatsvertrag beteiligten Bundesländer rechtlich einzustehen. Käme es zur gerichtlichen Überprüfung einer von der Ministerpräsidentenkonferenz festgesetzten Höchstzahl, könnten weder die einzelnen Landesverfassungen noch sonstiges vorrangiges Landesrecht als Prüfungsmaßstab herangezogen werden, da nur die Organe des jeweiligen Bundeslandes daran gebunden sind. Ein „landesrechtsfreies“ gemeinsames Tätigwerden muss den Ländern aber auch auf staatsvertraglicher Grundlage verwehrt bleiben (ebenso BerlVerfGH vom 19.12.2006 – 45/06 – juris Rn. 33 f. m. w. N.). Anders als beim bloßen Vollzug inhaltlich übereinstimmender Landesrechtsnormen, der in den oben aufgezeigten Grenzen auch durch eine für alle beteiligten Länder zuständige Behörde erfolgen kann, darf daher eine Gemeinschaftseinrichtung der Länder – zumindest für den Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung – nicht zu einer ländereinheitlichen Normsetzung ermächtigt werden (vgl. Pfeiffer, NJW 1962, 565/567).

- 195** Die verfassungsrechtlich unzulässige Ausübung landesrechtlicher Rechtsetzungsgewalt durch die Ministerpräsidentenkonferenz lässt sich nicht dahingehend (um-)deuten, dass mit einem Beschluss nach § 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV konkludent für jedes der beteiligten Bundesländer durch den jeweiligen Regierungschef in der Funktion als ressortmäßig zuständige oberste Landesbehörde eine inhaltsgleiche Rechtsverordnung erlassen würde. Eine solche Auslegung, wonach es sich hier nur um eine besondere Form paralleler landesrechtlicher Normsetzung handeln würde (vgl. OVG BerlBbg vom 16.6.2014 – 10 A 8.10 – juris Rn. 98), scheidet schon daran, dass verbindliche Beschlüsse zur Abänderung der in § 10 a Abs. 3 GlüStV festgelegten Zahl auch dann zustande kommen, wenn lediglich 13 der 16 Landesvertreter in der Ministerpräsidentenkonferenz zugestimmt haben. Eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen des bayerischen Ministerpräsidenten, von der ohne seinen Willen oder den seines Stellvertreters Gebrauch gemacht werden kann, darf es aber schon nach Art. 55 Nr. 2 BV nicht geben; sie widerspräche darüber hinaus dem Demokratieprinzip (Art. 2 BV).

- 196** bb) Unabhängig von diesem speziellen kompetenzrechtlichen Mangel hält § 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV auch nicht die allgemeinen rechtsstaatlichen Anforderungen ein, die für Verordnungsermächtigungen gelten.
- 197** Dass die Obergrenze der Zahl der länderübergreifend gültigen Wettkonzessionen mit der formell-gesetzlichen Regelung in § 10 a Abs. 3 GlüStV nicht definitiv feststeht, sondern nach § 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV durch eine untergesetzliche Rechtsnorm verschoben werden kann, verstößt allerdings nicht schon gegen den Vorbehalt des Gesetzes, der den parlamentarischen Gesetzgeber verpflichtet, wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen (vgl. VerfGH NVwZ 2014, 141/142 m. w. N.). Der Bayerische Landtag hat mit der Zustimmung zu den Vorschriften des § 4 a Abs. 3 Satz 1 und des § 10 a Abs. 5 Satz 1 GlüStV immerhin die Grundsatzentscheidung getroffen, dass zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV die Konzessionen für das Veranstellen von Sportwetten und die zugehörigen Wettvermittlungsstellen zahlenmäßig zu begrenzen sind. Wegen des Änderungsvorbehalts in § 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV bestimmt zwar letztlich ein Organ der Exekutive (Ministerpräsidentenkonferenz) über den genauen Umfang des Betätigungsfelds für Sportwettenveranstalter und -vermittler. Auch in grundrechtsrelevanten Bereichen ist aber nicht stets eine gesetzliche Vollregelung geboten. Der Gesetzgeber darf es daher bei der Schaffung objektiver Berufszugangsschranken grundsätzlich auch der Verwaltung überlassen, die konkreten Zulassungszahlen festzulegen (vgl. BVerfGE 33, 303/340 f. zur Studienplatzvergabe; BVerfG vom 14.10.1975 BVerfGE 40, 196/229 ff. zu § 9 Abs. 1 GüKG a. F.; vom 18.6.1986 BVerfGE 73, 280/292 ff. zu § 4 BNotO; vom 27.2.2008 NJW 2008, 1293/1294 zu § 168 Abs. 2 BRAO; BVerwG vom 15.4.1988 BVerwGE 79, 208/213 ff. zu § 13 Abs. 4 Satz 1 PBefG).
- 198** Die Übertragung der Regelungsgewalt auf die Exekutive ist aber an enge Voraussetzungen gebunden. Eine gesetzliche Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung, die über den Rahmen einer Ausführungsverordnung hinausgeht (Art. 55 Nr. 2 Satz 3 BV), muss im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV (Rechtsstaatsgrundsatz), Art. 5 Abs. 1 BV (Gewaltenteilungsprinzip) und Art. 70 Abs. 3 BV

(Parlamentsvorbehalt) nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt und begrenzt sein. Der parlamentarische Gesetzgeber darf sich nicht der Verantwortung für den Inhalt der Rechtsverordnung begeben und der Exekutive einen ihr nicht zukommenden Wirkungsbereich überlassen; diese muss sich am Willen des Gesetzgebers orientieren können. Das Gebot der Bestimmtheit der Ermächtigung bedeutet zwar nicht, dass dem Verordnungsgeber gar keine Ermessens- und Beurteilungsfreiheit zugebilligt werden darf; deren Grenzen müssen aber hinreichend deutlich erkennbar sein (VerfGH vom 28.5.2009 VerfGHE 62, 79/99 m. w. N.).

**199** Diese Anforderungen sind hier nicht erfüllt. Für die Bestimmung von Zweck und Ausmaß einer gesetzlichen Ermächtigung kommt es maßgebend auf den Willen des Gesetzgebers an, wie er sich aus dem Wortlaut der Ermächtigungsnorm und dem Sinnzusammenhang der Norm ergibt (BVerfGE 40, 196/230 m. w. N.). Weder aus dem Gesetzestext des § 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV noch aus dem systematischen Zusammenhang mit den übrigen Vorschriften lassen sich aber konkrete Aussagen dazu gewinnen, unter welchen Voraussetzungen die Regierungschefs der Länder die im Glücksspielstaatsvertrag festgelegte Höchstzahl anheben oder absenken dürfen. Dass von der Ermächtigung nur Gebrauch gemacht werden darf, „um die Erreichung der Ziele des § 1 besser zu gewährleisten“, bewirkt noch keine hinreichende Konkretisierung des Regelungsauftrags, da aus den fünf gleichrangigen Vertragszielen des § 1 Satz 1 GlüStV je nach Schwerpunktsetzung sehr unterschiedliche Folgerungen abgeleitet werden können. Auch in den Erläuterungen zum Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags finden sich keine Hinweise zu den Kriterien, anhand derer die Änderungskompetenz ausgeübt werden soll (LT-Drs. 16/11995 S. 20, 23).

