

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

1

Die Popularklage betrifft die Frage, ob der Beschluss des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012 (GVBl S. 318, BayRS 2187-4-I), dem Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV) vom 30. Juni 2012 (GVBl S. 318, 319, BayRS 2187-4-I) zuzustimmen, gegen die Bayerische Verfassung verstößt, soweit der Staatsvertrag Regelungen zur Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten enthält.

2

Der Glücksspielstaatsvertrag ist als Artikel 1 des am 15. Dezember 2011 unterzeichneten Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags im Freistaat Bayern am 1. Juli 2012 in Kraft getreten (GVBl S. 392). Bis dahin war das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten ausschließlich bundesrechtlich im Rennwett- und Lotteriegesez (RennwLottG) und in den als Bundesrecht im Verordnungsrang fortgeltenden Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesez (RennwLottGABest) 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.

3

Die angegriffenen und die damit in Zusammenhang stehenden Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags haben folgenden Wortlaut:

§ 1

Ziele des Staatsvertrages

¹Ziele 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.

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

§ 2

Anwendungsbereich

...

(5) Für Pferdewetten gelten nur die §§ 1 bis 3, 5 bis 7 sowie die Vorschriften des Achten und Neunten Abschnitts.

...

§ 3

Begriffsbestimmungen

(1) ... ⁵Pferdewetten sind Wetten aus Anlass öffentlicher Pferderennen und anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde.

...

(4) Veranstaltet und vermittelt wird ein Glücksspiel dort, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird.

...

§ 4

Allgemeine Bestimmungen

(1) ¹Öffentliche Glücksspiele dürfen nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes veranstaltet oder vermittelt werden. ²Das Veranstalten und das Vermitteln ohne diese Erlaubnis (unerlaubtes Glücksspiel) sowie die Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel sind verboten.

(2) ¹Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn das Veranstalten oder das Vermitteln des Glücksspiels den Zielen des § 1 zuwiderläuft. ²Die Erlaubnis darf nicht für das Vermitteln nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele erteilt werden. ³Auf die Erteilung der Erlaubnis besteht kein Rechtsanspruch.

...

(4) Das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist verboten.

(5) Abweichend von Absatz 4 können die Länder zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet erlauben, wenn keine Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 vorliegen und folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

...

2. ¹Der Höchsteinsatz je Spieler darf grundsätzlich einen Betrag von 1000 Euro pro Monat nicht übersteigen. ²In der Erlaubnis kann zur Erreichung der Ziele des § 1 ein abweichender Betrag festgesetzt werden. ³Gewinne dürfen nicht mit Einsätzen der Spieler verrechnet werden. ...

§ 9

Glücksspielaufsicht

(1) ... ⁴Sofern unerlaubtes Glücksspiel in mehreren Ländern veranstaltet oder vermittelt wird oder dafür in mehreren Ländern geworben oder in sonstiger Weise gegen öffentlich-rechtliche Verpflichtungen im Sinne des Satzes 1 verstoßen wird, kann jedes betroffene Land die zuständige Behörde eines anderen Landes ermächtigen, auch mit Wirkung für das betroffene Land die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall zu erlassen und zu vollstrecken. ⁵Die Vollstreckung richtet sich nach dem Recht des ermächtigten Landes.

...

§ 9 a

Ländereinheitliches Verfahren

...

(2) ¹Unbeschadet des Absatzes 1 erteilt die Glücksspielaufsichtsbehörde eines Landes für alle Länder

...

3. ... die Erlaubnis nach § 27 Abs. 2 das Land Hessen ...

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

(6) ¹Das Glücksspielkollegium der Länder besteht aus 16 Mitgliedern. ²Jedes Land benennt durch seine oberste Glücksspielaufsichtsbehörde je ein Mitglied sowie dessen Vertreter für den Fall der Verhinderung. ³Das Glücksspielkollegium gibt sich einvernehmlich eine Geschäftsordnung. ⁴§ 9 Abs. 6 gilt entsprechend.

(7) ¹Die Länder bilden für das Glücksspielkollegium eine Geschäftsstelle im Land Hessen. ²Die 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) ¹Das Glücksspielkollegium fasst seine Beschlüsse mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen seiner Mitglieder. ²Die Beschlüsse sind zu begründen. ³In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen. ⁴Die 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.

§ 27

Pferdewetten

(1) ¹Pferdewetten dürfen nur mit einer Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz veranstaltet oder vermittelt werden. ²Für 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. ³§ 4 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 sind anwendbar.

(2) ¹§ 4 Abs. 4 ist anwendbar. ²Abweichend 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 ländereinheitlichen Verfahren erlaubt werden.

...

§ 29

Übergangsregelungen

...

(5) Buchmachererlaubnisse nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt gelten im bisherigen Umfang bis zum Ablauf eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrages fort.

4

Die hiermit zusammenhängenden bundesrechtlichen Regelungen des Rennwett- und Lotteriegesezt lauten wie folgt:

§ 1

(1) Ein Verein, der das Unternehmen eines Totalisators aus Anlass öffentlicher Pferderennen und anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde betreiben will, bedarf der Erlaubnis der nach Landesrecht zuständigen Behörde.

...

§ 2

(1) Wer gewerbsmäßig Wetten bei öffentlichen Leistungsprüfungen für Pferde abschließen oder vermitteln will (Buchmacher), bedarf der Erlaubnis der nach Landesrecht zuständigen Behörde.

(2) ¹Der Buchmacher bedarf der Erlaubnis für die Örtlichkeit, wo die Wetten entgegengenommen oder vermittelt werden, und auch für die Personen, deren er sich zum Abschluss und zur Vermittlung von Wetten bedienen will. ²Die nach Landesrecht zuständige Behörde darf die Erlaubnis nur für die Örtlichkeiten ihres Landesgebiets erteilen. ³Die Erlaubnis kann mit einer Befristung oder einem Vorbehalt des Widerrufs erteilt oder mit einer Auflage oder einem Vorbehalt einer nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage verbunden werden.

§ 25

...

(3) ¹Die Länder können über Rechtsverordnungen nach den §§ 3 und 4 und nach Absatz 2 hinaus weitergehende Vorschriften über das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten, das Vermitteln von Pferdewetten über das Internet und in das Ausland sowie Vorschriften über Regelungen zur Spielersperre, Spielwerbung und zum Schutz Minderjähriger erlassen. ²Die landesrechtlichen Vorschriften können auch Regelungen zum Schutz der Allgemeinheit, insbesondere die Gefahrenaufklärung der Öffentlichkeit, umfassen.

II.

5

Die Antragstellerin ist eine seit dem 8. Dezember 2005 im Handelsregister eingetragene Buchmacherin mit Sitz in München, die gewerbsmäßig Pferdewetten im Internet veranstaltet und vermittelt. Sie verfügt nach eigenem Vorbringen seit 2006 über eine Buchmachererlaubnis, die im Jahr 2008 auf den Vertriebskanal Internet erweitert worden sei. Mit ihrer Popularklage wendet sie sich gegen den Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags zu den Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags, welche die Voraussetzungen für die Erteilung von Erlaubnissen zur Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten, das grundsätzliche Verbot der Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten im Internet mit Erlaubnisvorbehalt, das ländereinheitliche Verfahren, die Voraussetzungen und das Einsatzlimit für die Interneterlaubnis sowie die Übergangsregelung für bisherige Buchmachererlaubnisse nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz betreffen. Sie rügt Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV), die Berufs- und Gewerbefreiheit der Buchmacher sowie die Handlungsfreiheit der Wettkunden (Art.

101 BV), das Eigentumsrecht (Art. 103 Abs. 1 BV) und den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BV).

6

Die Novellierung des Glücksspielrechts im Bereich der Pferdewetten sei von einer systematischen Ausblendung der Interessen der Buchmacher geprägt. Unter dem bisherigen Regelungsregime des Rennwett- und Lotterieggesetzes seien zahllose Erlaubnisse erteilt worden. Aufgrund der unklaren und praxisfernen Neuregelung werde ein bislang klar geregelter legaler Bereich in einen formell illegalen Graubereich verwandelt, ohne dass die Besonderheiten des Pferdewettensektors berücksichtigt worden wären. EU-Veranstalter und Inlandsvermittler sähen sich dadurch mit einem faktischen Berufsverbot konfrontiert.

7

1. Der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags sei formell verfassungswidrig.

8

a) Die Staatsregierung habe die Landtagsabgeordneten vor der Abstimmung nicht zutreffend über die Besonderheiten des Pferdewettensektors informiert, ihnen relevante Erkenntnisquellen vorenthalten und Fehlinformationen sowie Falschdarstellungen über die bisherige Legalität des Internetangebots an die Hand gegeben. Wegen der unzureichenden, lückenhaften und teilweise sogar irreführenden Information sei bei der Abstimmung über den Glücksspielstaatsvertrag im Bereich der Pferdewetten keine objektive Entscheidungsgrundlage vorhanden gewesen.

9

b) Den Ländern fehle die Gesetzgebungsbefugnis im Bereich der Veranstaltung von Pferdewetten im Internet, weil die Länderöffnungsklausel in § 25 Abs. 3 RennwLottG wegen Kollisionen von Bundes- und Landesrecht verfassungsrechtlichen Bedenken begegne, nicht hinreichend bestimmt sei und außerdem nur zu weitergehenden Vorschriften hinsichtlich des Vermittelns, nicht aber hinsichtlich des Veranstaltens von Pferdewetten über das Internet ermächtige. Die insoweit begrenzte Ermächtigung könne nicht dahingehend ausufernd ausgelegt werden, dass sie auch die erlaubnisfähige Onlineveranstaltung erfasse. Die Vermittlung im Internet stehe somit

nicht hinsichtlich des Ob, sondern nur hinsichtlich des Wie zur Regelungsdisposition der Länder.

10

2. Der Zustimmungsbeschluss sei auch materiell verfassungswidrig.

11

a) Er sei mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbar.

12

aa) Die Regelungen zum Erlaubnisvorbehalt, die Internetrestriktionen und die Übergangsregelung stünden in offenkundigem, krassem und schwerwiegendem Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht, das Anwendungsvorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten genieße. Sie gefährdeten die wirtschaftliche Existenz der Online-Buchmacher und verletzen die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV), die auch die Wahl des Vertriebskanals umfasse. Der Europäische Gerichtshof verlange, dass nationale Beschränkungen im Bereich des Glücksspielrechts verhältnismäßig seien, insbesondere kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeiten beitragen, und dass sie nicht diskriminierend angewandt würden.

13

(1) Die neu eingeführte Erlaubnispflicht mit Ansässigkeits- oder Niederlassungserfordernis für EU-Buchmacher, die über viele Jahre hinweg bereits legal Pferdewetten veranstaltet und vermittelt hätten, und die spezifische Erlaubnispflicht für die Vermittlung der Pferdewetten an diese seien aufgrund der Unvorhersehbarkeit der Erlaubniskriterien, der diskriminierenden Niederlassungspflicht und der faktisch fehlenden Möglichkeit einer Erlaubniserteilung grob gemeinschaftswidrig. Ein System der vorherigen behördlichen Erlaubnis sei nur gerechtfertigt, wenn es auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus benannten Kriterien beruhe, die der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden Grenzen setzten. Gemessen daran sei die Erlaubnispflicht gemäß § 27 Abs. 1 Satz 2 GlüStV für EU-Buchmacher, die aus Deutschland Rennwetten

entgegennehmen oder diese nach Deutschland weiterleiten wollten, unverhältnismäßig und nicht gerechtfertigt. Es sei nicht erkennbar, wie der Schutz der Spieler oder der Allgemeinheit, der bereits durch die Vermittlererlaubnis des deutschen Buchmachers sichergestellt sei, durch die zusätzliche Erlaubnispflicht für EU-Buchmacher gesteigert werden solle. Außerdem sei die Unbestimmtheit der Regelungen hinsichtlich der konkreten Erlaubnisvoraussetzungen für EU-Buchmacher und für die Vermittlung an diese in der Behördenpraxis nicht zu bewältigen. Die Unklarheiten betrafen die Niederlassungspflicht der EU-Buchmacher und die damit zusammenhängende Frage, welche Behörde für die Erteilung von Internet- oder sonstigen Veranstaltererlaubnissen ohne örtlichen Anknüpfungspunkt zuständig sei. Die bayerische Behördenpraxis sei bei der Erteilung von Buchmachererlaubnissen besonders restriktiv und verlange im Vermittlungsbereich von EU-Buchmachern anders als alle anderen Bundesländer neben der Erlaubnis des örtlichen Buchmachers eine Niederlassung mit weiterer lokaler Erlaubnis.

