

# Das Bundesverfassungsgericht bestätigt die Verfassungskonformität der zentralen Normen des Glücksspielstaatsvertrages zur Durchsetzung des Glücksspielmonopols in Deutschland

In ihrem Beschluss vom 14. Oktober 2008 (1 BvR 928/08) hat die 2. Kammer des 1. Senats des BVerfG die Verfassungsbeschwerde des überwiegend im Internetvertrieb tätigen gewerblichen Spielvermittlers Tipp24 gegen zentrale Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages sowie einzelne Normen des niedersächsischen Glücksspielgesetzes und des Ausführungsgesetzes Berlin zum Glücksspielstaatsvertrag nicht zur Entscheidung angenommen. Das höchste Deutsche Gericht stellt fest: *„Die Verfassungsbeschwerde hat keine Aussichten auf Erfolg.“*

In der lehrbuchmäßig aufgebauten Begründung kommt das BVerfG zu dem Ergebnis, dass die Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages und der vom Gericht geprüften landesrechtlichen Normen der Umsetzungsgesetze aus Berlin und Niedersachsen, insbesondere das dort geregelte staatliche Glücksspielmonopol, das Recht der Berufsfreiheit kommerzieller privater Anbieter in verfassungsrechtlich zulässiger Weise beschränken. Bemerkenswert an dieser Entscheidung ist, dass das BVerfG die Verfassungskonformität auch für solche Normen feststellt, die dazu führen, dass der gewerbliche

Spielvermittler seinen Beruf zukünftig nicht mehr ausüben kann.

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sind folgende Vorschriften:

§ 4 Abs. 1 und 2 GlüStV – Erlaubniserfordernis;

§ 4 Abs. 4 GlüStV – Internetverbot;

§ 9 Abs. 4 GlüStV – Regionalitätsprinzip

§ 25 Abs. 6 GlüStV – Übergangsregelung;

§ 5 Abs. 1 bis 4 GlüStV – Werbebeschränkungen;

aus dem Berliner Ausführungsgesetz:

§ 13 Abs. 1 AGGlüStV Berlin – Vermittlungsverbot nicht in Berlin erlaubte Lotterien und Sportwetten;

§ 14 Abs. 1 i.V.m. §§ 7 und 8 Abs. 5 AGGlüStV Berlin – Voraussetzungskatalog für die Erlaubniserteilung der gewerblichen Spielvermittlung;

§ 13 Abs. 4 Satz 1 AGGlüStV Berlin – Auskunftspflicht über Sperrsystem;

§ 13 Abs. 3 AGGlüStV Berlin – Provisionsverbot

sowie aus dem niedersächsischen Glücksspielgesetz:

§ 3 Abs. 4 NGlüSpG – Erlaubnispflicht;

§ 7 Abs. 1 i.V.m. §§ 4, 7 Abs. 2 NGlüSpG – Erlaubnisvoraussetzungen;

§ 27 Abs. 3 NGlüSpG – befristete Internet-Erlaubnis.

Sämtliche von der Beschwerdeführerin beanstandeten Normen sind nach der Entscheidung des BVerfG verfassungskonform. Sie greifen zwar in den grundrechtlichen Schutz der Berufsfreiheit ein, sind jedoch von den zuständigen Institutionen der Legislative erlassen, „*durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt*“ und entsprechen „*dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*“.

Insbesondere trifft das BVerfG folgende grundsätzliche und für alle geprüften Normen geltenden Feststellungen:

1. Die angegriffenen Regelungen des Staatsvertrages erfüllen die rechtsstaatlichen Anforderungen an die **Normenklarheit und Justitiabilität**. Zweck und Inhalt der Regelung lassen sich aus der Zielsetzung des Staatsvertrages, dem sachlichen Zusammenhang der Vorschriften mit der Rechtsprechung des BVerfG sowie den Materialien zum Staatsvertrag ausreichend ermitteln. Es werden somit objektive Kriterien gewonnen, *„die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden und Gerichte ausschließen“*. In diesem Zusammenhang betont das BVerfG, dass das Erfordernis einer gewissen Auslegung der verwendeten Begrifflichkeiten der hinreichenden Bestimmtheit nicht entgegensteht.

2. Die beanstandeten Vorschriften entsprechen auch dem Erfordernis der **Verhältnismäßigkeit** der hierdurch bewirkten Beschränkungen der Berufsfreiheit einerseits und den mit diesen Normen verfolgten Zwecken.

a) Zu den mit dem Glücksspielstaatsvertrag verfolgten **Zwecken** stellt das BVerfG fest, dass es sich bei dem Schutz der Bevölkerung, insbesondere der Kinder und Jugendlichen, *„vor den Gefahren der Glücksspielsucht und der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität“* um überragend wichtige Gemeinwohlziele handelt, die es sogar rechtfertigen, *„dass die gewerblichen Spielvermittler nicht nur in Einzelfällen zur Berufsaufgabe gezwungen werden“*.