**200** Das Fehlen materiell-rechtlicher Vorgaben wird auch nicht kompensiert durch das in § 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV normierte verfahrensrechtliche Gebot, dass die Regierungschefs ihre Beschlüsse „aufgrund von Ergebnissen der Evaluierung sowie einer wissenschaftlichen Untersuchung oder der Bewertung des Fachbeirats entsprechend § 9 Abs. 5“ zu treffen haben. Daraus kann zwar geschlossen werden, dass die staatsvertraglich bestimmte Zahl von maximal 20 Sportwettenkonzessio-

nen nicht zu beliebiger Zeit, sondern erst nach Abschluss der in § 32 GlüStV geforderten Evaluierung geändert werden kann. Unklar bleibt aber, inwieweit die Ministerpräsidentenkonferenz dabei – über die bloße Kenntnisnahme hinaus – die Empfehlungen zu berücksichtigen hat, die von (nicht näher bezeichneten) Wissenschaftlern oder dem von den Ländern eingesetzten Fachbeirat (§ 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV, §§ 8 ff. VwVGlüStV) abgegeben werden. Eine strikte inhaltliche Bindung an die Bewertungen einer unabhängigen, keinem Bundesland zuzurechnenden Stelle wäre aus den vorgenannten Gründen jedenfalls unzulässig. Soweit die Stellungnahmen des Fachbeirats oder von (Sucht-)Forschern unmittelbare Aussagen dazu enthalten, mit welcher Höchstzahl von Sportwettenkonzessionen die Ziele des § 1 GlüStV am besten erreichbar sind, handelt es sich auch nicht um fachgutachtliche Tatsachenfeststellungen, die zwingend zu übernehmen wären. Da über den allgemeinen Zielkatalog des Glücksspielstaatsvertrags hinaus keine gesetzlichen Maßstäbe vorgegeben sind, kann über die Höhe der Kontingentierung nach § 4 a Abs. 3 GlüStV letztlich nur anhand allgemeiner glücksspielpolitischer Erwägungen entschieden werden. Eine so weitgehende Gestaltungsfreiheit darf aber dem Verordnungsgeber, auch wenn er sachkundig beraten ist, nicht zugestanden werden.

- 201** cc) Der festgestellte Verstoß der Verordnungsermächtigung nach § 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) wirkt sich nicht auf die unmittelbar im Staatsvertrag (§ 10 a Abs. 3 GlüStV) getroffene Regelung über die höchstzulässige Zahl von Sportwettenkonzessionen aus. Denn diese Kontingentierung behält ihren Sinn auch dann, wenn eine Erhöhung oder Absenkung der festgesetzten Zahl nicht durch einen von den Regierungschefs gefassten Mehrheitsbeschluss, sondern nur im Wege einer Staatsvertragsänderung möglich ist.
- 202** Anderes gilt für die Regelung des 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. Zwar beschränkt sich die Prüfungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofs im Popularklageverfahren

auf die vom Antragsteller bezeichneten Rechtsnormen, sodass nicht zu prüfen ist, ob solche weiteren, nicht angegriffenen Bestimmungen des Landesrechts aus denselben Gründen wie die angefochtene Regelung der Bayerischen Verfassung widersprechen. Wird aufgrund einer Popularklage eine Regelung für verfassungswidrig erklärt, kann dieser Ausspruch aber auf Vorschriften erstreckt werden, die zwar nicht ausdrücklich angefochten sind, jedoch in so engem sachlichem Zusammenhang mit der angefochtenen Vorschrift stehen, dass sie mit ihr eine untrennbare Einheit bilden (vgl. VerfGH vom 24.5.1973 VerfGHE 26, 48/65 f.; vom 23.1.2012 VerfGHE 65, 1/21 f. m. w. N.). Bei dem in Art. 8 Nr. 5 Alt. 2 AGGlüStV normierten Änderungsvorbehalt liegt eine solche Verbindung vor. Denn die Vorschrift hat, wie in der amtlichen Begründung klargestellt wird (LT-Drs. 16/12192 S. 13), allein den Zweck, für den Fall eines Abänderungsbeschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz nach § 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV eine unverzügliche Anpassung der Zahl der Wettvermittlungsstellen zu ermöglichen. Da solche Beschlüsse aus den genannten verfassungsrechtlichen Gründen nicht gefasst werden dürfen, bleibt für eine Verordnung des Ministeriums nach Art. 8 Nr. 5 Alt. 2 AGGlüStV kein Raum mehr.

- 203** 5. Die in den Verfahren Vf. 4-VII-14 und Vf. 10-VII-14 angegriffenen allgemeinen Werbevorschriften des § 5 Abs. 3 und 4 GlüStV sind mit der Bayerischen Verfassung nicht in vollem Umfang vereinbar.
- 204** a) § 5 Abs. 3 GlüStV ist allerdings für sich genommen 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).

- 205** aa) Die Verbotsnorm des § 5 Abs. 3 Satz 1 GlüStV entspricht nahezu wörtlich dem zuvor geltenden § 5 Abs. 3 GlüStV 2008, zu dem nach damaligem Recht keine Ausnahmen vorgesehen waren. Diese strengere Vorgängerregelung war nach höchstrichterlicher Rechtsprechung mit der in Art. 12 GG geschützten Berufsfreiheit der Anbieter bzw. Vermittler von Glücksspielen sowie – bei konsequenter Anwendung – mit der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV vereinbar (BVerfG NVwZ 2008, 1338 Rn. 39, 47, 57; vom 30.9.2013 – 1 BvR 3196/11 – juris Rn. 22; BVerwG vom 1.6.2011 BVerwGE 140, 1 Rn. 20 ff., 30 ff.; vom 9.7.2014 NVwZ 2014, 1583 Rn. 21 f.; vgl. auch VGH BW vom 13.12.2011 – 6 S 2577/10 – juris Rn. 29 ff.; OVG NW vom 25.2.2014 – 13 A 3027/11 – juris Rn. 67 ff.; Hecker/Ruttig in Dietlein/Hecker/Ruttig, § 5 GlüStV Rn. 8 ff.). Diese Feststellung muss für das gleichlautende Werbeverbot nach § 5 Abs. 3 Satz 1 GlüStV, das für bestimmte Glücksspielformen gemäß Satz 2 im Einzelfall gelockert werden kann, erst recht gelten (vgl. BayVGH vom 29.11.2012 – 7 CS 12.1527 – juris Rn. 28 ff.; vom 8.7.2013 – 7 CS 13.929 – juris Rn. 11 ff.; VG Berlin vom 19.3.2015 – 23 K 261.13 – juris Rn. 41 ff.; VG Hamburg vom 3.7.2014 – 4 K 1368/13 – juris Rn. 62 ff.). Da die Bayerische Verfassung an Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit keine strengeren Anforderungen stellt als das Grundgesetz, ist die genannte Vorschrift auch aus landesverfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.
- 206** bb) Dass nach § 5 Abs. 3 Satz 2 GlüStV Werbemaßnahmen in den elektronischen Medien nur bei Lotterien sowie bei Sport- und Pferdewetten erlaubt werden dürfen und nicht auch bei anderen Glücksspielformen, wie z. B. dem Automatenpiel in Spielhallen, stellt weder einen Gleichheitsverstoß (Art. 118 Abs. 1 BV) noch einen (evidenten) Unionsrechtsverstoß dar. Ein sachlicher Grund für diese Ungleichbehandlung liegt bereits darin, dass nach der Neukonzeption des Glücksspielstaatsvertrags Lotterien und Sportwetten einschließlich der Pferdewetten in bestimmten Fällen auch im Internet veranstaltet und vermittelt werden dürfen (§ 4 Abs. 5 und 6, § 10 a Abs. 4, § 27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV). Soll die damit erstrebte Kanalisierung einer bisher nur durch illegale Angebote abgedeckten Nachfrage gelingen, muss für die konzessionierten neuen Anbieter auch in elektronischer Form gewor-

ben werden dürfen (LT-Drs. 16/11995 S. 26; Hecker/Ruttig in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 53, 69).