14

Des Weiteren seien die im Erlaubnisverfahren zu prüfenden und teilweise im Widerstreit zueinander stehenden Ziele des § 1 GlüStV nicht hinreichend bestimmt. Dem Erlaubnisvorbehalt mangle es angesichts der Erlaubnisvoraussetzungen für den Inlandsbuchmacher, durch die bereits ein ausreichender Schutz der Wettenden sichergestellt sei, an der Erforderlichkeit. Er sei unverhältnismäßig, da er zu einer diskriminierenden Marktzugangsbeschränkung und zu einem Berufsverbot für EU-Buchmacher führe.

15

(2) Die ohne Ansehung der unterschiedlichen Sucht- und Gefährdungspotenziale der verschiedenen Glücksspielsektoren erlassenen Internetrestriktionen für Pferdewetten, namentlich das Internetverbot mit Befreiungsvorbehalt und die Begrenzung der Einsatzhöhe, wirkten sich einseitig und damit diskriminierend zulasten der Online-Buchmacher aus. Sie trafen EU-Buchmacher in besonderem Maß. Das Einsatzlimit

führe zu einer Umsatzeinbuße von 90 % und entziehe den EU-Buchmachern und den mit ihnen korrespondierenden Inlandsbuchmachern die wirtschaftliche Existenzgrundlage. Es sei in Ermangelung der Begrenzung der Anbieterzahl im Pferdesektor ungeeignet, inkohärent und unverhältnismäßig; die Dispensmöglichkeit, die ohne ermessensleitende Vorgaben die Festsetzung eines abweichenden Limits vorsehe, sei zu unbestimmt und führe in der Praxis zu weitreichenden Nachweisforderungen der Behörde über Einkommen und Vermögen der Kunden. Bei unzureichender Wettgelegenheit im Internet würden viele Onlinekunden auf Auslandsangebote oder auf Angebote mit teilweise höherem Suchtpotenzial, etwa auf Geldspielgeräte, ausweichen. Damit entfalle jegliche Wirkung des Limits. Eine nach Gemeinschaftsrecht erforderliche belastbare Erkenntnisgrundlage für eine Vermögensgefährdung als Rechtfertigungsgrund für das Einsatzlimit und das Verrechnungsverbot sei nicht gegeben. Die Einsatzhöhe sei ohnehin kein Indikator zur Feststellung der Spielsucht. Vermögensschutz werde im Glücksspiel über ein Verlustlimit und nicht über ein Einsatzlimit erreicht. In Deutschland handle es sich bei Pferdewetten um einen eingespielten und althergebrachten Markt mit etabliertem Kundensegment. Das Suchtpotenzial sei geringer als bei Sportwetten und massiv geringer als bei Geldspielgeräten. Dies spiegle sich in extrem geringen absoluten Fallzahlen von Spielern mit problematischem Spielverhalten wider. Diesen Besonderheiten trage der Staatsvertrag nicht Rechnung.

16

(3) Eine Übergangsregelung für EU-Buchmacher, die nach bisheriger Behörden-praxis für ihre Kooperation mit inländischen Buchmachern keine Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotterieweggesetz benötigt und deshalb auf die Legalität ihrer Tätigkeit vertraut hätten, habe der Normgeber nicht getroffen. Die Schlechterstellung im Vergleich zu deutschen Buchmachern und zu Glücksspielanbietern in Bereichen mit erheblich höherer Suchtgefahr sei diskriminierend, inkohärent und unangemessen; Erwägungen des Normgebers hierzu fänden sich in keinem Protokoll oder Dokument. Für Inhaber einer Buchmachererlaubnis nach dem Rennwett- und Lotterieweggesetz sei die Übergangsregelung des § 29 Abs. 5 GlüStV im Vergleich zu den wesentlich

großzügigeren Übergangsregelungen in anderen Glücksspielbereichen (Sportwetten und Spielhallen) massiv inkohärent, da hierdurch Glücksspiele mit höherem Gefährdungspotenzial privilegiert würden.

17 bb) Verletzt sei das Rechtsstaatsprinzip ferner unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes und des Rückwirkungsverbots im Bereich der Vermittlung von Pferdewetten an bereits praktizierende EU-Buchmacher, denen der Glücksspielstaatsvertrag keine Übergangsphase zugestehe. Auch im Fall der unechten Rückwirkung müsse der Gesetzgeber bei grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässigen Eingriffen trotz seines weiten Gestaltungsspielraums eine angemessene Übergangsregelung für die Überleitung bestehender Rechtslagen, Berechtigungen und Rechtsverhältnisse treffen. Durch das Fehlen einer Übergangsregelung für EU-Buchmacher habe er die Grenze des Zumutbaren überschritten. Gleiches gelte für inländische Buchmacher, denen der Gesetzgeber eine Übergangsphase von nur einem Jahr zugestanden habe.

18 cc) Das Rechtsstaatsprinzip umfasse als Ausprägung auch das Bestimmtheitsgebot. Danach müsse der Gesetzgeber das Wesentliche hinreichend bestimmt selbst festlegen und dürfe es nicht dem Handeln der Verwaltung überlassen.

19 Diesen Anforderungen genügten die Vorschriften, die die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags als Erlaubnisversagungsgründe festlegten und hierdurch wie eine objektive Berufszugangsregelung wirkten, nicht. Insbesondere habe es der Gesetzgeber versäumt, die teilweise allgemein formulierten und auslegungsbedürftigen Ziele auszudifferenzieren und das Spannungsverhältnis der teilweise im Widerstreit zueinander stehenden Ziele durch konkrete Vorgaben aufzulösen, obwohl auf die Buchmachererlaubnis bei Vorliegen der Erteilungsvoraussetzungen ein Rechtsanspruch bestehe. Dem Gesetzestext seien auch

keine konkreten Hinweise für eine Ermächtigung zum Verbot der Wette zum Totalisatorkurs als bewährter und wichtigster Wette für die Buchmacher zu entnehmen. Des Weiteren habe der Normgeber die Einzelheiten zur Festlegung der Höhe des Interneteinsatzlimits und der Kriterien für einen Dispens hiervon nicht selbst bestimmt, sondern dies dem Normvollzug überlassen und der Behörde so freie Hand bei der Festlegung der Einsatzhöhe gegeben. Eine Überprüfbarkeit der jeweiligen Akzentuierung im Spannungsfeld der komplementären Zielsetzungen erscheine kaum möglich; Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit für den Normadressaten und die Grundrechtsträger seien nicht gegeben. Ebenfalls nicht hinreichend klar geregelt sei in der Übergangsvorschrift, ob bislang unbefristete Alterlaubnisse nach Ablauf der Jahresfrist erlöschen oder lediglich geltungserhaltend modifiziert würden. Nicht hinreichend bestimmt seien die Regelungen über erlaubte und unerlaubte Wettformen schließlich auch wegen ihrer strafrechtlich relevanten Verwaltungsakzessorietät.

20

dd) Durch die Neuregelung der Zuständigkeiten im Bereich der Pferdewetten sei ein intransparentes, nicht funktionstüchtiges und Art. 77 BV widersprechendes Zuständigkeitsgeflecht entstanden, das nicht nur verfahrensökonomisch ineffizient, sondern auch hinsichtlich des Gleichheitsgrundsatzes problematisch sei und die Gefahr einander widersprechender Entscheidungen berge. Die zuvor in einer Hand befindliche Zuständigkeit sei auf vier unterschiedliche Behörden in drei Ländern aufgeteilt worden. Für die Erteilung der Erlaubnis zum Betrieb eines Totalisatorunternehmens und von Wettannahmestellen an Vereine sei in Bayern die Landesanstalt für Landwirtschaft, für die Erteilung der Buchmachererlaubnis seien hingegen die Regierungen zuständig. Die Zuständigkeit für die Erteilung einer Interneterlaubnis im ländereinheitlichen Verfahren sei dem Land Hessen (Regierungspräsidium Darmstadt) übertragen worden. Unklar sei aufgrund der nicht hinreichend bestimmten Regelung, ob die Erlaubnis des Werbens für Pferdewetten beim Land Nordrhein-Westfalen liege. Ebenfalls gegen Art. 77 BV verstoße die nicht hinreichend bestimmte und unverhältnismäßige Regelung in § 9 Abs. 1 Satz 4 GlüStV, die es in das Belieben einzelner Behörden stelle, andere Behörden zu ermächtigen,

nach deren Landesrecht Anordnungen zu erlassen und zu vollstrecken. Angesichts der Ungenauigkeiten hinsichtlich der Gerichtszuständigkeit verstoße § 9 Abs. 1 Satz 4 GlüStV auch gegen den Anspruch auf den gesetzlichen Richter (Art. 86 BV).

21

ee) Den Regelungen im Staatsvertrag fehle die erforderliche Folgerichtigkeit bzw. Systemstimmigkeit, die verlange, dass stärkeren Gefährdungen auch stärkere Restriktionen folgen müssten. Dies sei bei den undifferenzierten Regelungen zum Interneteinsatzlimit und zur Übergangszeit, die Glücksspiele mit höherem Sucht- und Gefährdungspotenzial gegenüber den Pferdewetten privilegierten, nicht der Fall. So genieße der mit Abstand gefährlichste Bereich der Geldspielgeräte die großzügigste Übergangsregelung, obwohl die Investitionslast von Spielhallen mit der von Wettannahmestellen vergleichbar sei. Sektorspezifische Erwägungen und Besonderheiten im Bereich der Pferdewetten hätten keinen Eingang in die Regelungen gefunden.

22

ff) Mit dem Glücksspielkollegium sei ein Kollegialorgan mit weitreichenden Befugnissen geschaffen worden, das nach seinem Wesen und seiner Ausgestaltung in krasser und grundlegender Weise das Demokratieprinzip verletze. Dem Glücksspielkollegium obliege die Gestaltung und Durchführung des Erlaubnisverfahrens für die Internetveranstaltung von Pferdewetten, der Beschluss der Werberichtlinie und das Erlaubnisverfahren für Werbung im Internet und im Fernsehen. Es setze sich nach dem Wortlaut des § 9 a Abs. 6 GlüStV und dem erkennbaren Willen des Normgebers, die der verfassungskonformen Auslegung im Sinn der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 25. September 2015 entgegenstünden, unabhängig vom Beitritt des jeweiligen Bundeslandes zum Glücksspielstaatsvertrag aus 16 Mitgliedern aller Bundesländer mit gleichem Stimmgewicht zusammen und sei ausschließlich mit staatsnahen, weisungsgebundenen Behördenmitgliedern besetzt. Die Entäußerung von

Kompetenzen an ein Land, das selbst nicht durch den Glücksspielstaatsvertrag gebunden sei, führe zu einem Auseinanderfallen von Rechten und Pflichten, durchbreche den Grundsatz der Gegenseitigkeit und verstoße gegen das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip. Auch der Verzicht auf das Einstimmigkeitserfordernis sei verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar. Bis zum Beitritt Nordrhein-Westfalens und Schleswig-Holsteins zum Glücksspielstaatsvertrag habe das Glücksspielkollegium im Jahr 2012 mit den demokratisch nicht legitimierten Vertretern dieser Länder wesentliche Entscheidungen getroffen. Dem Glücksspielkollegium und den Ländern fehlten effektive Instrumente, um die im ländereinheitlichen Verfahren im Außenverhältnis verbindlich handelnde Behörde zu lenken. Der Freistaat Bayern sei auch bei unterbliebener oder fehlerhafter Beteiligung des Glücksspielkollegiums an Verwaltungsakte gebunden, die Behörden anderer Bundesländer im ländereinheitlichen Verfahren erließen.

23

b) Des Weiteren rügt die Antragstellerin die Verletzung von Grundrechten der Bayerischen Verfassung.

