

# Regelungen zur Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten im Glücksspielstaatsvertrag mit der Bayerischen Verfassung vereinbar

\*Pressemitteilung zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 23. November 2016\*

über eine Popularklage

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit von § 9 Abs. 1 Sätze 4 und 5, § 9 a Abs. 2 Nr. 3 Alt. 2 und Abs. 5 bis 8, § 27 Abs. 1 und 2 sowie § 29 Abs. 5 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 30. Juni 2012 (GVBl S. 318, 319, BayRS 2187-4-I).

\*I.\*

Die \*Popularklage betrifft die Frage\*, ob der Beschluss des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012, dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag zuzustimmen, gegen die Bayerische Verfassung verstößt, soweit dieser Staatsvertrag Regelungen zur Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten enthält.

Der Glücksspielstaatsvertrag ist als Artikel 1 des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags im Freistaat Bayern am 1. Juli 2012 in Kraft getreten. Bis dahin war das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten ausschließlich bundesrechtlich im Rennwett- und Lotteriegesetz (RennwLottG) und in den als Bundesrecht im Verordnungsrang fortgeltenden

Ausführungsbestimmungen geregelt. Danach bedürfen Vereine, die das Unternehmen eines Totalisators aus Anlass öffentlicher Pferderennen und anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde betreiben (§ 1 Abs. 1 RennwLottG), sowie Buchmacher, die gewerbsmäßig Wetten bei öffentlichen Leistungsprüfungen für Pferde abschließen oder vermitteln (§ 2 Abs. 1 RennwLottG), einer Erlaubnis der nach Landesrecht zuständigen Behörde. Gestützt auf die mit Wirkung vom 30. Juni 2012 in Kraft getretene Länderöffnungsklausel des § 25 Abs. 3 RennwLottG haben die Länder ergänzende Regelungen zur Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten in den Glücksspielstaatsvertrag aufgenommen.

## \*II.\*

1. Die \*Antragstellerin\* rügt u. a., § 25 Abs. 3 RennwLottG sei nicht hinreichend bestimmt und ermächtige nur zu weitergehenden Vorschriften hinsichtlich des Vermittelns von Pferdewetten über das Internet; im Hinblick auf das Veranstalten fehle den Ländern die Gesetzgebungsbefugnis. Die Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag zum Erlaubnisvorbehalt für Pferdewetten, die Internetrestriktionen und die Übergangsregelung stünden im Widerspruch zum EU-Recht und verletzen die Berufsfreiheit der Buchmacher (Art. 101 BV) sowie deren Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 103 Abs. 1 BV). Durch das Einsatzlimit und das Verrechnungsverbot bei Pferdewetten im Internet werde gegen die allgemeine Handlungsfreiheit der Wettkunden (Art. 101 BV) verstoßen. Schließlich sei der Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 Abs. 1 BV) verletzt, da gefährlichere Glücksspielbereiche, wie z. B. Spielhallen und Sportwetten, privilegiert würden.

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

## \*III.\*

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Popularklage am 23. November 2016 abgewiesen. Die im Glücksspielstaatsvertrag enthaltenen Regelungen zum Erfordernis einer inländischen Erlaubnis für die Vermittlung von Pferdewetten und der Vereinbarkeit mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags (§ 27 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 2 Satz 1 GlüStV) und zum grundsätzlichen Verbot der Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten im Internet mit Erlaubnisvorbehalt (§ 27 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 4 und 5 Nr. 2 Sätze 1 bis 3 GlüStV) sowie die Übergangsregelung für bisherige Buchmachererlaubnisse nach dem Rennwett- und Lotterieweggesetz (§ 29 Abs. 5 GlüStV) sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

\*Zu der Entscheidung im Einzelnen:\*

1. Bis zum Inkrafttreten des § 25 Abs. 3 RennwLottG enthielten das Rennwett- und Lotterieweggesetz und die Ausführungsbestimmungen keine Regelungen über den Abschluss und die Vermittlung von Pferdewetten im Internet. Mit der Länderöffnungsklausel wollte der Bundesgesetzgeber geeignete Rahmenbedingungen für Pferdewetten in einem kohärenten System des Glücksspielwesens schaffen und es den Ländern ermöglichen, notwendige ergänzende Regelungen zu Pferdewetten zu treffen. Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass er diese Ermächtigung für den Bereich der Online-Pferdewetten auf deren Vermittlung hätte beschränken und den direkten Vertragsabschluss zwischen Anbieter und Wettkunden ohne einen zwischengeschalteten Vermittler hiervon hätte ausnehmen wollen. In beiden Fällen sind die Wettkunden in gleicher Weise schutzbedürftig.

2. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ist nicht wegen eines Verstoßes gegen Gemeinschaftsrecht verletzt.

a) Die Vermittlung von Pferdewetten an ausländische Anbieter durch inländische Buchmacher war bis zum Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags nicht ausdrücklich geregelt. Nunmehr bestimmt § 27 Abs. 1 Satz 2 GlüStV

ausdrücklich, dass Pferdewetten nur dann an ausländische Anbieter vermittelt werden dürfen, wenn für den Abschluss dieser Pferdewetten im Inland oder den Betrieb eines Totalisators für diese Pferdewetten im Inland eine Erlaubnis der zuständigen deutschen Behörden vorliegt. Darin ist kein Verstoß gegen das unionsrechtliche Diskriminierungsverbot zu sehen. Vielmehr werden sämtliche in- und ausländischen Anbieter von Pferdewetten in gleicher Weise dem Erfordernis einer inländischen Erlaubnis unterworfen. Auch die Erlaubnisvoraussetzung, wonach das Veranstalten und Vermitteln der Pferdewetten den Zielen des § 1 GlüStV nicht zuwiderlaufen darf, ist nicht offenkundig und schwerwiegend gemeinschaftswidrig.

b) Das grundsätzliche Verbot, Pferdewetten im Internet zu veranstalten und zu vermitteln, und die Möglichkeit, das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten im Internet unter bestimmten Voraussetzungen – insbesondere unter Begrenzung des Höchsteinsatzes und Festlegung eines Verrechnungsverbots von Gewinnen mit Wetteinsätzen – zu erlauben, wenn es den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags nicht zuwiderläuft, stehen ebenfalls mit Gemeinschaftsrecht in Einklang. Diese Bestimmungen dienen dem Schutz der Verbraucher vor Sucht- und Kriminalitätsgefahren und verfolgen damit legitime Gemeinwohlziele.

c) Nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz erteilte Buchmachererlaubnisse galten im bisherigen Umfang nur bis zum Ablauf eines Jahres nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags fort und mussten demzufolge neu beantragt werden, wenn der bisherige Erlaubnisinhaber seine Tätigkeit fortsetzen wollte. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist eine Übergangsfrist von einem Jahr für die Umstellung einer von bestimmten Wirtschaftsteilnehmern bisher ausgeübten Tätigkeit nicht unangemessen.

3. Ebenso wenig sind Grundrechte der Bayerischen Verfassung

verletzt.

a) Die angegriffenen Vorschriften stellen zum Teil subjektive Berufszugangsbeschränkungen und im Übrigen Berufsausübungsregelungen dar. Sie dienen dem Zweck, den Spielerschutz zu verbessern, die Wettleidenschaft zu begrenzen und die Rechtslage an die für sonstige Sportwetten geltenden Bestimmungen anzugleichen. Da die betroffenen Individualinteressen nicht ersichtlich schwerer wiegen als diese Allgemeininteressen, ist die Berufsfreiheit (Art. 101 BV) nicht verletzt.

b) Der Vertriebskanal über das Internet begünstigt aufgrund seiner Anonymität und fehlenden sozialen Kontrolle die Entwicklung von Spielsucht und übermäßige Ausgaben für das Spielen; dadurch sind insbesondere Jugendliche und Personen gefährdet, die eine ausgeprägte Spielneigung besitzen oder entwickeln könnten. Vor diesem Hintergrund sind die Begrenzung des Höchsteinsatzes und das Verbot der Verrechnung von Gewinnen mit Einsätzen bei Internet-Pferdewetten zum Schutz überragend wichtiger Gemeinwohlziele, die auch Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) der Nutzer zur Vermeidung selbstschädigender Handlungen rechtfertigen können, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

c) Es liegt keine gegen Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BV verstoßende Ungleichbehandlung darin, dass der Gesetzgeber die verschiedenen Glücksspielbereiche unterschiedlich geregelt hat. Diese Regelungen tragen den unterschiedlichen Gefahrenpotenzialen der verschiedenen Glücksspielformen dadurch Rechnung, dass im Bereich der Pferdewetten – anders als bei den sonstigen Sportwetten, für die der Glücksspielstaatsvertrag ein staatliches Monopol mit zahlenmäßig begrenzten Konzessionen für private Anbieter vorsieht – nach wie vor Gewerbefreiheit besteht. Außerdem lässt der Glücksspielstaatsvertrag für Glücksspiele mit höherem Sucht- und Gefahrenpotenzial, wie z. B. Casino- oder Pokerspiele, keine Ausnahme vom Internetverbot zu.