**207** Unabhängig davon durfte der Gesetzgeber im Rahmen seiner insoweit bestehenden Einschätzungsprärogative (vgl. VerfGHE 60, 234/246) das totale Fernseh- und Internetwerbeverbot für Geldautomaten- und Casinospiele vor allem deshalb für angezeigt halten, weil diese Glücksspielformen – auch im Vergleich zu Lotterien und Sportwetten – nach bisher gewonnenen Erkenntnissen ein besonders hohes Suchtpotenzial aufweisen (LT-Drs. 16/11995 S. 20, 30; Hecker/Ruttig in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 65). Das Verbot der Werbung in den elektronischen Medien war geeignet und erforderlich, um die weitere Expansion dieses Sektors nicht nur im Interesse des Jugendschutzes, sondern auch mit Blick auf die weiteren Ziele des § 1 Satz 1 GlüStV zu unterbinden. Da die Spielhallenbetreiber und sonstigen Anbieter außerhalb der elektronischen Medien weiterhin auf vielfältige Weise Werbung betreiben können, werden sie durch § 5 Abs. 3 GlüStV in ihrer Berufs- und Eigentumsfreiheit (Art. 101, 103 Abs. 1 BV) nicht unzumutbar eingeschränkt. Aus denselben Gründen kann in dem Verbot bestimmter Werbeformen auch kein unzulässiger Eingriff in das Grundrecht der freien Meinungsäußerung (Art. 110 BV) liegen, das nur innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze gewährleistet ist und daher durch derartige berufsregelnde Vorschriften wirksam beschränkt werden kann (vgl. VerfGH vom 24.8.1979 VerfGHE 32, 106/113 f. m. w. N.).

**208** cc) Dass das in § 5 Abs. 3 Satz 3 GlüStV normierte strikte Verbot von Fernsehwerbung unmittelbar vor oder während einer Live-Übertragung des die Wette betreffenden Sportereignisses nicht für Pferdewetten, sondern nur für die sonstigen Sportwetten gilt, verstößt ebenfalls weder gegen den Gleichheitsgrundsatz noch im Hinblick auf unionsrechtliche Vorgaben gegen das Rechtsstaatsprinzip (vgl. aber Sirch/Bolay in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 54). Der früher nur bundesrechtlich geregelte Sektor der Pferdewetten, zu dem der Glücksspielstaatsvertrag nunmehr einige ergänzende Bestimmungen enthält (vgl. § 2 Abs. 5 GlüStV), bildet innerhalb des sich rasch

verändernden deutschen Glücksspielmarkts ein historisch gewachsenes Sondersegment mit einem vergleichsweise geringen Anteil (LT-Drs. 16/11995 S. 20). Er wird geprägt von einer begrenzten Zahl zugelassener Wettveranstalter und Wettvermittler, die nach § 2 Abs. 2 RennwLottG bisher nur an dem in der Konzessionsurkunde benannten Ort Wetten entgegennehmen oder vermitteln durften (BVerwGE 140, 1 Rn. 38). Angesichts dieser traditionell „stationären“ Geschäftsform, von der auch nach der neuen Bestimmung des § 27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV nur unter engen Voraussetzungen abgewichen werden kann, durfte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass für den Bereich des Pferderennsports nicht in gleicher Weise wie bei den weitverbreiteten (illegalen) Live-Wetten in anderen Sportarten ein aktuelles Regelungsbedürfnis für ein striktes Fernsehwerbeverbot bestand (vgl. Hecker/Ruttig in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 59).

- 209** 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 (s. o. 4. c) aa) – 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.
- 210** aa) Der dem Glücksspielkollegium der Länder erteilte Auftrag, eine Werberichtlinie zu beschließen (§ 5 Abs. 4 Satz 4 i. V. m. § 9 a Abs. 8 Satz 1 GlüStV), zielt auf eine außenrechtswirksame Regelung. Denn die in allen Ländern zu veröffentliche (§ 5 Abs. 4 Satz 5 GlüStV) Richtlinie soll – anders als die früheren gemeinsamen Werberichtlinien der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden (dazu BVerwG vom 17.10.2012 – 8 B 61/12 – juris Rn. 23) – über den verwaltungsinternen Bereich hinaus unmittelbare rechtliche Bindungswirkung entfalten und damit in Gestalt einer Rechtsnorm erlassen werden.

- 211** Die Werberichtlinie nach § 5 Abs. 4 GlüStV ist nicht lediglich darauf gerichtet, im Sinn einer norminterpretierenden Verwaltungsvorschrift für eine einheitliche Vollzugspraxis zu sorgen, sondern soll die im Glücksspielstaatsvertrag nur unvollständig geregelten Werbebeschränkungen inhaltlich genauer bestimmen und ausgestalten. Dies folgt schon aus der in Satz 1 enthaltenen Legaldefinition, wonach es sich um Richtlinien „zur Konkretisierung von Art und Umfang der nach den Absätzen 1 bis 3 erlaubten Werbung“ handelt. Da die in § 5 Abs. 1 GlüStV geforderte Ausrichtung von Art und Umfang der Werbung „an den Zielen des § 1“ nur anhand der in § 1 Satz 2 GlüStV vorgesehenen „differenzierte(n) Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen“ möglich ist, weisen die Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags insoweit eine unzureichende Normierungsdichte auf, die nur durch untergesetzliche Ausführungsbestimmungen ausgeglichen werden kann (vgl. Hecker/Ruttig in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 30, 36, 77; Sirch/Bolay in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 36).
- 212** Diese Ergänzungsfunktion ist nach dem Willen der Staatsvertragsparteien der nach § 5 Abs. 4 GlüStV zu erlassenden Werberichtlinie zugewiesen. An die Stelle detaillierter materieller Verbote, wie sie in der Vorgängerregelung des § 5 Abs. 1 und 2 GlüStV 2008 enthalten waren (vgl. Hecker/Ruttig in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 2, 26 f.), tritt die staatsvertragliche Ermächtigung, mittels einer Richtlinie konkrete Festlegungen über Art und Umfang der erlaubten Werbung zu treffen (Pagenkopf, NJW 2012, 2918/2923). Wesentliche Aufgabe des Richtliniengebers ist danach eine „sachgerechte Differenzierung nach dem Gefährdungspotential der jeweiligen Glücksspielart“ (LT-Drs. 16/11995 S. 26); auch dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitserfordernis lässt sich – jedenfalls nach Einschätzung des Gesetzgebers – erst durch eine „weitgehende Ausdifferenzierung der zugelassenen Werbung nach den Absätzen 1 bis 3“ Rechnung tragen (LT-Drs. a. a. O.). Dementsprechend richtet sich die Werberichtlinie nicht nur, wie mit dem Verweis auf § 9 a Abs. 8 Satz 4 GlüStV für den Sonderfall des ländereinheitlichen Verfahrens klargestellt wird, an die jeweiligen Vollzugsbehörden; sie soll darüber hinaus als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift

auch die Gerichte binden (LT-Drs. a. a. O.) und damit aus sich heraus rechtliche Außenwirkung entfalten (vgl. Fried, MMR 2013, 483). Angesichts dieser von den vertragschließenden Ländern eindeutig beabsichtigten unmittelbaren Rechtswirkung kann § 5 Abs. 4 GlüStV nur als Ermächtigung zum Erlass untergesetzlicher Rechtsnormen verstanden werden.

**213** bb) Da der Adressat dieses Regelungsauftrags das als Gemeinschaftseinrichtung auftretende Glücksspielkollegium der Länder ist, gelten insoweit dieselben verfassungsrechtlichen Einwände wie bei dem in § 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV vorgesehene Änderungsvorbehalt zugunsten der Ministerpräsidentenkonferenz. Wird durch einen (Mehrheits-)Beschluss nach § 5 Abs. 4 i. V. m. § 9 a Abs. 8 Satz 1 GlüStV eine Werberichtlinie erlassen, aus der sich ohne weiteren Vollzugsakt rechtliche Schranken bzw. Rechtspflichten für die Anbieter und Vermittler von Glücksspielen ergeben, so hat dafür nach außen hin, z. B. in einem Gerichtsverfahren, keines der im Kollegium vertretenen Bundesländer rechtlich einzustehen. Die gemeinsame Richtlinie der Länder kann trotz ihrer unmittelbaren Rechtsverbindlichkeit weder auf ihre Vereinbarkeit mit vorrangigem Landesrecht überprüft noch nach dem lex posterior-Grundsatz durch ein nachfolgendes Landesgesetz derogiert werden. Eine solche „landesrechtsfreie“ intraföderale Rechtsetzung setzt sich über die im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG; Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) wurzelnde Bindung aller staatlichen Organe an die Rechtsordnung des eigenen Landes hinweg und verstößt damit gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung ebenso wie gegen zwingendes Landesverfassungsrecht (i. E. ebenso Liesching/Bolay in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, Anh. § 5 GlüStV § 1 WerbeRL Rn. 2; Viniol/Hofmann, MMR 2013, 434; vgl. oben 4. c) aa).