24

aa) Die Regelungen zum Erlaubnisvorbehalt bei Pferdewetten, die Internetrestriktionen und die Übergangsregelung ohne Ermöglichung einer laufzeitangemessenen Amortisation getätigter Investitionen und eingegangener Langzeitverpflichtungen verletzen aus den bereits dargelegten Gründen die Berufsfreiheit der Buchmacher (Art. 101 BV) sowie deren Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 103 Abs. 1 BV) und verstießen zugleich gegen Art. 153 BV. In den Schutzbereich der Berufsfreiheit fielen auch neu entstandene Variationen des Buchmacherberufs. Das Eigentumsrecht der Betreiber bestehender Buchmacherlokale, die mit ihrem Kundenstamm als Gewerbebetriebe geschützt seien, sei durch die Regelungen ebenfalls betroffen. Insbesondere die Online-Buchmacher seien in ihrer wirtschaftlichen Existenzfähigkeit bedroht. Die in § 1 GlüStV

festgelegten Ziele des Glücksspielstaatsvertrags würden über die Verweisungskette zur Erlaubnispflicht Grundlage von Eingriffen, die nach der Stufenlehre des Bundesverfassungsgerichts als Eingriffe höchster Intensität zu qualifizieren seien. Zur Gewährleistung der in § 1 GlüStV formulierten, prinzipiell verfassungslegitimen Schutzzwecke seien der Erlaubnisvorbehalt für EU-Buchmacher und die weiteren Beschneidungen der Inlandsveranstaltung auch unter Berücksichtigung der Einschätzungsprärogative des Normgebers weder geeignet noch erforderlich. Die Gefahreinschätzung des Gesetzgebers sei nicht schlüssig, wenn unterschiedlichen Gefährdungen in demselben Gesetz gleiches Gewicht beigemessen werde. Dies sei hinsichtlich der weitgehenden Angleichung der Vorschriften zu den Sport- und Pferdewetten trotz ihres unterschiedlichen Suchtpotenzials der Fall. Die erheblichen Verschärfungen im Bereich der Pferdewetten hätten enteignende Wirkung und liefen der angestrebten Kanalisierung des Spieltriebs in weniger gefahrenträchtige Spielformen zuwider. Hier wäre eine glücksspielspezifische Ausdifferenzierung zwingend gewesen. Der Regelungsansatz hätte sich an der kombinierten Berücksichtigung von Suchtpotenzial und finanziellem Verlustrisiko orientieren müssen.

25

bb) Das Einsatzlimit und das Verrechnungsverbot im Internet verletzten die allgemeine Handlungsfreiheit der Wettkunden (Art. 101 BV). Der Eingriff sei nicht gerechtfertigt, weil die Restriktionen die Kontaktwahrscheinlichkeit zu Glücksspielangeboten mit höherem Suchtpotenzial erhöhten.

26

cc) Schließlich verstießen die Interneteinsatzbeschränkungen und die Übergangsregelungen gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 BV), da gefährlichere Glücksspielbereiche, wie z. B. Spielhallen und Sportwetten, privilegiert würden, ohne dass hierfür eine tragfähige Rechtfertigung erkennbar wäre.

III.

27 1. Der Bayerische Landtag äußert Zweifel hinsichtlich der Zulässigkeit der Popularklage und hält diese jedenfalls für unbegründet.

28 Die angegriffenen Vorschriften dienen der Eindämmung oder Vermeidung der Glücksspielsucht, dem Jugend- und Spielerschutz sowie dem Schutz vor Betrug, Folge- und Begleitkriminalität. Sie seien aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls gerechtfertigt und auch verhältnismäßig. Die einjährige Übergangsfrist sei für die Einleitung der notwendigen Schritte ausreichend und verletze den Vertrauensschutz nicht. Die Erlaubnisanforderungen seien auch hinreichend bestimmt. Sie könnten durch Verordnungen oder auch durch Richterrecht in zulässiger Weise konkretisiert werden. Das Glücksspielkollegium diene der Einheitlichkeit der Gesetzesausübung und damit der Rechtssicherheit im gesamten Bundesgebiet. Ein Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb sei nicht zu erkennen und wäre zum Wohl der Allgemeinheit auch gerechtfertigt.

29 2. Die Bayerische Staatsregierung bezweifelt ebenfalls teilweise die Zulässigkeit der Popularklage und hält sie im Übrigen für unbegründet.

30 a) Der Erlass oder das Fehlen von Verwaltungsvorschriften sei ebenso wie der Normvollzug durch die Exekutive kein tauglicher Antragsgegenstand der Popularklage, die insoweit unzulässig sei. Wenn die Behörden die stark manipulationsanfällige Buchmacherwette zum Totalisatorkurs als nicht erlaubnisfähig ansähen, könne dies

mit verwaltungsgerichtlichen Rechtsbehelfen angegriffen werden. Für die behauptete Nichterteilung von Erlaubnissen stehe die Untätigkeitsklage offen. Die Verletzung von Programmsätzen (Art. 153 Satz 1 BV) und von Organisationsgrundsätzen (Art. 77 Abs. 2 BV) könne im Rahmen der Popularklage nicht gerügt werden.

31 b) Abgesehen davon sei die Popularklage unbegründet.

32 aa) Die Transformation des Glücksspielstaatsvertrags in bayerisches Landesrecht sei nicht wegen einer Fehlinformation der Abgeordneten des Bayerischen Landtags formell verfassungswidrig. Den Beratungen im Landtag seien eine frühzeitige Information und Antragstellung durch die Staatskanzlei und eine ausführliche öffentliche Debatte vorausgegangen. Der Vorwurf falscher oder unzureichender Informationen der Abgeordneten greife auch in der Sache nicht durch.

33 bb) Die angegriffenen Regelungen seien materiell verfassungsgemäß.

34 (1) Das Rechtsstaatsprinzip sei nicht verletzt.

35 Die angegriffenen Vorschriften verstießen nicht gegen Unionsrecht. Die Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit sei aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls gerechtfertigt, verhältnismäßig und nicht diskriminierend. Die Länder hätten von der Ermächtigung in § 25 Abs. 3 RennwLottG Gebrauch gemacht und das gewerbliche Rennwettrecht um ordnungsrechtliche Belange ergänzt. Die Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags zu Pferdewetten dienten der Eindämmung bzw.

Verhinderung von Spielsucht, der Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes sowie der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Durchführung der Wetten, des Schutzes der Spieler vor betrügerischen Machenschaften und der Abwehr der mit Wetten verbundenen Folge- und Begleitkriminalität. Der Europäische Gerichtshof habe den Mitgliedstaaten hierfür weiten Gestaltungsspielraum eingeräumt.

36

Die Einhaltung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags als Erlaubnisvoraussetzung treffe alle Buchmacher in gleicher Weise. Die Regelung sei nicht diskriminierend und stelle in Anbetracht der verfolgten Ziele für die Buchmacher keine übermäßige Belastung dar. Die materielle Grundentscheidung sei auch hinreichend bestimmt.

37

Soweit der Glücksspielstaatsvertrag auch für die Veranstaltung von Pferdewetten, die in Deutschland an ausländische Wettanbieter vermittelt würden, eine inländische Erlaubnis verlange, sei dies gerechtfertigt. In der Vergangenheit seien im Inland angenommene Wetten an ausländische Wettanbieter ohne Erlaubnis und sonstige Kontrolle der zuständigen deutschen Behörden vermittelt worden. Die Erstreckung des Erlaubnisvorbehalts auf solche Wetten beseitige dieses Defizit bei der Prüfung und Überwachung ausländischer Angebote und trage so in verhältnismäßiger und nicht diskriminierender Weise zur Kohärenz der Regelungen bei. Sie beende die Ungleichbehandlung von Buchmachern im Ausland, denen für die dort veranstalteten und in Deutschland vermittelten Wetten keine Inlandserlaubnis erteilt worden sei, und inländischen Buchmachern, die für vergleichbare Veranstaltungen im Inland seit jeher einer Erlaubnis bedurft hätten. Die Zuverlässigkeit des inländischen Wettvermittlers lasse keinen Schluss darauf zu, ob der ausländische Wettveranstalter diesen Anforderungen ebenfalls gerecht werde.

38 Für Internetpferdewetten habe nach bisheriger Rechtslage ein generelles Verbot bestanden. Durch die Neuregelung sei die rechtliche Möglichkeit für die Zulassung solcher Wetten überhaupt erst geschaffen worden. Dabei seien dem Normgeber die unterschiedlichen Gefahrenpotenziale der verschiedenen Glücksspielbereiche bewusst gewesen. Die für Internetpferdewetten festgelegten Anforderungen, insbesondere das Einsatzlimit mit der entsprechenden Dispensregelung und das Verrechnungsverbot, seien zum Jugendschutz und zum Schutz vor Vermögensgefährdung, vor Suchtgefahren und vor der Gefahr manipulierter Rennen und Wetten, die auch im Bereich der Pferdewetten bestünden, gerechtfertigt, hinreichend bestimmt, widerspruchsfrei und kohärent. Eine weitere gesetzliche Konkretisierung der Dispensregelung hinsichtlich des Einsatzlimits sei nicht erforderlich. Die Befürchtung der Abwanderung in andere Spielarten sei unzutreffend. Zwischen den Internetwetten der verschiedenen Glücksspielsegmente bestünden auch keine so erheblichen Unterschiede, dass eine über die Dispensmöglichkeit hinausgehende differenzierte Behandlung erforderlich wäre. Auch bei Internetpferdewetten bestehe die Gefahr schnellen und unkontrollierten Abschließens vieler Wetten in einem kurzen Zeitraum. Der Pferdewettbereich sei keinen stärkeren Restriktionen unterworfen als andere Glücksspielbereiche.

39 Die einjährige, angemessene Übergangsfrist, während der aus Gründen des Vertrauensschutzes Buchmacheralterlaubnisse fortgegolten hätten, habe die Inlandsvermittlung von Wetten an ausländische Buchmacher umfasst. Ausländische Wettveranstalter seien damit nicht zur sofortigen Einholung einer Erlaubnis verpflichtet gewesen. Soweit für im Inland vermittelte Auslandswetten nach Ablauf der Jahresfrist der Erlaubnisvorbehalt gelte, liege kein schützenswertes Vertrauen der ausländischen oder inländischen Buchmacher vor. Die Absicht des Gesetzgebers, auf die Vermittlung im Ausland veranstalteter Wetten zu reagieren und die Regelungslücke zu schließen, sei bekannt gewesen. Die Übergangsregelung sei im Verhältnis zu Sportwetten und Spielhallen, deren Betreiber schärferen Anforderungen

unterworfen seien, nicht inkohärent und verletze nicht die Grundsätze der Bestimmtheit und der Systemgerechtigkeit von Normen.

40 Die Rüge einer Verletzung des Art. 77 Abs. 1 BV durch die Ermächtigung in § 9 Abs. 1 Satz 4 GlüStV zum länderübergreifenden Erlass von Anordnungen und zu deren Vollstreckung bei grenzüberschreitenden Sachverhalten gehe ins Leere, weil diese Ermächtigung nach § 2 Abs. 5 GlüStV für Pferdewetten nicht gelte. Davon abgesehen behalte Art. 77 Abs. 1 BV die Ausgestaltung der Zuständigkeitsregelung den Ausführungsvorschriften vor.

41 (2) Zur Rüge, die Regelungen über das Glücksspielkollegium verstießen gegen das Demokratieprinzip, werde auf die frühere Stellungnahme im Popularklageverfahren Vf. 9-VII-13 verwiesen.

42 (3) Die Vorschriften zum Erfordernis einer Erlaubnis für in- und ausländische Anbieter, zur Erweiterung der Anforderungen an die Buchmachererlaubnis, zu den Internetpferdewetten und zur Übergangsfrist verletzen nicht das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 101 BV), das grundsätzlich auch das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten schütze.

43 Bei der Regelung, wonach die Erlaubnis zu versagen sei, wenn das Veranstalten oder das Vermitteln von Pferdewetten den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags zuwiderlaufe, handle es sich um eine verfassungsrechtlich gerechtfertigte Berufsausübungsregelung, die der Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlich schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut diene. Sie sei zur Vermeidung der Glücksspielsucht, zur Suchtbekämpfung, zur Kanalisierung des

natürlichen Spieltriebs, zur Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes, zum Schutz vor Betrugsgefahren, Folge- und Begleitkriminalität sowie zur Vorbeugung vor Gefahren für die Integrität des Pferdewettbetriebs geeignet, erforderlich und angemessen.

44 Auch der Erlaubnisvorbehalt für im Ausland veranstaltete Wetten, die im Inland vermittelt würden, sei als subjektive Berufszulassungsregelung zum Schutz dieses überragend wichtigen Gemeinschaftsguts gerechtfertigt. Nur eine eigene behördliche Kontrolle der Wettveranstalter gewährleiste die Veranstaltung der vermittelten Wetten im Einklang mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags. Die Rechtsposition der Buchmacher werde nicht in unverhältnismäßiger Weise verkürzt.

45 Das repressive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für die Ausgestaltung des Angebots von Pferdewetten im Internet habe diesen bisher vollständig verwehrten Vertriebsweg erst legal eröffnet und hierdurch das Betriebsfeld des Buchmachers erweitert. Buchmacher im In- und Ausland würden hierdurch unterschiedslos in verfassungsrechtlich gerechtfertigter Weise neuen Anforderungen unterworfen. Eine grundsätzliche Einsatzobergrenze sei zum Spielerschutz geeignet und erforderlich. Die Regelung zum möglichen Dispens sei hinreichend bestimmt.

46 Die einjährige Übergangsfrist für Inhaber von Alterlaubnissen und für bisher ohne Erlaubnis im Inland vermittelte Wetten ausländischer Buchmacher sei zur Durchsetzung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags geeignet, erforderlich und verhältnismäßig. Eine Existenzbedrohung für die Buchmacher sei darin nicht zu sehen.