In diesem Zusammenhang ignoriert das BVerfG auch nicht die Einwendung der Beschwerdeführerin (welche auch von verschiedenen erstinstanzlichen Gerichten vertreten wird), bei dem von ihr vermittelten Zahlenlotto handele es sich lediglich um eine *„harmlose und nicht suchtgefährdende Art des Glücksspiels“*. Deswegen hätte der Gesetzgeber diesen spezifischen Sektor nicht dem strengen Regime des Glücksspielstaatsvertrages und der ergänzenden Landesgesetzes

unterwerfen, sondern freizügiger regeln müssen. Hierzu betonen die Richter den weiten Prognose- und Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers, der erst dann überschritten sei, *„wenn die Erwägungen des Gesetzgebers so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen abgeben können“*. Für eine solche Annahme gebe es aber keine Veranlassung, weil durch Studien belegt sei, dass Lotterien in Abhängigkeit von den jeweiligen Veranstaltungsmerkmalen sehr wohl suchttypische Entwicklungsverläufe verursachen könnten. Auch sei es nicht zu beanstanden, dass der Landesgesetzgeber davon ausgehe, *„eine Ausweitung des Glückspielangebotes werde die bereits jetzt gegebene Suchtgefahr zwangsläufig vergrößern“*.

b) In einem weiteren Prüfungsschritt untersucht das BVerfG sämtliche o.g. Normen dahin gehend, ob sie **zur Erreichung des beabsichtigten Gesetzeszweckes auch geeignet** sind, und betont, dass eine solche Eignung bereits dann vorliegt, wenn *„mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann“*. An dieser Eignung sämtlicher Normen hat das BVerfG keine Bedenken.

c) Im Rahmen der **Erforderlichkeitsprüfung** der streitigen Regelungen weist das BVerfG zunächst darauf hin, dass dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zukomme. Das BVerfG, betont dass die Einschätzungen des Landesgesetzgebers zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsgutes nur dann beanstandet werden können, *„wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, zwar die gleiche Wirksamkeit versprechen, indessen die Betroffenen weniger belasten“* und stellt dann fest: *„Solche mildereren Mittel sind vorliegend nicht gegeben“*.

Von ganz besonderer Bedeutung sind die Ausführungen des BVerfG zur Zumutbarkeit der durch die oben dargestellten Normen resultierenden Einschränkungen der Berufsfreiheit. Das BVerfG

stellt fest: „Der Eingriff in die Berufsfreiheit ist schließlich auch nicht übermäßig belastend und der Beschwerdeführerin nicht unzumutbar. Eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe führt zu dem Ergebnis, dass die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt ist“.

Die Feststellungen des BVerfG zu den einzelnen Vorschriften sind in ihrer unmissverständlichen Deutlichkeit von großer Tragweite. Mit dieser Entscheidung dürfte den vielen überwiegend erstinstanzlichen Urteilen aus der jüngeren Vergangenheit der Boden entzogen sein, die mit Hinweis auf die vermeintliche Verfassungswidrigkeit dieser Vorschriften ordnungsbehördliche Verbotsverfügungen aufgehoben oder wettbewerbsrechtliche Unterlassungsansprüche der staatlichen Anbieter abgewiesen haben. Die Bedeutung dieser Entscheidung kann daher nicht hoch genug eingeschätzt werden und dürfte insofern der Sportwetten-Entscheidung des BVerfG vom 28.03.2006 (ZfWG 2006, 16 ff) in nichts nachstehen.

Die gegen den Beschluss des BVerfG verschiedentlich erhobene Argumentation, das BVerfG habe sich auf eine Beurteilung der deutschen Rechtslage beschränkt, die Vorschriften seien jedenfalls nach Europarecht unzulässig, dürfte keine realistische Grundlage haben. Zum Einen ist nicht davon auszugehen, dass die Richter am BVerfG bei ihrer Entscheidung das Europarecht sehenden Auges ausgeblendet haben und damit bewusst das Risiko einer Kollision mit den Kollegen beim EuGH riskieren wollten. Zum anderen entsprechen die Argumente des BVerfG in wesentlichen Zügen den Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache C-42/07 (Liga Portuguesa und bwin ./ Santa Casa). Insbesondere bestätigt der Generalanwalt die Zulässigkeit eines staatlichen Glücksspielmonopols, und zwar sowohl im terrestrischen als auch im Internet-Vertrieb. Damit geht der Generalanwalt einen großen Schritt über die Regelung des § 4 Abs. 4 GlüStV hinaus, wenn er neben dem Totalverbot des Internet-Vertriebs sogar die

Möglichkeit eines staatlichen Monopolangebotes im Internet für europarechtskonform erachtet. Obwohl das letzte Wort in europarechtlicher Hinsicht nicht durch den Generalanwalt, sondern den Europäischen Gerichtshof gesprochen wird, darf man hinsichtlich der Verfassungs- und Europarechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrages und der Ausführungsgesetze der Länder in Anbetracht dieser jüngsten Entscheidung des BVerfG und der Ausführungen des Generalanwalts von einer weitreichenden Klärung der Rechtslage ausgehen.

Dr. Manfred Hecker  
Rechtsanwalt