**214** Dass die Werberichtlinie dem legislativen Zugriff des Bayerischen Landtags und der übrigen Landesparlamente entzogen ist, lässt sich auch nicht mit dem für Staatsverträge geltenden Rechtsgrundsatz „pacta sunt servanda“ rechtfertigen. Denn anders als die Vorschriften im Glücksspielstaatsvertrag sind die mit der Werberichtlinie getroffenen Ausführungsbestimmungen zu keiner Zeit Gegenstand

einer Ländervereinbarung und eines Zustimmungsbeschlusses nach Art. 72 Abs. 2 BV gewesen. Aufgrund der Mehrheitsregel des § 9 a Abs. 8 Satz 1 GlüStV kann sogar der Fall eintreten, dass die Werberichtlinie für alle beteiligten Bundesländer in Kraft tritt, obwohl – zumindest bei einzelnen ihrer Bestimmungen – nur 11 von 16 Ländervertretern zugestimmt haben.

- 215** cc) Die in § 5 Abs. 4 GlüStV erteilte Regelungsermächtigung zugunsten einer Gemeinschaftseinrichtung der Länder verstößt auch dann gegen die Verfassung, wenn der zu erlassende Rechtssatz – wie von den Parteien des Staatsvertrags beabsichtigt (LT-Drs. 16/11995 S. 26) – als eine (länderübergreifend geltende) normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift qualifiziert wird. Denn diese Sonderform exekutivischer Rechtsetzung erlaubt ebenfalls keine Überschreitung der bundesstaatlichen Kompetenzgrenzen und keinen Verstoß gegen die rechtsstaatlich gebotene Verantwortungsklarheit.
- 216** Selbst wenn § 5 Abs. 4 GlüStV so verstanden werden könnte, dass die vom Glücksspielkollegium entworfene Werberichtlinie nicht dieser gemeinsamen Einrichtung zuzurechnen wäre, sondern mit ihrer Veröffentlichung in allen Bundesländern (§ 5 Abs. 4 Satz 5 GlüStV) in 16 gleichlautende landesrechtliche Richtlinien transformiert würde, läge in dieser staatsvertraglichen Ermächtigung ein Verfassungsverstoß. Exekutive Ausführungsbestimmungen zu förmlichen Gesetzen müssen grundsätzlich die für Rechtsverordnungen geltenden Voraussetzungen einhalten; nur ausnahmsweise kann ein Verwaltungsorgan zum Erlass von normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften ermächtigt werden. Die spezielle Legitimation für solche Richtlinien liegt darin, dass es der gesetzsvollziehenden Verwaltung ermöglicht wird, die Ausübung eines ihr gesetzlich eingeräumten Beurteilungsspielraums in eine abstrakt generalisierende, auch die Gerichte bindende Regelung vorzuverlagern und damit eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen. Die damit verbundene originäre Rechtsetzungskompetenz wird der Exekutive allerdings nur in wenigen Bereichen des Umwelt- und Anlagenrechts bei solchen Richtlinien zuerkannt, die unter Beteiligung externer Fachleute erarbeitet wurden und daher in hohem Maß wissenschaftlich-technischen Sachverstand ver-

körpern (vgl. BVerwG vom 28.10.1998 BVerwGE 107, 338/340 f.; vom 20.12.1999 BVerwGE 110, 216/218 f.; vom 29.8.2007 BVerwGE 129, 209 Rn. 12).

- 217** Die Werberichtlinie kann schon deshalb nicht zu den normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften gezählt werden, weil § 5 GlüStV nicht erkennen lässt, dass den für den Vollzug des Staatsvertrags zuständigen Behörden bei der Prüfung von Art und Umfang der erlaubten Glücksspielwerbung ein (auf die Tatbestandsvoraussetzungen bezogener) Beurteilungsspielraum zustehen soll, der in den abstrakt-generellen Regelungen der Richtlinie gleichsam gebündelt zum Ausdruck kommen könnte (ebenso VG Berlin vom 19.3.2015 – 23 K 261.13 – juris Rn. 58). Dass die Bundesländer beim Abschluss des Staatsvertrags auf eine detailliertere Ausgestaltung der Werbebeschränkungen verzichtet haben, reicht für sich genommen nicht aus, um daraus eine gerichtsfeste Konkretisierungsbefugnis der Exekutive bei der Ausfüllung der unbestimmten Rechtsbegriffe ableiten zu können.
- 218** Da nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz (Art. 5 BV) die letztverbindliche Normauslegung und damit die Kontrolle der Rechtsanwendung im Einzelfall grundsätzlich den Gerichten vorbehalten ist, darf die Effektivität des Rechtsschutzes nicht durch weitgreifende Beurteilungsspielräume für ganze Sachbereiche ausgehebelt werden (vgl. BVerfG vom 31.5.2011 BVerfGE 129, 1/22 f.). Die Freistellung der Rechtsanwendung von gerichtlicher Kontrolle bedarf stets eines hinreichend gewichtigen, am Grundsatz eines wirksamen Rechtsschutzes ausgerichteten Sachgrunds (BVerfGE 129, 1/23; BVerwG vom 1.3.1990 NVwZ 1991, 568/569). Auch dafür ist bei den Werbeverboten des § 5 GlüStV nichts ersichtlich. Denn die normative Konkretisierung dieser Berufsausübungsschranken setzt – anders als in den anerkannten Fällen normkonkretisierender Richtlinien zur Festlegung von Grenzwerten, Messverfahren und sonstigen technischen Standards – weder ein spezielles Erfahrungswissen noch die Ermittlung eines aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstands voraus, sondern ist maßgeblich geprägt durch glücksspielpolitische Abwägungen und Bewertungen. Das aus weisungsgebundenen Landesvertretern gebildete Glücksspielkollegium ist zudem nicht aufgrund einer besonderen Organstruktur – etwa durch die Verbindung fachlicher Expertise mit Elementen

gesellschaftlicher Repräsentanz – für die komplexe Aufgabe der Normkonkretisierung in erhöhtem Maß legitimiert (vgl. Fried, MMR 2013, 483/485), auch wenn es sich auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Glücksspielwerbung „stützen“ (§ 5 Abs. 4 Satz 2 GlüStV) und den (nicht näher definierten) „beteiligten Kreisen“ Gelegenheit zur Stellungnahme geben soll (§ 5 Abs. 4 Satz 3 GlüStV).