47 (4) Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 103 BV) sei durch die Vorschriften zum doppelten Erlaubnisvorbehalt, zur Erweiterung der Anforderungen an die Buchmachererlaubnis, zu Internetpferdewetten sowie zur Übergangsfrist ebenso wenig verletzt.

48 Durch das Erfordernis einer Erlaubnis gehe weder der vorhandene Kundenstamm verloren noch seien die getätigten Investitionen in die Vertriebsinfrastruktur vergebens. Vielmehr werde lediglich ein Verfahrenserfordernis geschaffen, das auch der Buchmacher im Ausland zu erfüllen habe, um ihn einer effektiven behördlichen Kontrolle unterziehen zu können. Die Vorschriften würden den Erwerb und nicht das Erworbene regeln und seien daher lediglich unter dem Aspekt der Berufsausübungsfreiheit zu betrachten. Sehe man den Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts als tangiert an, seien die Vorschriften jedenfalls als Inhalts- und Schrankenbestimmung zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich und brächten die Interessen der Allgemeinheit mit denjenigen der Buchmacher in einen gerechten Ausgleich. Die neuen Regelungen hätten den Abschluss von Internetpferdewetten erstmals gesetzlich ermöglicht. Die Anforderungen seien in Relation zu den verfolgten Zielen nicht unverhältnismäßig. Auch die Übergangsregelung mit dem darin vorgesehenen Zeitraum greife nicht in die Substanz des Buchmacherbetriebs ein und genüge dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

49 (5) Die Rüge einer Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit der Wettkunden (Art. 101 BV) durch die Einsatzobergrenze im Bereich der Internetpferdewetten sei ebenfalls unbegründet. Zwar sei grundsätzlich auch die Freiheit, sich selbst Gefahren auszusetzen bzw. zu schädigen, vom Schutzbereich umfasst. Dem Gesetzgeber stehe jedoch aufgrund des Gesetzesvorbehalts die Möglichkeit offen, dieses Recht – wie etwa durch das Einsatzlimit mit Dispensmöglichkeit geschehen – zum Schutz der Spielenden in verhältnismäßiger Weise zu beschränken.

50

(6) Ebenso wenig seien der Gleichheitssatz und das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) durch die Übergangsregelung und die Einsatzobergrenze für Internetpferdewetten verletzt. Pferdewetten stellten sich letztlich als besondere Form der Sportwetten dar, sodass eine abweichende Behandlung hinsichtlich der Einsatzobergrenzen im Internet nicht geboten sei. Im Hinblick auf die Übergangsregelung verbiete sich ein Vergleich mit dem Bereich der Spielhallen, da auf deren Betreiber aufgrund der erhöhten materiellen Anforderungen im Glücksspielstaatsvertrag wesentlich höhere finanzielle Investitionen zukämen als auf die Veranstalter und Vermittler von Pferdewetten.

IV.

51

Die Popularklage ist nur teilweise zulässig.

52

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Gesetze und Verordnungen in diesem Sinn sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dazu zählt der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags gemäß Art. 72 Abs. 2 BV zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, der in Art. 1 den Glücksspielstaatsvertrag enthält; denn hierdurch werden die von der Antragstellerin angegriffenen Regelungen des Staatsvertrags in bayerisches Landesrecht transformiert (vgl. 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 25.9.2015 BayVBl 2016, 81 Rn. 105).

53 2. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Die Antragstellerin ist als juristische Person des Privatrechts gemäß § 13 GmbHG antragsberechtigt (vgl. VerfGH vom 2.7.1973 VerfGHE 26, 69/74; vom 15.1.2007 VerfGHE 60, 1/4).

54 3. Das Vorbringen der Antragstellerin bedarf der Auslegung, um festzustellen, was der eigentliche Gegenstand ihrer Popularklage ist (vgl. VerfGH vom 21.4.1993 VerfGHE 46, 104/108; vom 13.5.2009 VerfGHE 62, 61/65). Auf Seite 1 des Schriftsatzes vom 7. Januar 2015 bezeichnet die Antragstellerin den Zustimmungsbeschluss hinsichtlich folgender Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags als Gegenstand ihres Antrags: § 27 Abs. 1 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 4 Abs. 2 Satz 1, § 27 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 4 i. V. m. § 9 a Abs. 2 und 6 bis 8, § 27 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 5 Nr. 2 Sätze 1 bis 3, § 29 Abs. 5, § 9 Abs. 1 Sätze 4 und 5, § 9 a Abs. 2 Nr. 3 Alt. 2 und § 9 a Abs. 5 bis 8 GlüStV. Hiermit weitgehend übereinstimmend werden die „gerügten Vorschriften“ auf den Seiten 6 bis 9 des Schriftsatzes durch Hervorhebung in Fettdruck gekennzeichnet, wobei sich allerdings eine Abweichung insoweit ergibt, als auch § 27 Abs. 1 Satz 1 GlüStV hervorgehoben und damit als Antragsgegenstand gekennzeichnet ist. Darüber hinausgehend sind jedoch auf Seite 5 des Schriftsatzes folgende weitere Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags ausdrücklich als Antragsgegenstand benannt: § 4 Abs. 5 Nr. 2 (ohne Beschränkung auf die Sätze 1 bis 3), § 9 a Abs. 4, § 27 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 5 (ohne Beschränkung auf Nr. 2 Sätze 1 bis 3) sowie § 29 Abs. 1, 2 und 4. Da es sich hierbei jedoch um Vorschriften handelt, die teilweise nicht die Veranstaltung oder Vermittlung von Pferdewetten betreffen (§ 29 Abs. 1, 2 und 4 GlüStV) und zu denen die eingereichten Schriftsätze im Übrigen keine Darlegungen hinsichtlich ihrer Unvereinbarkeit mit der Bayerischen Verfassung enthalten, geht der Verfassungsgerichtshof davon aus, dass sie nicht Gegenstand der Popularklage sein sollen.

55 Ebenfalls nicht Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung kann die von der Antragstellerin beschriebene Praxis bei der Anwendung der angegriffenen Bestimmungen sein (VerfGH vom 9.8.2011 VerfGHE 64, 136/143; vom 12.7.2013 VerfGHE 66, 125/133). Soweit die Antragstellerin vorträgt, im Freistaat Bayern würden abweichend von allen anderen Bundesländern die Vermittlung von Pferdewetten an EU-Buchmacher im stationären Bereich versagt und die Buchmacherwette zum Totalisatorkurs als nicht genehmigungsfähig eingestuft, betrifft dies allein die Vollzugsebene, für die der verwaltungsgerichtliche Rechtsweg eröffnet ist.

56 4. Der Zulässigkeit der Popularklage steht nicht entgegen, dass der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag 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. Denn der Ministerpräsident als das für die Außenvertretung des Freistaates zuständige Staatsorgan (Art. 47 Abs. 3 BV) wäre nach der verfassungsgerichtlichen Feststellung eines Verfassungsverstoßes (Art. 29 VfGHG) auch dann, wenn die Grundsätze der Bundes- und Staatsvertragstreue („pacta sunt servanda“) einer Nichtanwendung landesverfassungswidriger Vertragsbestimmungen durch bayerische Vollzugsbehörden entgegenstünden, 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 BayVBl 2016, 81 Rn. 109 ff. m. w. N.). Deshalb besteht ein Rechtsschutzbedürfnis für die Popularklage. Sie würde im Fall ihrer Begründetheit allerdings nicht zur Nichtigerklärung, sondern lediglich zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit führen.

57 5. Unzulässig geworden ist die Popularklage jedoch unter dem Gesichtspunkt der Wiederholung, soweit die Antragstellerin die Regelungen in § 9 a GlüStV über das ländereinheitliche Verfahren und das Glücksspielkollegium beanstandet.

58 a) Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs kann die Wiederholung eines bereits einmal abgewiesenen Normenkontrollbegehrens nicht uneingeschränkt zugelassen werden (VerfGH vom 23.3.1972 VerfGHE 25, 45/48). Hat der Verfassungsgerichtshof in einem Popularklageverfahren die Verfassungsmäßigkeit einer landesrechtlichen Rechtsvorschrift festgestellt, so ist die Rechtslage geklärt und es soll dabei grundsätzlich sein Bewenden haben. Das gilt auch, wenn die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs bei der Antragstellung noch nicht vorliegt, aber vor Abschluss des anhängigen Verfahrens ergeht (vgl. VerfGH vom 14.4.2011 VerfGHE 64, 39/42 f.; vom 9.12.2011 – Vf. 21-VII-10 – juris Rn. 19 ff.).

59 Zwar ist die erneute Kontrolle einer bereits verfassungsgerichtlich überprüften Norm nicht gänzlich ausgeschlossen. Ein erneuter Antrag nach Art. 98 Satz 4 BV, der sich gegen eine vom Verfassungsgerichtshof bereits für verfassungsmäßig befundene Rechtsvorschrift richtet, ist jedoch nur dann zulässig, wenn ein grundlegender Wandel der Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung eingetreten ist oder wenn neue rechtliche Gesichtspunkte oder neue, in der früheren Entscheidung noch nicht gewürdigte Tatsachen geltend gemacht werden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 26.10.2009 VerfGHE 62, 198/201 f.; vom 12.10.2010 VerfGHE 63, 173/177; vom 13.9.2011 VerfGHE 64, 159/166). Auch in Fällen, in denen eine in gleicher Sache bereits ergangene Entscheidung bestimmte Aspekte nicht ausdrücklich erwähnt, rechtfertigt dies nicht stets eine erneute verfassungsgerichtliche Prüfung desselben Anfechtungsgegenstands. Ergibt sich aus der Begründung der früheren Entscheidung, dass der Verfassungsgerichtshof die angefochtene Norm schon damals unter allen in Betracht zu ziehenden verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten geprüft

hat, besteht kein Anlass für ein weiteres Popularklageverfahren (VerfGH vom 9.5.1994 BayVBl 1994, 494 f.; vom 31.1.2012 – Vf. 13-VII-10 – juris Rn. 36; vom 9.6.2015 BayVBl 2015, 740 Rn. 56).

60

b) Nach diesen Grundsätzen ist die Popularklage unzulässig geworden, soweit sie sich gegen die im Glücksspielstaatsvertrag getroffenen Regelungen der Zuständigkeit für die Erteilung der Erlaubnis zur Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten im Internet (§ 9 a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GlüStV) und über das Glücksspielkollegium (§ 9 a Abs. 5 bis 8 GlüStV) richtet.

61

aa) In seiner Entscheidung vom 25. September 2015 (BayVBl 2016, 81 Rn. 132 bis 162) hat der Verfassungsgerichtshof unter anderem eingehend die Vereinbarkeit der im Glücksspielstaatsvertrag getroffenen Regelungen über das ländereinheitliche Verfahren (§ 9 a GlüStV) mit der Bayerischen Verfassung geprüft und diese auch für den Bereich der Pferdewetten bejaht. Der Freistaat Bayern habe mit der Zustimmung zu den angegriffenen Vorschriften von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht, ohne dabei die durch das Bundesstaats-, Rechtsstaats- und Demokratieprinzip des Grundgesetzes gezogenen Grenzen zu überschreiten. Hinsichtlich der vertraglich vereinbarten horizontalen Übertragung von Exekutivbefugnissen bleibe der auch bei einer intraföderalen Zuständigkeitskonzentration notwendige demokratische Legitimationszusammenhang gewahrt, weil die länderübergreifend tätigen Vollzugsbehörden an die Beschlüsse des Glücksspielkollegiums gebunden seien, das seinerseits aus weisungsunterworfenen Vertretern der Bundesländer bestehe. Über die dadurch geschaffene mehrstufige Aufsichtsbeziehung werde der geforderte parlamentarische Verantwortungszusammenhang hergestellt und damit demokratische Legitimation vermittelt. Dass das einzelne Bundesland gegenüber den (Mehrheits-)Entscheidungen des Glücksspielkollegiums kein Vetorecht besitze, sei verfassungsrechtlich

hinnehmbar, weil es nur um den administrativen Vollzug eines staatsvertraglichen Regelwerks gehe, bei dem keine Entscheidungen von erheblichem politischen Gewicht zu treffen seien. Der mit der Bindung an die (qualifizierten) Mehrheitsentscheidungen einer Gemeinschaftseinrichtung eintretende Verlust an einzelstaatlicher Souveränität werde durch die vertraglich garantierte Mitwirkung am kollektiven Willensbildungsprozess teilweise kompensiert. Im Glücksspielrecht lägen objektiv gewichtige Sachgründe für ein – nicht durch Einstimmigkeitserfordernisse gehemmtes – länderübergreifendes Verfahren der Konzessions- und Erlaubniserteilung vor. Die dauerhaft zu wahrende Eigenstaatlichkeit des Freistaates Bayern werde durch die punktuelle (Selbst-)Bindung an die Entscheidungen einer ländereinheitlich zuständigen Einrichtung nicht infrage gestellt.