- 219** Werbeverbote für Glücksspielangebote unterliegen als Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit zwar nur dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt nach Art. 101 BV (vgl. VerfGHE 65, 1/15) und damit keinem umfassenden Parlamentsvorbehalt dergestalt, dass sämtliche Detailregelungen unmittelbar im Staatsvertrag enthalten sein müssten. Um die allgemeinen Vorschriften des § 5 Abs. 1 bis 3 GlüStV durch untergesetzliche Bestimmungen zu präzisieren und dabei auf neue Situationen flexibel reagieren zu können, bedarf es jedoch keines Rückgriffs auf das spezielle Regelungsinstrument der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift. Der Landesgesetzgeber kann vielmehr eine – nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmte – Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung (Art. 55 Nr. 2 Satz 3 BV) erteilen, die sich freilich nur an eine näher zu bezeichnende Behörde des eigenen Landes richten darf. Gewichtige Sachgründe, die es rechtfertigen könnten, die Werbebeschränkungen des Staatsvertrags statt in einer solchen Ausführungsverordnung in einer normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift näher zu umschreiben, sind nicht ersichtlich. Solche Gründe ergeben sich für diese berufsbezogenen Regelungen auch nicht aus der Natur der Sache (vgl. BVerfG vom 21.6.1989 BVerfGE 80, 257/266; BVerwG vom 17.6.2004 BVerwGE 121, 103/109 f.).
- 220** dd) Der Verstoß des § 5 Abs. 4 GlüStV gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) hat zur Folge, dass der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012 insoweit für verfassungswidrig zu erklären ist.
- 221** Diese Feststellung muss nicht auf die (nicht angefochtene) Vorschrift des § 5 Abs. 1 GlüStV erstreckt werden, wonach Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel „an den Zielen des § 1 auszurichten“ ist. Zwar steht diese generelle Vorgabe, aus der sich allein noch keine konkreten Ge- oder Verbote ableiten

lassen, in einem engen sachlichen Zusammenhang mit der in § 5 Abs. 4 GlüStV erteilten Konkretisierungsermächtigung. In § 5 Abs. 1 GlüStV kommt der mit der Neuregelung verfolgte „zielorientierte, prozedural ausgestaltete Ansatz“ (LT-Drs. 16/11995 S. 26) zum Ausdruck, der auf detaillierte materielle Verbote im Glücksspielstaatsvertrag verzichtet und die erforderliche Differenzierung nach den einzelnen Glücksspielarten der zu erlassenden Werberichtlinie vorbehält (vgl. Hecker/Ruttig in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 2 f.). Aus der Verfassungswidrigkeit der speziellen Ermächtigung nach § 5 Abs. 4 GlüStV folgt aber nicht zwingend, dass für die „Generalklausel“ des § 5 Abs. 1 GlüStV kein Anwendungsbereich mehr bliebe. Einer solchen Annahme steht bereits die ausdrückliche Verweisung in § 5 Abs. 3 Satz 2 GlüStV entgegen, wonach die Länder die Grundsätze nach Abs. 1 zu beachten haben, wenn sie – abweichend vom bestehenden Verbot – Werbung für Lotterien und für Sport- und Pferdewetten auch in den elektronischen Medien generell erlauben wollen. Darüber hinaus erscheint es zumindest als möglich, dass im Rahmen des Ermessens bei glücksspielrechtlichen Auswahlentscheidungen oder Aufsichtsmaßnahmen auch berücksichtigt wird, inwieweit sich die Bewerber bzw. Anbieter bei ihren Werbeaktivitäten an den in § 1 GlüStV formulierten Schutzziele orientieren, wie es in § 5 Abs. 1 GlüStV allgemein gefordert wird.

- 222** Die in § 5 Abs. 2 und 3 GlüStV normierten weiteren Werbebeschränkungen und -verbote, die in gleicher oder ähnlicher Form bereits in der vorangegangenen Fassung des Glücksspielstaatsvertrags enthalten waren, bleiben ebenfalls von der Verfassungswidrigkeit des § 5 Abs. 4 GlüStV unberührt, da sie auch ohne konkretisierende Ausführungsbestimmungen hinreichend bestimmt und unmittelbar vollzugsfähig sind.
- 223** 6. Die von der Antragstellerin im Verfahren Vf. 10-VII-14 angegriffenen speziellen Werbebeschränkungen für Spielhallen (§ 26 Abs. 1 GlüStV) verstoßen nicht gegen die Bayerische Verfassung.

- 224** Nach § 26 Abs. 1 GlüStV darf von der äußeren Gestaltung einer Spielhalle keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen (Alt. 1); ebenso wenig darf durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden (Alt. 2). Die Bestimmung gilt nach § 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV i. V. m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Erster GlüÄndStV ohne Übergangsfrist ab Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatsvertrags zum 1. Juli 2012 (vgl. Pagenkopf in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 29 GlüStV Rn. 14). Sie ergänzt die in § 5 GlüStV enthaltenen allgemeinen Werbebeschränkungen, die nach § 2 Abs. 3 GlüStV auch bei der Werbung für Spielhallen zu beachten sind (LT-Drs. 16/11995 S. 31).
- 225** Die Bestimmung des § 26 Abs. 1 GlüStV verstößt nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip (a) und greift nicht unzulässig in Grundrechte der Betreiber ein (b).
- 226** a) Die Gestaltungsvorgaben für Spielhallen entsprechen den allgemeinen rechtsstaatlichen Anforderungen.
- 227** aa) Mit der Vorschrift des § 26 Abs. 1 GlüStV hat der Landesgesetzgeber nicht eine dem Bund nach Art. 70 ff. GG zustehende Gesetzgebungskompetenz in Anspruch genommen, worin ohnehin nur im Fall eines evidenten und gravierenden Verstoßes eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV zu sehen wäre (s. o. 3. a).
- 228** Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in der zu §§ 24 und 25 GlüStV ergangenen Entscheidung vom 28. Juni 2013 (NVwZ 2014, 141 f.) dargelegt hat, gehört das Recht der Spielhallen seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i. V. m. Art. 70 Abs. 1 GG zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Die Streitfrage, ob von dieser Kompetenzübertragung allein die Gegenstände des bisherigen § 33 i GewO oder auch die in § 33 c bis § 33 h GewO geregelten Materien erfasst sind, kann, wie schon in der damaligen Entscheidung, auch bei § 26 Abs. 1 GlüStV offenbleiben (ebenso Liesching, ZfWG 2014, 367 mit Fn. 9). Denn die Werbebeschränkungen nach § 26 Abs. 1 GlüStV sind keine auf die technische Gestaltung und Aufstellung der Spielgeräte oder den eigentlichen

Spielvorgang bezogenen Anforderungen im Sinn von § 33 c bis § 33 h GewO. Sie sollen vielmehr – entsprechend dem in § 33 i Abs. 2 Nr. 3 GewO angeführten Versagungsgrund – „eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs“ verhindern, die durch das äußere Erscheinungsbild der Spielhalle ermöglicht oder gefördert werden könnte.

**229** An der Verfolgung dieses ordnungsrechtlichen Anliegens ist der Landesgesetzgeber nicht deshalb gehindert, weil er gemäß der Ausnahme zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für den Bereich der Spielhallen nur Einzelregelungen erlassen dürfte, die ausschließlich „lokal radiziert“ sind, also einen spezifischen Ortsbezug aufweisen (so jedoch Schneider, GewArch 2013, 137 f.; Degenhart, DVBl 2014, 416/420 f.). Eine solche Einschränkung des Verfassungswortlauts lässt sich weder aus dem Normzusammenhang ableiten noch aus der amtlichen Begründung, die zur Übertragung verschiedener ursprünglich dem Bund zugewiesener Gesetzgebungszuständigkeiten auf die Länder nur allgemein ausführt, es handle sich um „Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug und solche Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern“ (BT-Drs. 16/813 S. 9). Dass während der Vorberatungen zur Föderalismusreform im Zusammenhang mit der Frage, inwieweit die Länder für Spielhallen zuständig sein sollten, als Abgrenzungskriterium der Gesichtspunkt des örtlichen Bezugs erörtert wurde, reicht schon angesichts der Unbestimmtheit dieses Merkmals nicht aus, um auf eine entsprechende konkrete Vorstellung des verfassungsändernden Gesetzgebers schließen zu können (vgl. Lammers, GewArch 2015, 54/57 f.). Ein am Regelungsobjekt ansetzendes Normverständnis, wonach den Bundesländern – in Anbetracht der Ortsgebundenheit der Spielhallenerlaubnisse nach § 33 i GewO – die Gesetzgebungskompetenz für alle nicht unmittelbar geräte- oder ablaufbezogenen Regelungen zusteht, die den Betrieb der Spielhalle einschließlich ihres räumlichen Umfelds betreffen (so VerfGH Berlin vom 20.6.2014 NVwZ-RR 2014, 825 Rn. 49 f.; ähnlich StGH BW vom 17.6.2014 – 1 VB 15/13 – juris Rn. 311), kann danach jedenfalls nicht als offensichtlicher Verstoß gegen die Kompetenzbestimmung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und damit auch nicht als eine Verletzung des Rechtsstaatsgebots (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) angesehen werden.

- 230** Da die in § 26 Abs. 1 GlüStV normierten Gestaltungsanforderungen sich auf die Werbe- und Anreizwirkung des als Spielhalle genutzten Gebäudes und der ihm räumlich zugeordneten Nebenanlagen beziehen, fallen sie – entgegen anderslautender Stimmen (vgl. Berberich/W. Hambach/Brenner in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 26 GlüStV Rn. 51 m. w. N.) – auch nicht in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das „Bodenrecht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG). Denn zu dieser Materie gehören nur solche Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln (BVerfG vom 16.6.1954 BVerfGE 3, 407/424). Maßgeblich für die Abgrenzung des Bauplanungsrechts vom (landesrechtlichen) Bauordnungs- und sonstigen Sicherheitsrecht ist die gesetzgeberische Zielsetzung, nicht der Regelungsgegenstand (BVerwG vom 17.10.2012 BVerwGE 144, 341 Rn. 17). Die zum Bauplanungsrecht gehörenden Vorschriften sind gekennzeichnet durch einen flächenbezogenen Regelungsinhalt; ihr rechtlicher Anknüpfungspunkt ist nach § 1 Abs. 1 BauGB die bauliche und sonstige Nutzung von Grundstücken. Hieran gemessen ist die ausschließlich anlagenbezogene Vorschrift des § 26 Abs. 1 GlüStV nicht dem Kompetenzbereich des Bundes zuzuordnen, denn sie dient allein der Bekämpfung der Spielsucht und verfolgt damit einen rein sicherheitsrechtlichen Zweck. Hierfür steht den Ländern – ebenso wie für die ästhetischen Gestaltungsanforderungen an Bauwerke (vgl. VerfGHE 65, 1/9; BVerwG vom 11.10.2007 BVerwGE 129, 318 Rn. 10 ff.) – nach Art. 70 Abs. 1 GG die alleinige Gesetzgebungskompetenz zu (VerfGH NVwZ 2014, 141/142).
- 231** bb) Die in § 26 Abs. 1 GlüStV getroffenen Regelungen verstoßen nicht gegen das Bestimmtheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV).
- 232** Das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Bestimmtheitsgebot verpflichtet den Normgeber, seine Vorschriften so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen der Normenklarheit und der Justiziabilität entsprechen. Gesetze müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage erkennen und

ihr Verhalten danach einrichten können. Die Gerichte müssen in der Lage sein, die Anwendung der betreffenden Rechtsvorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren. Weder aus dem Rechtsstaatsprinzip noch aus den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Gewaltenteilung ergibt sich allerdings ein Verbot, unbestimmte Rechtsbegriffe, also Begriffe, die bei der Gesetzesanwendung noch der Konkretisierung bedürfen, zu verwenden. Der Gesetzgeber ist aber verpflichtet, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. VerfGH vom 24.2.1988 VerfGHE 41, 17/24 m. w. N.). Mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch Berücksichtigung des Normzusammenhangs oder aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung muss sich eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lassen (VerfGH vom 13.3.2012 VerfGHE 65, 61/69).

- 233** Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Die genaue Reichweite des Werbeverbots bei der äußeren Gestaltung von Spielhallen lässt sich durch Auslegung anhand des Wortlauts sowie systematischer und teleologischer Erwägungen hinreichend bestimmen (vgl. im Einzelnen Liesching, ZfWG 2014, 367/368 ff.; Schmitt in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 26 GlüStV Rn. 2 ff.; a. A. Hufen, Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 84; krit. auch Odenthal, GewArch 2012, 345/347 f.). Hieraus ergibt sich, dass § 26 Abs. 1 GlüStV nicht jede an der Außenfassade einer Spielhalle angebrachte Information zur Art des Spielbetriebs oder zu den angebotenen Spielen verbietet, sondern nur die zum Zweck der Werbung in besonderer Weise „gestalteten“ Hinweise auf das Glücksspielangebot (Liesching, ZfWG 2014, 367/368). Das Anbringen einer für Automatenpiellokale gebräuchlichen Gattungsbezeichnung wie „Spielhalle“, „Spielothek“ oder „Spielsalon“ unterfällt daher für sich betrachtet nicht dem Werbeverbot (Alt. 1), sofern der betreffende Schriftzug nicht so auffällig gestaltet ist, dass von ihm eine zusätzliche Anreizwirkung ausgeht (Alt. 2). Ob nach heutigem Wortverständnis auch Begriffe wie „Casino“ bzw. „Spielcasino“ als wertneutrale Alternativbezeichnungen für eine Automatenpielhalle gelten können (so Lie-

sching, ZfWG 2014, 367/371; Schneider, GewArch 2013, 137/144) oder ob sie aufgrund ihrer herkömmlichen Bedeutung zwangsläufig mit dem gehobenen Ambiente einer Spielbank assoziiert werden und damit eine zusätzliche Werbewirkung entfalten (vgl. LT-Drs. 16/11995 S. 31), ist eine fachgerichtlich zu klärende Frage, die sich nicht auf die Bestimmtheit der Norm auswirken kann. Das Gleiche gilt für die Frage, wann eine zu einem zusätzlichen Spielanreiz führende „besonders auffällige (äußere) Gestaltung“ der Spielhalle vorliegt, denn sie kann – ähnlich wie die bauordnungsrechtlich relevante „störende Häufung“ von Werbeanlagen (dazu BVerwG vom 3.3.1971 BayVBI 1971, 226 f.) – nicht ohne Blick auf die jeweiligen Umgebungsverhältnisse beantwortet werden. Angesichts der Vielfalt der für Spielhallen in Betracht kommenden optischen Gestaltungselemente waren eindeutigere normative Vorgaben als die in § 26 Abs. 1 GlüStV enthaltenen kaum möglich und daher nach dem Bestimmtheitsgrundsatz jedenfalls nicht zwingend geboten (vgl. VerfGHE 60, 234/247).

**234** b) Die angegriffene Vorschrift verstößt nicht gegen Grundrechte.

**235** aa) Die nach Art. 101 BV grundrechtlich geschützte Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber und -unternehmer ist nicht verletzt (ebenso Liesching, ZfWG 2014, 367/368). Die Werbebeschränkungen des § 26 Abs. 1 GlüStV sind Berufsausübungsregelungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass von Spielhallen kein übermäßiger werblicher Anreiz zum Spielen ausgeht (LT-Drs. 16/11995 S. 31). Das damit verfolgte Ziel der Suchtprävention stellt, wie oben dargelegt, einen besonders wichtigen Gemeinwohlbelang dar. Die getroffenen Regelungen sind zur Zielerreichung geeignet, da damit gerechnet werden kann, dass durch eine Verminderung der Anreize zur Spielteilnahme die Zahl der Spielhallenbesucher verringert oder zumindest ein weiterer Anstieg begrenzt werden kann, sodass weniger Personen der Suchtgefahr ausgesetzt werden als bei unbeschränkter Werbung. Die hierzu erlassenen Gestaltungsanforderungen für Spielhallen sind auch erforderlich, da kein gleich wirksames milderer Mittel ersichtlich ist. Mit der getroffenen Regelung werden die Spielhallenbetreiber nicht in unzumutbarer Weise in ihrer wirtschaftlichen Entfaltung eingeschränkt. Da das Werbeverbot sich auf die

Außengestaltung der Spielhallen beschränkt, verbleiben den Betreibern außerhalb dieses räumlichen Umfelds verschiedene Werbemöglichkeiten im allgemeinen Rahmen des § 5 GlüStV, z. B. durch Verteilung von Flyern oder durch Anzeigen in den Printmedien.