62

Mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) nicht vereinbar sei hingegen die Ermächtigung des Glücksspielkollegiums in § 5 Abs. 4 i. V. m. § 9 a GlüStV zum Erlass einer Werberichtlinie in Gestalt einer Rechtsnorm (VerfGH BayVBl 2016, 119 Rn. 209 bis 222). Sie verstoße gegen das aus dem Grundgesetz und aus der Bayerischen Verfassung abzuleitende Gebot, dass es auch bei föderaler Kooperation möglich sein müsse, die von den Bundesländern im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung erlassenen Hoheitsakte, soweit ihnen Außenwirkung zukomme, einem einzelnen Land und nicht bloß einer Ländergesamtheit zuzurechnen.

63

bb) Die von der Antragstellerin im Zusammenhang mit den Regelungen in § 9 a GlüStV über das ländereinheitliche Verfahren aufgeworfenen Fragen waren somit bereits Gegenstand der Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof. Es sind keine Anhaltspunkte erkennbar, die ausnahmsweise Anlass für eine erneute Befassung mit dieser Thematik geben würden.

64 Das gilt auch, soweit die Antragstellerin gegen die Regelungen zum Glücksspielkollegium den Einwand erhebt, die Entäußerung von Kompetenzen an ein Land, das selbst nicht durch den Glücksspielstaatsvertrag gebunden sei, führe zu einem Auseinanderfallen von Rechten und Pflichten, durchbreche den Grundsatz der Gegenseitigkeit und verstoße gegen das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip. Hierzu hat der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 25. September 2015 (BayVBl 2016, 81 Rn. 150) ausgeführt, das Glücksspielkollegium sei 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 benenne, sei nicht dahingehend zu verstehen, dass jedes der 16 Bundesländer Sitz und Stimme erhalten solle, selbst wenn es dem Glücksspielstaatsvertrag nicht beigetreten oder wieder ausgeschieden sei. § 9 a Abs. 6 Satz 1 GlüStV müsse vielmehr so gelesen werden, dass das Glücksspielkollegium – je nach Anzahl der aktuell am Vertrag beteiligten Bundesländer – aus „bis zu 16 Mitgliedern“ bestehe.

65 Der Verfassungsgerichtshof hat die angefochtene Norm somit auch unter dem von der Antragstellerin angesprochenen Blickwinkel geprüft und ihre Verfassungsmäßigkeit mit dieser Auslegung bejaht. Mit dieser Klärung der Rechtslage hat es sein Bewenden. Wenn bereits vor dem Beitritt Nordrhein-Westfalens und Schleswig-Holsteins zum Glücksspielstaatsvertrag Vertreter dieser Länder an Beschlüssen des Glücksspielkollegiums mitgewirkt haben sollten, wie die Antragstellerin vorträgt, berührt das nicht die Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift als solche, sondern wirkt sich allenfalls auf die Rechtmäßigkeit der getroffenen Entscheidungen aus.

66 c) Nicht unzulässig geworden durch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 25. September 2015 ist die Popularklage hingegen, soweit sie sich gegen die Regelung des § 27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV über die Möglichkeit zur Erteilung der

Erlaubnis für das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten im Internet als solche und gegen die dort in Bezug genommenen Bestimmungen des § 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüStV über das Einsatzlimit und das Verrechnungsverbot wendet. Der Verfassungsgerichtshof hat sich in seiner Entscheidung mit diesen Regelungen inhaltlich nicht näher befasst, da die insoweit gerügte Grundrechtsverletzung nicht hinreichend dargelegt war (VerfGH BayVBl 2016, 81 Rn. 115).

67

6. Soweit sich die Popularklage gegen § 9 Abs. 1 Sätze 4 und 5 GlüStV (länderübergreifende Ermächtigung zum Erlass und zur Vollstreckung von Anordnungen im Einzelfall bei unerlaubtem Glücksspiel in mehreren Ländern) richtet, hat die Antragstellerin eine mögliche Verletzung von Grundrechten der Bayerischen Verfassung nicht den Anforderungen des Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG genügend dargelegt. Dem behaupteten Verstoß gegen Art. 77 Abs. 1 BV sind keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine Verletzung subjektiver verfassungsmäßiger Rechte, die dem Schutz des einzelnen Bürgers dienen, zu entnehmen, da Art. 77 BV als Organisationsnorm ausschließlich Regelungen aus dem Bereich des objektiven Rechts enthält (VerfGH vom 29.10.2012 BayVBl 2013, 397/398). Inwiefern in diesem Zusammenhang der Schutzbereich des Rechts auf den gesetzlichen Richter (Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV) berührt sein könnte, ist ebenso wenig erkennbar. Im Übrigen gilt § 9 GlüStV für den Bereich der Pferdewetten nicht (vgl. § 2 Abs. 5 GlüStV; Oldag in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 9 GlüStV Rn. 1; C. Hambach/Brenner in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 9 GlüStV Rn. 1).

68

7. Hinsichtlich der übrigen angegriffenen Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags (§ 27 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 2 Satz 1, § 27 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 4 und 5 Nr. 2 Sätze 1 bis 3 sowie § 29 Abs. 5 GlüStV) hat die Antragstellerin entsprechend den Anforderungen des Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG hinreichend substantiiert dargelegt,

dass ihrer Meinung nach insbesondere die Grundrechte der Berufsfreiheit (Art. 101 BV), des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs (Art. 103 BV), der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) und der Gleichbehandlung (Art. 118 Abs. 1 BV) verfassungswidrig eingeschränkt werden. Insoweit erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder wenn sie – wie etwa das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) – keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 24.8.2009 VerfGHE 62, 167/171; vom 27.9.2013 VerfGHE 66, 160/169).

V.

69

Soweit die Popularklage zulässig ist, ist sie unbegründet. Die Vorschriften des § 27 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 2 Satz 1 GlüStV (Erfordernis einer inländischen Erlaubnis für die Vermittlung von Pferdewetten und der Vereinbarkeit mit den Zielen des Glücksspielvertrags), des § 27 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 4 und 5 Nr. 2 Sätze 1 bis 3 GlüStV (grundsätzliches Verbot der Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten im Internet mit Erlaubnisvorbehalt) und des § 29 Abs. 5 GlüStV (Übergangsregelung für bisherige Buchmachererlaubnisse nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt) sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

70

1. Der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012 zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag ist formell ordnungsgemäß zustande gekommen. Die angegriffenen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags begegnen unter dem von der Antragstellerin angesprochenen Gesichtspunkt der fehlerhaften oder unzureichenden Information der Abgeordneten des Bayerischen Landtags vor der Abstimmung über die Zustimmung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

71

Nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 des im Zeitpunkt des Zustimmungsbeschlusses vom 14. Juni 2012 geltenden Gesetzes über die Beteiligung des Landtags durch die Staatsregierung (Parlamentsbeteiligungsgesetz – PBG) vom 25. Mai 2003 (GVBl S. 324), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Juli 2010 (GVBl S. 317) geändert worden war, unterrichtet die Staatsregierung den Landtag frühzeitig über beabsichtigte Staatsverträge, gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme und berücksichtigt diese. Das Nähere hierzu ist in Nr. III der auf Art. 4 PBG beruhenden Vereinbarung zwischen Landtag und Staatsregierung über die Beteiligung des Landtags durch die Staatsregierung (Vereinbarung zum Parlamentsbeteiligungsgesetz – VerPBG) geregelt. Verstöße gegen einfachrechtliche Regelungen und Absprachen im Rahmen der Parlamentsbeteiligung lassen die Wirksamkeit gefasster Parlamentsbeschlüsse grundsätzlich unberührt, soweit die jeweilige Festlegung nicht Verfassungsrecht konkretisiert (vgl. zur Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag VerfGH vom 9.5.2016 BayVBl 2016, 625 Leitsatz 2 und Rn. 114).

72

Vorliegend ist schon kein Verstoß gegen die Regelungen zur Parlamentsbeteiligung ersichtlich. Die Staatsregierung hat den Landtag mit Schreiben vom 15. November 2011 über die Absicht zum Abschluss des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags unterrichtet und mit Schreiben vom 26. März 2012 um Zustimmung zu dem von 15 der 16 Ministerpräsidenten am 15. Dezember 2011 unterzeichneten Staatsvertrag gebeten. Der Antrag enthielt neben dem Vertragstext eine ausführliche Begründung (LT-Drs. 16/11995) und wurde im vorgesehenen parlamentarischen Ablauf am 27. März 2012 (Erste Lesung: Plenarprotokoll 16/98 S. 8967 ff.) und am 14. Juni 2012 (Zweite Lesung und Schlussabstimmung: Plenarprotokoll 16/103 S. 9474 ff., LT-Drs. 16/12837) im Plenum des Landtags sowie in den beteiligten Ausschüssen am 10., 22. und 24. Mai 2012 (LT-Drs. 16/12640) ausführlich beraten. Damit ist den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Information der Abgeordneten Genüge getan. Weder ist deren autonome Entscheidung, welche Informationen und welcher

Beratungsaufwand ihnen notwendig erscheinen und welche Motive ihrer Abstimmung zugrunde liegen, verfassungsgerichtlich überprüfbar noch muss der Abwägungsprozess im Landtag im Einzelnen nachgewiesen werden. Auch etwaige Willensmängel oder Irrtümer der Abgeordneten bei der Abstimmung haben nicht die Unwirksamkeit des gefassten Parlamentsbeschlusses zur Folge (VerfGH vom 29.9.2005 VerfGHE 58, 212/235; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 72 Rn. 5 f.).

73

2. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in seiner Entscheidung vom 25. September 2015 (BayVBl 2016, 81 Leitsatz 2 und Rn. 123 bis 131) festgestellt hat, war der Freistaat Bayern grundsätzlich zum Abschluss des Glücksspielstaatsvertrags berechtigt. Insbesondere ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass einer Mindestlaufzeit von neun Jahren bis zum 30. Juni 2021 zugestimmt und auf eine Kündigung während dieser Zeit verzichtet wurde. Insoweit wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die Ausführungen in der genannten Entscheidung Bezug genommen.

74

3. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ist nicht wegen eines Widerspruchs zur Kompetenzordnung des Grundgesetzes verletzt.

75

Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren ist allein die Bayerische Verfassung. Nach ständiger Rechtsprechung kann die Frage, ob der bayerische Gesetzgeber höherrangiges Bundesrecht verletzt hat, nur am Maßstab des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung überprüft werden. 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 (vgl. VerfGH vom 21.12.2011 VerfGHE 64, 224/228; vom 16.6.2015 BayVBI 2015, 707 Rn. 43). Das gilt auch für die Beurteilung der Frage, ob der Landesgesetzgeber die bundesrechtliche Kompetenzordnung des Grundgesetzes eingehalten hat (VerfGH vom 18.4.2002 VerfGHE 55, 57/64; vom 15.5.2014 BayVBI 2014, 688 Rn. 69; BayVBI 2016, 625 Rn. 117).

76 Ein solcher offenkundiger und schwerwiegender Verstoß liegt nicht vor. Es ist nicht ersichtlich, dass die angegriffenen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags den Gestaltungsspielraum überschreiten würden, den der Bund den Ländern durch die Öffnungsklausel des § 25 Abs. 3 RennwLottG eingeräumt hat.

77 a) Das als Reichsgesetz erlassene Rennwett- und Lotteriegesezt vom 8. April 1922 betrifft das Recht der Wirtschaft und damit einen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG). Es gilt gemäß Art. 123 Abs. 1, Art. 125 Nr. 1 GG als Bundesrecht fort (BVerwG vom 4.10.1994 BVerwGE 97, 12/13 f.; vom 1.6.2011 BVerwGE 140, 1 Rn. 38; Ennuschat in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, RennwLottG Vorbemerkung Rn. 4; Ennu-schat/Klestil, GewArch 2012, 417/418) und regelte bis zum Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags in Verbindung mit den als Bundesrecht im Verordnungsrang ebenfalls fortgeltenden Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesezt die Erlaubnisvoraussetzungen für den Betrieb von Totalisatoren aus Anlass öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde sowie für den gewerbsmäßigen Abschluss und die Vermittlung von Wetten durch Buchmacher bei öffentlichen Leistungsprüfungen für Pferde abschließend. Durch Art. 1 Nr. 11 des Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten vom 29. Juni 2012 (BGBl I S. 1424) wurde dem § 25 RennwLottG ein Absatz 3 angefügt, der die Länder ermächtigt, weitergehende

Vorschriften über das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten, das Vermitteln von Pferdewetten über das Internet und in das Ausland sowie Vorschriften über Regelungen zur Spielersperre, Spielwerbung und zum Schutz Minderjähriger zu erlassen (§ 25 Abs. 3 Satz 1 RennwLottG), die auch Regelungen zum Schutz der Allgemeinheit, insbesondere die Gefahrenaufklärung der Öffentlichkeit, umfassen können (§ 25 Abs. 3 Satz 2 RennwLottG). Diese auf das Ordnungsrecht beschränkte Länderöffnungsklausel ist zum 30. Juni 2012 in Kraft getreten (Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten).