- 236** bb) Die Regelung greift – auch unter dem Aspekt des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs (VerfGH NVwZ 2014, 141/146 m. w. N.) – nicht in unzulässiger Weise in das Grundrecht auf Eigentum (Art. 103 Abs. 1 BV) ein.
- 237** Die Betreiber der bestehenden Spielhallen sind in ihrem Eigentumsgrundrecht insoweit berührt, als sie die aufgrund der Neuregelung des § 26 Abs. 1 GlüStV unzulässig gewordenen Gestaltungselemente (Abbildungen und Beschriftungen auf der Gebäudefassade oder auf zugeordneten Nebenanlagen) entfernen müssen und nicht weiter verwenden dürfen. Die für diese Werbemaßnahmen getätigten finanziellen Aufwendungen können sich damit nicht oder zumindest nicht über den gesamten vorgesehenen Zeitraum hinweg amortisieren.
- 238** Die gestalterischen Vorgaben des § 26 Abs. 1 GlüStV sind nicht als eine gemäß Art. 159 BV entschädigungspflichtige Enteignung im Rechtssinn anzusehen, da dadurch keine vom Eigentumsgrundrecht geschützte Rechtsposition zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben vollständig oder teilweise entzogen wird (vgl. VerfGH NVwZ 2014, 141/146 m. w. N.). Die Regelungen stellen vielmehr Eigentumsinhaltsbestimmungen dar, mit denen die Gemeinwohlbindung des Eigentums zur Geltung gebracht wird (Art. 103 Abs. 2, Art. 158 BV).
- 239** Bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums muss der Normgeber die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Er muss sich dabei im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen halten; insbesondere ist er an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen daher nicht weiter gehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. Der Kernbereich der Eigentumsge-

rantie, zu dem die Privatnützigkeit des Eigentumsobjekts gehört, darf dabei nicht ausgehöhlt werden (vgl. BVerfG vom 2.3.1999 BVerfGE 100, 226/240 f.).

**240** Diese Grenzen der inhaltlichen Eigentumsbeschränkung sind bei der Vorschrift des § 26 Abs. 1 GlüStV eingehalten. Die Inhaber der Spielhallen werden durch die Einschränkung der äußeren Gestaltung nicht an der Weiterführung ihres Betriebs gehindert, sondern lediglich daran, die Außenfassade des Betriebsgebäudes und die zugehörigen Nebenanlagen als Werbefläche zur Gewinnung neuer Kunden zu verwenden. Der ihnen durch nutzlos gewordene Aufwendungen für Werbeaufschriften oder -bemalungen entstehende wirtschaftliche Verlust steht nicht außer Verhältnis zu dem durch Anwendung der Vorschrift erzielbaren Nutzen für die Bekämpfung der Spielsucht, die ein besonders wichtiges Gemeinschaftsziel darstellt. Werbung auf der Außenseite von baulichen Anlagen wird ohnehin meist nur für eine beschränkte Zeit aufgebracht und ist typischerweise von begrenzter Lebensdauer. Soweit es sich um massive Bauteile, wie etwa einen sog. Werbepylon, handelt (vgl. BayVGh vom 26.5.2014 NVwZ-RR 2014, 684 f.), kommt regelmäßig eine weitere Verwendung als Werbeträger für solche Produkte oder Dienstleistungen in Betracht, die unbeschränkt beworben werden dürfen. Da die wirtschaftlichen Auswirkungen der staatsvertraglich festgelegten Gestaltungsanforderungen somit insgesamt nicht besonders schwer wiegen und die Fortführung eines bestehenden Spielhallenbetriebs nicht ernsthaft gefährden können, war der Gesetzgeber auch nicht verpflichtet, für die neu erlassene Bestimmung des § 26 Abs. 1 GlüStV eine Übergangs-, Härtefall- oder Entschädigungsregelung nach dem Muster des § 29 Abs. 4 Sätze 2, 3 oder 4 GlüStV vorzusehen.

**241** cc) Ob die nach § 26 Abs. 1 GlüStV unzulässigen Gestaltungsformen und Werbeaussagen als kommerzielle Meinungsäußerungen dem sachlichen Schutzbereich der Meinungsfreiheit (Art. 110 BV) unterfallen (dazu BVerfG vom 12.12.2000 BVerfGE 102, 347/359 f.; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 110 Rn. 7; Stettner in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 110 Rn. 10 ff.), bedarf keiner weiteren Klärung. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs unterliegt das genannte Grund-

recht in gleicher Weise wie Art. 5 Abs. 1 GG der Schranke der allgemeinen Gesetze (VerfGH vom 6.11.1990 VerfGHE 43, 148/154 m. w. N.). Ein möglicher Eingriff wäre daher jedenfalls durch die gesetzliche Bestimmung des § 26 Abs. 1 GlüStV gerechtfertigt, die sich nicht gegen das Äußern einer bestimmten Meinung als solche richtet, sondern nur gegen die Kundgabe in einer bestimmten Form und einem bestimmten räumlichen Zusammenhang.

- 242** dd) Inwieweit den Spielhallenbetreibern ein auch nach der Bayerischen Verfassung grundrechtlich geschütztes allgemeines Persönlichkeitsrecht oder Namensrecht (Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV) im Hinblick auf ihre selbstgewählte Firmenbezeichnung zusteht, kann hier ebenfalls offenbleiben. In eine solche Rechtsposition wird nicht schon dadurch eingegriffen, dass es den Betreibern untersagt ist, an der Spielhalle einen Firmennamen äußerlich sichtbar anzubringen, von dem eine spezielle Werbe- oder Anreizwirkung im Hinblick auf das angebotene Glücksspiel ausgeht. Selbst wenn insoweit ein Eingriff unterstellt würde, wäre dieser aber jedenfalls durch das gesetzliche Verbot nach § 26 Abs. 1 GlüStV gerechtfertigt. Da außerhalb des von dieser Vorschrift erfassten örtlichen Geltungsbereichs die Firmenbezeichnungen der Spielhallenbetreiber ungehindert auch zu Werbezwecken eingesetzt werden können, wird das Recht auf Führung des eigenen Namens nicht unverhältnismäßig eingeschränkt.
- 243** ee) Art. 118 Abs. 1 BV ist nicht dadurch verletzt, dass hinsichtlich der äußeren Gestaltung für Spielhallen andere Regelungen gelten als für Spielbanken, obwohl dort ebenfalls Automaten Spiele zugelassen sind (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 SpielbO).
- 244** Der Gleichheitssatz untersagt dem Normgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln (VerfGH vom 24.07.2006 VerfGHE 59, 134/140). Der Gesetzgeber muss unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung Spielbanken, von denen in einem Regierungsbezirk für jeweils eine Million Einwohner höchstens eine zugelassen werden darf (Art. 1 Abs. 2 Satz 2 SpielbG), und Spielhallen, von denen es laut einer Bestandsaufnahme im

Jahr 2009 deutschlandweit ca. 12.300 gab (LT-Drs. 16/11995 S. 30), nicht den genau gleichen gesetzlichen Regelungen unterwerfen. Sowohl Spielbanken als auch Spielhallen unterliegen einer Reihe glücksspielrechtlicher Beschränkungen, die ihre Begründung in erster Linie in der Bekämpfung der Spielsucht als besonders wichtigem Gemeinwohlziel finden. Der Gesetzgeber muss dabei jedoch keine identischen Regelungen treffen, sondern kann ein auf den jeweiligen Charakter des Spielangebots in Spielbanken und Spielhallen zugeschnittenes Konzept verfolgen. Er verfügt bei der Auswahl der Zweckverwirklichungsmittel über einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum, der hier nicht überschritten ist. In Spielbanken, die einer intensiven Aufsicht u. a. durch das Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr unterliegen (Art. 3 SpielbG), sind alle Personen vom Spielbetrieb ausgeschlossen, bei denen aufgrund der Wahrnehmung des Personals oder aufgrund von Meldungen Dritter Anhaltspunkte für eine Spielsuchtgefährdung bestehen (Art. 4 a Abs. 2 Satz 2 SpielbG); die Einhaltung solcher Spielersperren wird durch die in der Spielbankordnung vorgesehenen Zugangskontrollen sichergestellt. Bereits durch diese Regelungen sowie durch die Beschränkung der Erlaubniserteilung auf Staatsbetriebe des Freistaates Bayern (Art. 2 Abs. 2 SpielbG) wird bei Spielbanken die Verfügbarkeit des Spielangebots für Spielsüchtige stark begrenzt, sodass der Normgeber von einem mit § 26 Abs. 1 GlüStV vergleichbaren präventiven Verbot der Außenwerbung unmittelbar an der Spielstätte absehen durfte.

- 245** Da das Suchtpotenzial bei Geldspielgeräten nach den bisher vorliegenden Studien als besonders hoch einzuschätzen ist (vgl. LT-Drs. 16/11995 S. 20, 30), bestand auch keine verfassungsrechtliche Verpflichtung, die gewerblichen Spielhallen im Hinblick auf die örtlichen Werbebeschränkungen mit Geschäftslokalen gleichzustellen, in denen völlig andere Arten von Glücksspielen angeboten oder vermittelt werden. Dies gilt insbesondere für die Lotterieannahmestellen, in denen ein staatlich monopolisiertes Glücksspielangebot vertrieben wird (§ 10 Abs. 2 GlüStV) und die daher – neben ihrer zahlenmäßigen Begrenzung (§ 10 Abs. 4 GlüStV) – einer erheblich intensiveren staatlichen Steuerung unterliegen als die privaten Spielhallen. Die Unterschiede der für die Außenwerbung geltenden Regelungen stellen

dementsprechend auch keinen evidenten Verstoß gegen das bundesverfassungsrechtliche Konsistenzgebot oder gegen unionsrechtliche Kohärenzanforderungen dar.

## VII.

- 246** Aus der oben festgestellten Unwirksamkeit des Zustimmungsbeschlusses (nur) in Bezug auf § 4 a Abs. 3 Satz 2 und § 5 Abs. 4 GlüStV ergibt sich nicht die Unwirksamkeit der Zustimmung zum gesamten Glücksspielstaatsvertrag. Denn es lässt sich weder feststellen, dass ohne die genannten Einzelregelungen auch die übrigen Vertragsbestimmungen keine Bedeutung mehr hätten bzw. die angestrebte Glücksspielregulierung nicht mehr sinnvoll zu verwirklichen wäre, noch ergibt sich nach dem von den Vertragsparteien verfolgten Gesamtkonzept eine so enge Verflechtung der getroffenen Regelungen, dass eine untrennbare Einheit anzunehmen wäre. Die Grundsätze zur Teilnichtigkeit von Rechtsnormen finden insoweit auch Anwendung auf Zustimmungsbeschlüsse zu Staatsverträgen (vgl. VerfGHE 28, 143/173 m. w. N.).
- 247** Da die Rechtsetzungsermächtigungen des § 4 a Abs. 3 Satz 2 und des § 5 Abs. 4 GlüStV gegen die Bayerische Verfassung verstoßen, dürfen sich die Vertreter des Freistaates Bayern in der Ministerpräsidentenkonferenz und im Glücksspielkollegium der Länder insoweit an keiner Beschlussfassung beteiligen. Darin liegt kein Verstoß gegen den bundesverfassungsrechtlichen Grundsatz der Vertragstreue (s. o. V. 2.), da sich aus den genannten Bestimmungen, die für die Wirksamkeit des Beschlusses jeweils eine qualifizierte Mehrheit genügen lassen (§ 4 a Abs. 3 Satz 2, § 5 Abs. 4 Satz 4 i. V. m. § 9 a Abs. 8 Satz 1 GlüStV), keine strikte Mitwirkungsverpflichtung der Ländervertreter ergibt. Würde aufgrund der Nichtbeteiligung einzelner Länder das für die kollegiale Beschlussfassung verlangte Quorum verfehlt, so führte dies nicht zu einem vertragswidrigen Regelungsvakuum. Denn der zur gemeinsamen Normsetzung erforderliche übereinstimmende Wille einer Ländermehrheit lässt sich rechtlich ohnehin nicht erzwingen; ob sein Zustande-

kommen an einem inhaltlichen Dissens oder an einem (landes-)verfassungsrechtlichen Hindernis scheitert, macht aus Sicht der übrigen Vertragsparteien keinen Unterschied.

**248** Wegen der Bindungswirkung der vorliegenden Entscheidung (Art. 29 Abs. 1 VfGHG) darf auch die auf der Grundlage des § 5 Abs. 4 GlüStV bereits erlassene Werberichtlinie, deren Inhalt nicht Gegenstand des Staatsvertrags ist, von den Organen des Freistaates Bayern nicht (mehr) als verbindliche intraföderale Rechtsnorm verstanden und angewandt werden. Die Anbieter und Vermittler von Glücksspielen sind daher im Verhältnis zu den bayerischen Vollzugsbehörden nicht verpflichtet, die in der Richtlinie des Glücksspielkollegiums getroffenen Werbebeschränkungen einzuhalten. Diese partielle Suspendierung einer staatsvertraglich begründeten Bindung an das Regelwerk einer gemeinsamen Einrichtung läuft im vorliegenden speziellen Fall dem bundesverfassungsrechtlichen Gebot „pacta sunt servanda“ ausnahmsweise nicht zuwider. Denn die im Erlass der Werberichtlinie durch das Glücksspielkollegium liegende „landesrechtsfreie“ Normsetzung verstößt gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung des Grundgesetzes, sodass eine Anwendung des § 5 Abs. 4 GlüStV in dem von den Staatsvertragsparteien intendierten Sinn von vornherein bundesrechtlich ausgeschlossen ist. Es ist im Übrigen nicht ersichtlich, dass ein sachgerechter Vollzug des Glücksspielstaatsvertrags nur bei einer ländereinheitlichen Anwendung der Werberichtlinie möglich wäre (vgl. BVerwGE 50, 137/150; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 72 Rn. 22).

**249** Da der festgestellte Verfassungsverstoß sich nur auf das Zustandekommen und die Rechtsnatur, nicht aber auf den Inhalt der Werberichtlinie bezieht, wäre das zuständige Staatsministerium (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV) durch die vorliegende Entscheidung nicht gehindert, durch einen entsprechenden Anwendungserlass die vom Glücksspielkollegium der Länder entwickelten Anforderungen an die Glücksspielwerbung als (nur verwaltungsintern bindende) norminterpretierende Verwaltungsvorschriften mit Wirkung für die bayerische Glücksspielverwaltung einzuführen. Inwieweit die einzelnen Richtlinienbestimmungen danach zur einheit-

lichen Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe des § 5 Abs. 1 i. V. m. § 1 GlüStV dienen und bei Vollzugsmaßnahmen zur Begründung herangezogen werden könnten, hinge jeweils von ihrer Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Recht ab; darüber hätten in Streitfällen zunächst die Verwaltungsgerichte zu entscheiden.

## VIII.

**250** Die Verfahren sind kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Den Antragstellern in den Verfahren Vf. 4-VII-14 und Vf. 10-VII-14 sind, da ihre Popularklagen hinsichtlich einiger der angegriffenen Vorschriften erfolgreich waren, die entstandenen notwendigen Auslagen teilweise aus der Staatskasse zu erstatten (Art. 27 Abs. 3 VfGHG).