78

Auch bei grundsätzlich erschöpfender Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenz durch den Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung sind landesrechtliche Regelungen zulässig, soweit das Bundesrecht die Länder hierzu im Wege der (Rück-)Übertragung der Gesetzgebungskompetenz ganz oder teilweise ermächtigt (vgl. VerfGH NVwZ 2016, 999 Rn. 120; BVerfG vom 9.5.1973 BVerfGE 35, 65 Rn. 27; vom 30.10.1990 BVerfGE 83, 24/30). § 25 Abs. 3 RennwLottG soll den Ländern auf diese Weise Regelungsspielräume eröffnen, um sicherzustellen, dass die grundsätzlichen Anforderungen des Spielerschutzes und der Bekämpfung von Suchtgefahren auch in die Erlaubnisverfahren für Buchmacher und Totalisatoren Eingang finden. Die Länderöffnungsklausel ermächtigt zum Erlass von Rechtsvorschriften, die über das Rennwett- und Lotteriewettgesetz und dessen Ausführungsbestimmungen hinaus weitergehende Anforderungen an das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten festlegen, insbesondere für inländisch zugängliche Wetten im Internet und im Ausland sowie zur Spielersperre, zur Spielwerbung und zum Schutz Minderjähriger und der Allgemeinheit (BT-Drs. 17/8494 S. 10; Ennuschat/Klestil, GewArch 2012, 417/420; Ennuschat in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 27 GlüStV Rn. 6).

79 b) Die angegriffenen Regelungen halten sich im Rahmen des durch die Länderöffnungsklausel vorgegebenen Spielraums. § 25 Abs. 3 Satz 1 RennwLottG steht auch den Regelungen in § 27 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 4 und 5 GlüStV hinsichtlich des Veranstaltens von Pferdewetten im Internet nicht offensichtlich entgegen. Obwohl § 25 Abs. 3 Satz 1 RennwLottG nach seinem Wortlaut ausdrücklich nur den Erlass weitergehender Vorschriften über das Vermitteln von Pferdewetten über das Internet erwähnt (hierzu Postel in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 GlüStV Rn. 84), ist davon auszugehen, dass die Länderöffnungsklausel für den Bereich des Internets darüber hinaus auch den direkten Abschluss von Pferdewetten zwischen dem Veranstalter und dem Spieler und damit den gesamten Vertriebsweg des Internets umfassen sollte.

80

Bis zum Inkrafttreten der Länderöffnungsklausel enthielten das Rennwett- und Lotteriegesezt und die Ausführungsbestimmungen keine Regelungen über den Abschluss und die Vermittlung von Pferdewetten im Internet. Mit § 25 Abs. 3 RennwLottG 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 (vgl. BT-Drs. 17/8494 S. 1). 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. Da Pferdewetten dort veranstaltet und vermittelt werden, wo dem Wettkunden die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird (§ 2 Abs. 5 i. V. m. § 3 Abs. 4 GlüStV), reicht eine Vermittlungserlaubnis allein ohne die auf das Angebot bezogene Veranstaltungserlaubnis nicht aus (vgl. Dietlein/Hüsken in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 3 GlüStV Rn. 16). Dies gilt auch für Online-Pferdewetten, weshalb eine isolierte Regelung nur ihrer Vermittlung unvollständig wäre. Hiervon

ausgehend waren die Länder auch zum Erlass von Regelungen über das Veranstellen von Online-Pferdewetten befugt.

81

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

82

Der Verfassungsgerichtshof hat bisher offengelassen, ob bei einer Popularklage entsprechend der Rechtsprechung zur Beachtung höherrangigen Bundesrechts im Rahmen von Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV auch Vorschriften des Europäischen Unionsrechts zu prüfen sind (VerfGH vom 28.6.2013 VerfGHE 66, 101/113; BayVBl 2014, 688 Rn. 88; 2016, 81 Rn. 166). Diese Frage braucht auch hier nicht abschließend entschieden zu werden, da jedenfalls kein offenkundiger und krasser, schwerwiegender Widerspruch des Landesrechts zu unionsrechtlichen Regelungen, insbesondere keine solche Verletzung der Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV oder der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV vorliegt. Vielmehr hat der Landesgesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums und seiner parlamentarischen Einschätzungsprärogative mit den angegriffenen Glücksspielrechtlichen Bestimmungen im Bereich der Pferdewetten einen Regelungsrahmen zur Spielsuchtbekämpfung geschaffen, der auf objektiven, unionsrechtlich nicht diskriminierenden Kriterien beruht und dem Verhältnismäßigkeitsgebot entspricht.

83

Zwar stellt bereits der Genehmigungsvorbehalt für Tätigkeiten im Glücksspielbereich eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und des freien Dienstleistungsverkehrs (Art. 56 AEUV) dar (EuGH vom 12.9.2013 NVwZ-RR 2013, 959 Rn. 21). Auch eine Regelung, die die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen im Internet verbietet, beschränkt den freien Dienstleistungsverkehr

(EuGH vom 12.6.2014 NVwZ 2014, 1001 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 Bekämpfung der Spielsucht, der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen und der Verhütung von Störungen der sozialen Ordnung im Allgemeinen (EuGH vom 8.9.2010 – Carmen Media – Slg 2010, I-8149 Rn. 45; vom 30.6.2011 – Zeturf – Slg 2011, I-5633 Rn. 37, 41; NVwZ 2014, 1001 Rn. 22 f.). Insoweit kann auch das Ziel, die im Glücksspielsektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer einer Kontrolle zu unterwerfen und damit Straftaten vorzubeugen, die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen. 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 steht es den Mitgliedstaaten grundsätzlich frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen (EuGH Slg 2011, I-5633 Rn. 40; NVwZ 2014, 1001 Rn. 24; vom 22.10.2014 ZfWG 2015, 32 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 ZfWG 2015, 32 Rn. 39 m. w. N.).

84

a) Gemessen daran ist es nicht offenkundig gemeinschaftswidrig, dass Pferdewetten nur mit einer Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt veranstaltet oder vermittelt werden dürfen (§ 27 Abs. 1 Satz 1 GlüStV) und dass für die Vermittlung von Pferdewetten eine Erlaubnis nur erteilt werden darf, wenn die zuständigen

deutschen Behörden den Abschluss dieser Pferdewetten im Inland oder den Betrieb eines Totalisators für diese Pferdewetten im Inland erlaubt haben (§ 27 Abs. 1 Satz 2 GlüStV).

85

Die staatsvertraglichen Bestimmungen über die Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten sind Teil eines Regelungskonzepts, mit dem die Landesgesetzgeber die Glücksspielangebote zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit vor den Gefahren des Glücksspiels mit differenzierten Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen regulieren, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätspotenzialen unter Beachtung des unionsrechtlichen Kohärenzgebots Rechnung zu tragen (LT-Drs. 16/11995 S. 17). Hierzu haben sie die bisher ausschließlich bundesrechtlichen Vorschriften im Bereich der Pferdewetten durch entsprechende Vorgaben im Glücksspielstaatsvertrag ergänzt und unter Berücksichtigung der Besonderheiten dieser Wetten dem Regelungskonzept der Sportwetten angenähert, um die im nationalen Recht festgelegten materiellen Anforderungen zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit auch bei Pferdewetten durch vorgängige Prüfung sämtlicher Angebote sicherzustellen (LT-Drs. 16/11995 S. 20, 31).

86

Die Vermittlung von Pferdewetten an ausländische Anbieter durch inländische Buchmacher war bis zum Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags vom 30. Juni 2012 nicht ausdrücklich geregelt. Zwar bedurften Buchmacher bereits nach § 2 Abs. 2 RennwLottG der Erlaubnis für die Örtlichkeit, wo die Wetten entgegengenommen und vermittelt werden. Innerhalb dieser Örtlichkeit durften sie grundsätzlich Wetten für alle Rennen abschließen und vermitteln (§ 6 Abs. 2 Satz 1 RennwLottGABest). Allerdings war in der Praxis umstritten, ob die Buchmachererlaubnis auch die Vermittlung an ausländische Buchmacher ohne inländische Erlaubnis umfasste (zum Meinungsstand vgl. Ennuschat in

Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 27 GlüStV Rn. 15 und § 2 RennwLottG Rn. 8; Marcks in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften, § 33 h GewO Rn. 17; Ennuschat/Klestil, GewArch 2012, 417/421). Diese Unklarheit hat der Gesetzgeber mit § 27 Abs. 1 Satz 2 GlüStV beseitigt. Zunächst stellt § 27 Abs. 1 Satz 1 GlüStV klar, dass Pferdewetten nur mit einer Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt veranstaltet oder vermittelt werden dürfen. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um einen eigenständigen Erlaubnistatbestand, sondern lediglich um eine Verweisung auf die schon bisher bestehende Erlaubnisbedürftigkeit nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt (LT-Drs. 16/11995 S. 31; Ennuschat in Dietlein/Hecker/Ruttig, a. a. O., § 27 GlüStV Rn. 10; Ennuschat/Klestil, a. a. O., S. 420). Darüber hinaus bestimmt § 27 Abs. 1 Satz 2 GlüStV nunmehr 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.

87

Darin ist kein Verstoß gegen das unionsrechtliche Diskriminierungsverbot zu sehen (ebenso Wernsmann/Loscher, DVBl 2014, 211/214). Vielmehr werden sämtliche in- und ausländischen Anbieter von Pferdewetten in gleicher Weise dem Erfordernis einer inländischen Erlaubnis unterworfen. Die Regelung beseitigt eine zuvor bestehende unklare Rechtslage, die bei entsprechender Behördenpraxis eine Umgehung des schon bisher geltenden Erlaubnisvorbehalts durch Direktvermittlung von Pferdewetten an ausländische Anbieter ermöglicht hatte. Die entsprechenden Angebote waren damit einer behördlichen Kontrolle entzogen. Die ausdrückliche Erstreckung des Erlaubnisvorbehalts auf ausländische Anbieter führt daher zur Gleichbehandlung mit inländischen Buchmachern.

88 Gemeinschaftsrechtliche Bedenken gegen diese Regelung bestehen auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit. Vielmehr dient die ausdrückliche Erstreckung des Erlaubnisvorbehalts auf im Inland zugängliche ausländische Angebote der Angleichung an die Rechtslage im Sportwettenbereich und damit der Herstellung der gemeinschaftsrechtlich gebotenen Kohärenz im Glücksspielrecht (vgl. BT-Drs. 17/8494 S. 8 und 10). In Ermangelung einer Harmonisierung im Bereich des Glücksspielrechts ist jeder Mitgliedstaat berechtigt, die Möglichkeit, den Verbrauchern in seinem Hoheitsgebiet Glücksspiele anzubieten, für alle daran interessierten Veranstalter vom Besitz einer von seinen zuständigen Behörden erteilten Erlaubnis abhängig zu machen, ohne dass der Umstand, dass ein bestimmter Veranstalter bereits über eine in einem anderen EU-Mitgliedstaat erteilte Erlaubnis verfügt, dem entgegenstehen kann (EuGH vom 8.9.2010 – Stoß – Slg 2010, I-8069 Rn. 112 ff.; BVerwG vom 25.2.2015 ZfWG 2015, 227 Rn. 26 m. w. N.). Der Gesetzgeber durfte das Erfordernis einer inländischen Erlaubnis für die Vermittlung von Pferdewetten an ausländische Anbieter im Rahmen seines normativen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums für geeignet, erforderlich und angemessen halten, um den Spielerschutz zu verbessern. Auch Pferdewetten, die durch inländische Buchmacher direkt an ausländische Anbieter vermittelt werden, unterliegen nunmehr einer behördlichen Überprüfung. Der Umstand, dass aufgrund der zuvor bestehenden unklaren Rechtslage möglicherweise in größerem Umfang Direktvermittlungen ohne behördliche Aufsicht durchgeführt wurden, schützt die hiervon begünstigten Anbieter und Buchmacher nicht vor einer Klarstellung oder Verschärfung der Regelungen zur Verbesserung des Spielerschutzes und zur Herstellung der Kohärenz im Glücksspielrecht.

89 Auch ein abweichendes Schutzsystem des EU-Mitgliedstaats, in dem der Buchmacher, der Pferdewetten nach Deutschland vermitteln und sie dort anbieten will, seinen Sitz hat, führt nicht zur Unverhältnismäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen. Da eine allgemeine gegenseitige Pflicht der EU-Mitgliedstaaten zur Anerkennung von Erlaubnissen, die in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten erteilt wurden,

nicht besteht, bleibt den einzelnen Mitgliedstaaten in jedem Fall die Möglichkeit einer Einzelfallprüfung überlassen, ohne dass der Umstand, dass ein bestimmter Veranstalter bereits über eine in einem anderen Mitgliedstaat erteilte Erlaubnis verfügt, dem entgegenstehen kann (EuGH Slg 2010, I-8069 Rn. 112; BVerwG ZfWG 2015, 227 Rn. 26). Den historischen Besonderheiten und dem relativ geringen Anteil von Pferdewetten am deutschen Glücksspielmarkt hat der Normgeber dadurch Rechnung getragen, dass er zwar die Regelungen für die Erlaubnis zur Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten verschärft und partiell der Rechtslage hinsichtlich der sonstigen Sportwetten angeglichen, aber von einer vollständigen Parallelisierung abgesehen (LT-Drs. 16/11995 S. 20) und insbesondere weder ein staatliches Monopol geschaffen noch die Anzahl der zu erteilenden Erlaubnisse wie etwa bei den Sportwettenkonzessionen (vgl. §§ 4 a bis 4 e und § 10 a GlüStV) begrenzt hat. Vielmehr kommt der Glücksspielstaatsvertrag im Bereich der Pferdewetten, für die ansonsten nach wie vor Gewerbefreiheit nach Maßgabe des Rennwett- und Lotteriegengesetzes gilt, nur eingeschränkt zur Anwendung (§ 2 Abs. 5 GlüStV).

90

b) Auch die durch Verweisung in § 27 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 4 Abs. 2 Satz 1 GlüStV festgelegte Erlaubnisvoraussetzung, wonach das Veranstalten und Vermitteln der Pferdewetten den Zielen des § 1 GlüStV nicht zuwiderlaufen darf, ist nicht offenkundig und schwerwiegend gemeinschaftswidrig.

91

Die genaue Reichweite dieser Regelung lässt sich auch ohne konkretisierende Ausführungsbestimmungen durch die Fachgerichte mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden, wie etwa anhand der Zielsetzung des Staatsvertrags, hinreichend ermitteln (vgl. BVerfG vom 14.10.2008 NVwZ 2008, 1338/1340). Damit genügt sie den Anforderungen des aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Bestimmtheitsgrundsatzes, der den Normgeber verpflichtet, seine Vorschriften je nach Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck

so zu fassen, dass die davon Betroffenen die Rechtslage erkennen können und die Gerichte in der Lage sind, die Anwendung der betreffenden Vorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 30.9.2004 VerfGHE 57, 113/127; BayVB1 2014, 688 Rn. 92).

92 Die für die Erlaubnis zur Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten festgelegten Voraussetzungen dienen wie bereits die grundsätzliche Erlaubnisbedürftigkeit dem Spielerschutz und der Angleichung an die Rechtslage im Sportwettenbereich zur Herstellung der Kohärenz im Glücksspielrecht. Die Erlaubnisvoraussetzungen sind unterschiedslos und damit diskriminierungsfrei auf in- und ausländische Veranstalter und Vermittler von Pferdewetten anwendbar. Etwaige Konflikte bei der Prüfung der grundsätzlich gleichrangigen Ziele des § 1 Satz 1 GlüStV im Rahmen des Erlaubnisverfahrens sind im Rahmen der behördlichen Wertung, die der vollen fachgerichtlichen Kontrolle unterliegt, durch Gewichtung nach dem Prinzip der praktischen Konkordanz aufzulösen (vgl. Bolay/Pfütze in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 1 GlüStV Rn. 49).

93 c) Ebenfalls nicht offenkundig und schwerwiegend gemeinschaftswidrig sind die angegriffenen Regelungen über das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten im Internet (§ 27 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 4 und 5 Nr. 2 Sätze 1 bis 3 GlüStV).

94 Grundsätzlich unterfällt die Tätigkeit eines Wirtschaftsteilnehmers, der über das Internet Wetten in einem anderen Mitgliedstaat anbieten möchte als dem, in dem er ansässig ist, dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV.

Dies gilt auch dann, wenn er dabei Infrastruktur oder Supportleistungen eines EDV-Dienstleisters im Zielgebiet nutzt (vgl. EuGH vom 15.9.2011 – Dickinger und Ömer – Slg 2011, I-8185 Rn. 38).

95

Allerdings sind die Mitgliedstaaten berechtigt, auch dem Internetanbieter die Beachtung ihrer einschlägigen Rechtsvorschriften vorzuschreiben, sofern diese Beschränkungen, insbesondere in Bezug auf ihre Diskriminierungsfreiheit und ihre Verhältnismäßigkeit, den Anforderungen des Unionsrechts genügen (EuGH Slg 2010, I-8149 Rn. 39 ff.). Bei der Festlegung der Anforderungen, die sich aus dem Verbraucherschutz und dem Schutz der Sozialordnung ergeben, verfügen die staatlichen Stellen im Bereich der Veranstaltung von Glücksspielen über ein weites Ermessen (EuGH NVwZ 2014, 1001 Rn. 32). Hierzu hat der Europäische Gerichtshof ausgeführt, dass eine Maßnahme, mit der jedes Anbieten von Glücksspielen über das Internet verboten wird, angesichts der gegenüber herkömmlichen Glücksspielmärkten anders gearteten und größeren Sucht- und Kriminalitätsgefahren grundsätzlich als geeignet angesehen werden kann, die legitimen Ziele der Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen und der Bekämpfung der Spielsucht sowie des Jugendschutzes zu verfolgen, auch wenn das Anbieten solcher Spiele über herkömmliche Kanäle zulässig bleibt. Neben dem fehlenden unmittelbaren Kontakt zwischen Verbraucher und Anbieter stellen der besonders leichte und ständige Zugang zu den im Internet angebotenen Spielen sowie die potenziell große Menge und Häufigkeit eines solchen Angebots mit internationalem Charakter in einem Umfeld, das überdies durch die Isolation des Spielers, durch Anonymität und durch fehlende soziale Kontrolle gekennzeichnet sei, Faktoren dar, die die Entwicklung von Spielsucht und übermäßige Ausgaben für das Spielen begünstigten und aufgrund dessen die damit verbundenen negativen sozialen und moralischen Folgen vergrößern könnten (EuGH Slg 2010, I-8149 Rn. 102 f.).

96 Hiervon ausgehend stehen 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 – im ländereinheitlichen Verfahren zu erlauben, wenn es den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags nicht zuwiderläuft, mit Gemeinschaftsrecht in Einklang. Analog zur Regelung im Sportwettenbereich dienen diese Bestimmungen dem Schutz der Verbraucher vor Sucht- und Kriminalitätsgefahren und verfolgen damit legitime Gemeinwohlziele.

97 Die Möglichkeit zur Teilnahme am Glücksspiel per Internet wird dort eröffnet, wo der Nutzer des Internets die reale Möglichkeit hat, das Wettangebot anzunehmen und seinen Wett-Tipp gegenüber dem Vermittler oder Veranstalter verbindlich abzugeben. Dafür ist hinreichend, dass die Internetpräsenz auf die Entgegennahme von Spiel- oder Vermittlungsaufträgen zumindest auch aus dem betreffenden (Bundes-)Land angelegt ist und nicht durch technische oder andere Vorkehrungen verhindert wird (BVerwG ZfWG 2015, 227 Rn. 21). Zwar können Beschränkungen des Glücksspielangebots im Internet diejenigen Anbieter, die außerhalb des jeweiligen Mitgliedstaats ansässig sind, in besonderer Weise betreffen, weil ihnen ein für den unmittelbaren Zugang zu diesem Markt besonders wirksamer Vertriebsweg nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung steht (vgl. EuGH Slg 2011, I-5633 Rn. 74; BGH vom 28.9.2011 ZfWG 2012, 23 Rn. 41). Allerdings gelten die insoweit erlassenen Regelungen für alle in- und ausländischen Veranstalter und Vermittler von Pferdewetten gleichermaßen und sind daher nicht diskriminierend.

98 Angesichts des hohen Stellenwerts der zu schützenden Rechtsgüter entsprechen sie auch unter Berücksichtigung der Eingriffsintensität dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die größeren Gefahren von Internetangeboten

gegenüber sonstigen, insbesondere terrestrischen Vertriebskanälen rechtfertigen die erlassenen Regelungen zur Eindämmung problematischen Spielverhaltens. Wie bei den Sportwetten werden Internetangebote nunmehr nicht von vornherein unterbunden, unterliegen aber strengen Restriktionen. Das hierzu erlassene Verbot mit Erlaubnisvorhalt und die Begrenzung der Einsätze tragen so zu einem insgesamt kohärenten Regelungsgefüge bei. Allein der Umstand, dass Verstöße in der Praxis nur schwer festzustellen und zu ahnden sind, hebt die grundsätzliche Eignung der Regelungen nicht auf (BVerwGE 140, 1 Rn. 34 m. w. N.). Es ist Sache jedes Mitgliedstaats, zu beurteilen, ob es im Zusammenhang mit den von ihm verfolgten legitimen Zielen erforderlich ist, bestimmte Tätigkeiten vollständig oder teilweise zu verbieten, oder ob es genügt, sie zu beschränken und zu diesem Zweck mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen, wobei die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit der erlassenen Maßnahmen allein im Hinblick auf die verfolgten Ziele und das von den nationalen Stellen angestrebte Schutzniveau zu beurteilen sind (EuGH Slg 2010, I-8069 Rn. 91).

99

Aus § 27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV („das Veranstalten und Vermitteln von nach Absatz 1 erlaubten Pferdewetten“) ergibt sich, dass die Interneterlaubnis nicht isoliert, sondern nur bei Vorliegen einer Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt durch die hierfür zuständige Behörde erteilt werden kann. Die zusätzliche Erlaubnis nach § 27 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 4 Abs. 5 GlüStV, die entsprechende Veranstalter und Vermittler aufgrund der neu eingeführten Erlaubnisfähigkeit von Internetwetten neben der grundsätzlich erforderlichen Erlaubnis gemäß § 27 Abs. 1 GlüStV benötigen (vgl. Marcks in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften, § 33 h GewO Rn. 18; Ennuschat/Klestil, GewArch 2012, 417/422; Wernsmann/Loscher, DVBl 2014, 211/213; Windoffer, DÖV 2012, 257/259), erschwert zwar den Zugang zu diesem Vertriebskanal. Diese für in- und ausländische Veranstalter und Vermittler gleichermaßen bestehende und daher diskriminierungsfreie verfahrensrechtliche Erschwernis und die damit einhergehende Aufteilung der Zuständigkeit auf mehrere Behörden sind aber zwangsläufige Folge des Sitzes des Unternehmens oder der

Betriebsstätte bzw. des Orts der Berufsausübung als Anknüpfungspunkt für die Erlaubnis nach § 27 Abs. 1 GlüStV (vgl. Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 BayVwVfG) und der – auch im Interesse der Online-Buchmacher – in § 9 a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, Abs. 3 GlüStV festgelegten bundesweiten Zuständigkeit des Landes Hessen im ländereinheitlichen Verfahren für die Interneterlaubnis nach § 27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV und die insoweit auszuübende Glücksspielaufsicht. Welche Voraussetzungen im Hinblick auf die nach § 27 Abs. 1 GlüStV erforderliche Erlaubnis für EU-Buchmacher mit Sitz im Ausland gelten, insbesondere die Beurteilung des Erfordernisses einer Niederlassung und der diesbezüglichen Anforderungen, bleibt der Klärung durch die fachgerichtliche Rechtsprechung überlassen.

100

Das grundsätzliche Internetverbot mit Erlaubnisvorbehalt für Pferdewetten verstößt auch nicht wegen einer Verletzung schutzwürdigen Vertrauens der Online-anbieter und -vermittler gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 140, 1 Rn. 37 ff.) und des Bundesgerichtshofs (ZfWG 2012, 23 Rn. 58) durften Pferdewetten vor Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags nicht über das Internet angeboten oder vermittelt werden. Zwar bestand insoweit ein strukturelles Vollzugsdefizit, weil die Verwaltungspraxis der Länder gegen die Annahme und Vermittlung von Pferdewetten im Internet nicht oder allenfalls in Einzelfällen eingeschritten ist. Gleichwohl waren das Angebot und die Vermittlung von Pferdewetten über das Internet nicht von der Buchmachererlaubnis umfasst, die nach § 2 Abs. 2 RennwLottG nur für die Örtlichkeit erteilt wird, wo die Wetten entgegengenommen oder vermittelt werden. Spätestens seit Bekanntwerden der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesgerichtshofs durften die Anbieter und Vermittler von Online-Pferdewetten somit nicht mehr darauf vertrauen, diese Wetten weiterhin uneingeschränkt über den Vertriebsweg des Internets vermarkten zu können.

101 Gemeinschaftsrechtliche Bedenken bestehen auch nicht gegen die Regelungen über den Höchsteinsatz von 1.000 € pro Monat und Spieler bei erlaubten Internetwetten (§ 27 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 4 Abs. 5 Nr. 2 Satz 1 GlüStV), über die Möglichkeit zur Festsetzung eines abweichenden Betrags in der Erlaubnis (§ 27 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 4 Abs. 5 Nr. 2 Satz 2 GlüStV) und über das Verbot der Verrechnung von Gewinnen mit Einsätzen der Spieler (§ 27 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 4 Abs. 5 Nr. 2 Satz 3 GlüStV). Diese Vorschriften dienen vor allem der Verhinderung des Entstehens von Glücksspiel- und Wettsucht (§ 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV) und der Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes (§ 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV). Da die Anziehungskraft von Glücksspielen mit Geldeinsatz in erster Linie auf der Möglichkeit eines Gewinns beruht, kann die Einsatzhöhe erheblichen Einfluss auf das Spielverhalten haben (EuGH vom 10.11.2011 – The Rank Group – Slg 2011, I-10947 Rn. 57). Die Eignung der Regelungen zur Erreichung der genannten Ziele ist auch nicht deshalb zu verneinen, weil die nationalen Stellen sie nicht durch eine vor Erlass der Regelungen durchgeführte Untersuchung ihrer Verhältnismäßigkeit belegt haben (vgl. EuGH Slg 2010, I-8069 Rn. 72). Die Staatsvertragsparteien und der Normgeber durften im Rahmen ihres Prognosespielraums bei der erstmaligen Zulassung von Pferdewetten im Internet die getroffenen Regelungen hinsichtlich des Einsatzlimits und Verrechnungsverbots mangels gesicherter Erfahrungswerte für grundsätzlich geeignet halten, den Spielerschutz zu verbessern (vgl. auch BVerfG NVwZ 2008, 1338 Rn. 33 und 46 im Hinblick auf die entsprechende Regelung in § 25 Abs. 6 Nr. 2 GlüStV in der Fassung vom 5. Dezember 2007 zur Veranstaltung und Vermittlung von Lotterien im Internet). Den Erfahrungen mit diesen Regelungen wird fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten im Rahmen der Auswertung des in § 32 GlüStV vorgesehenen Evaluierungsberichts Rechnung zu tragen sein. Die Regelungen sind auch hinreichend bestimmt. Insbesondere die Dispensvorschrift hinsichtlich des Einsatzlimits bedurfte keiner näheren normativen Konkretisierung. Vielmehr obliegt es der behördlichen und fachgerichtlichen Auslegung, die Einzelheiten, insbesondere die Ermessensdirektiven für die Festsetzung eines abweichenden Betrags, im Lichte der Ziele des § 1 GlüStV näher zu bestimmen.

102 d) Schließlich verstößt die Übergangsregelung des § 29 Abs. 5 GlüStV, wonach Buchmachererlaubnisse nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt im bisherigen Umfang bis zum Ablauf eines Jahres nach Inkrafttreten des Staatsvertrags fortgelten, nicht offenkundig und schwerwiegend gegen Gemeinschaftsrecht.

103 Die als Erlöschensregelung zu verstehende Übergangsvorschrift ist hinreichend bestimmt. Nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt erteilte Buchmachererlaubnisse galten im bisherigen Umfang nur bis zum Ablauf eines Jahres nach Inkrafttreten des Staatsvertrags fort und mussten demzufolge neu beantragt werden, wenn der bisherige Erlaubnisinhaber seine Tätigkeit fortsetzen wollte.

104 Die Übergangszeit von einem Jahr bis zum Erlöschen der Buchmachererlaubnisse war auch ausreichend lang bemessen. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist eine Übergangsfrist von einem Jahr für die Umstellung einer von bestimmten Wirtschaftsteilnehmern bisher ausgeübten Tätigkeit nicht unangemessen (EuGH Slg 2010, I-8149 Rn. 108). Wie die Staatsregierung in ihrer Stellungnahme klargestellt hat, umfasste die Übergangsregelung die Vermittlung von Pferdewetten durch inländische Buchmacher an ausländische Veranstalter, die demnach bis zum Ablauf der Jahresfrist im bisherigen Umfang ohne Einholung einer inländischen Erlaubnis weiter tätig sein konnten. Somit wurden ausländische Anbieter gegenüber inländischen Veranstaltern und Vermittlern insoweit nicht diskriminiert.

105 Bei der Dauer der Übergangsfrist ist zu berücksichtigen, dass die ausdrückliche Einführung der glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht für die Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten der möglichst zeitnahen Annäherung an die Regelung

im Sportwettenbereich und damit der Umsetzung des Kohärenzgebots dienen sollte. Eine längere Übergangszeit wäre zur Erreichung der angestrebten Ziele weniger geeignet gewesen. Die Einholung der nach neuem Recht erforderlichen Erlaubnisse und die notwendigen Maßnahmen zur Erfüllung der Erlaubnisvoraussetzungen sind für die betroffenen Unternehmen auch nicht mit derart hohen Aufwendungen verbunden, dass sich daraus das Erfordernis einer längeren Übergangszeit ergeben würde. Angesichts der strengen Anforderungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs an die Kohärenz im Glücksspielbereich und der insoweit bestehenden Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit der bisherigen Rechtslage mit den unionsrechtlichen Vorgaben (vgl. Ennuschat/Klestil, GewArch 2012, 417 f.; Kugler/Winter/Rötzer, BayVBl 2015, 325/333) mussten die betroffenen Anbieter jederzeit mit einer Änderung der einschlägigen Vorschriften auch im Bereich der Pferdewetten rechnen und konnten nicht auf einen Fortbestand der bisherigen Regelungen und Behördenpraxis vertrauen. Dies gilt jedenfalls spätestens seit dem Beschluss der Regierungschefinnen und -chefs der deutschen Bundesländer auf einer Sonderkonferenz am 6. April 2011, mit dem sie dem Entwurf eines Glücksspieländerungsstaatsvertrags zugestimmt haben, der bereits die Regelung des § 27 GlüStV zur Erlaubnisbedürftigkeit und zu den Erlaubnisvoraussetzungen für die Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten und die Übergangsregelung des § 29 Abs. 5 GlüStV enthielt (vgl. LT-Drs. 16/11995 S. 17). Am 15. Dezember 2011 haben die Ministerpräsidenten von 15 Bundesländern den Glücksspieländerungsstaatsvertrag in der später in Kraft getretenen Fassung unterzeichnet (Dietlein in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einführung in das Glücksspielrecht Rn. 1). Die betroffenen Anbieter hatten somit also wesentlich mehr als ein Jahr Zeit, sich auf die Neuregelung und das Auslaufen der bisherigen Buchmachererlaubnisse einzustellen.

Hinsichtlich der Regelungen über das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten im Internet bestand – wie bereits ausgeführt – spätestens seit der Entscheidung des

Bundesverwaltungsgerichts vom 1. Juni 2011, wonach auch Pferdewetten nach damaliger Rechtslage nicht über das Internet vertrieben werden durften (BVerwGE 140, 1 Rn. 37 ff.), kein schutzwürdiges Vertrauen dahingehend, dass dieser Vertriebsweg trotz des bis dahin bestehenden strukturellen Vollzugsdefizits weiterhin zur Verfügung steht. Demzufolge hat der Normgeber durch das Unterlassen einer Übergangsregelung für nach bisherigem Recht unzulässige Online-Pferdewetten weder das Diskriminierungsverbot noch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt.

107 5. Ebenso wenig sind Grundrechte der Bayerischen Verfassung verletzt.

108 a) Es liegt kein Verstoß gegen das Grundrecht der Pferdewettenanbieter und -vermittler aus Art. 101 BV vor.

109 Nach Art. 101 BV hat jedermann die Freiheit, innerhalb der Schranken der Gesetze und der guten Sitten alles zu tun, was anderen nicht schadet. Dieses Grundrecht erfasst auch den beruflichen und wirtschaftlichen Bereich und die Tätigkeit privater Wirtschaftsunternehmen (VerfGH vom 15.4.1994 VerfGHE 47, 77/82; vom 23.12.2004 VerfGHE 57, 175/178). Bei der gewerblichen Tätigkeit der Buchmacher im Bereich der Pferdewetten handelt es sich um einen eigenständigen, durch Art. 101 BV geschützten Beruf (vgl. BVerwGE 97, 12/22).

110 Art. 101 BV steht unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt und unterliegt daher Beschränkungen. 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 (VerfGHE 57, 175/178 f.).

111

Für den berufsrechtlichen Anwendungsbereich des Art. 101 BV kann die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 12 Abs. 1 GG herangezogen werden. Danach ist zwischen objektiven und subjektiven Berufszulassungsregelungen sowie bloßen Berufsausübungsregelungen zu unterscheiden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 24.5.2012 VerfGHE 65, 88/101 f. m. w. N.; VerfGHE 66, 101/118; vom 11.11.2015 BayVBl 2016, 443 Rn. 44). Die Freiheit der Berufsausübung kann beschränkt werden, wenn die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich sind und wenn die durch sie bewirkte Beschränkung der Berufsausübung den Betroffenen zumutbar ist (VerfGHE 57, 175/179; 60, 234/248). Subjektive Berufszulassungsregelungen sind nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter gerechtfertigt. Durch objektive Berufszugangsbeschränkungen darf die Freiheit der Berufswahl nur eingeschränkt werden, soweit der Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter es zwingend erfordert. Es gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (VerfGH vom 13.1.2000 VerfGHE 53, 1/7 m. w. N.; BVerfG vom 11.6.1958 BVerfGE 7, 377/404 ff.), der eine umfassende Güterabwägung gebietet, die aber nur dann zu einer Korrektur führt, wenn die betroffenen Individualinteressen ersichtlich schwerer wiegen als die die Grundrechtsbeeinträchtigung auslösenden Allgemeinwohlintressen (VerfGHE 66, 101/119; VerfGH BayVBl 2016, 443 Rn. 46; BVerfG vom 24.5.1977 BVerfGE 44, 353/373). Dies ist hier nicht der Fall.

112

Die Bestimmungen zu den Erlaubnisvoraussetzungen für die Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten (§ 27 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 2 Satz 1 GlüStV) stellen

subjektive Berufszugangsbeschränkungen dar. Die erforderliche Erlaubnis der zuständigen deutschen Behörde ist dann zu versagen, wenn das Veranstalten oder Vermitteln den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderläuft, was wiederum von der Art des Angebots und damit von dessen konkreter Gestaltung durch den Buchmacher abhängt. Die Regelungen über das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten im Internet (§ 27 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 4 und 5 Nr. 2 Sätze 1 bis 3 GlüStV) und die Übergangsregelung für Buchmachererlaubnisse nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt (§ 29 Abs. 5 GlüStV) betreffen hingegen nicht die Berufswahl, sondern nur die Berufsausübung; sie stellen damit einen Eingriff von geringerer Intensität in den Schutzbereich der Berufsfreiheit dar.

113

Die angegriffenen Regelungen dienen – wie bereits ausgeführt – dem Zweck, den Spielerschutz zu verbessern, die Wettleidenschaft zu begrenzen und die Rechtslage an die für sonstige Sportwetten geltenden Bestimmungen anzugleichen. Hierzu sind die Vorschriften geeignet, erforderlich und angemessen. Bei der Bekämpfung von Glücksspiel- und Wertsucht, dem Schutz vor den Gefahren der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität und dem Jugend- und Minderjährigenschutz handelt es sich um überragend wichtige Gemeinwohlziele, die selbst objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigen (vgl. VerfGH BayVB1 2016, 81 Rn. 176; BVerfG NVwZ 2008, 1338/1340; BVerwGE 140, 1 Rn. 20 jeweils m. w. N.). Auch wenn das Sucht- und Gefahrenpotenzial bei Pferdewetten geringer sein mag als bei anderen Glücksspielformen, etwa bei Geld- oder Glücksspielautomaten oder Kasinospielen, verfolgt der Normgeber, der hinsichtlich der Geeignetheit und Erforderlichkeit suchtpräventiver Regelungen über einen weiten Beurteilungs- und Prognosespielraum verfügt (vgl. VerfGH BayVB1 2016, 81 Rn. 178 m. w. N.), mit den angegriffenen Regelungen gleichwohl legitime Ziele. Insbesondere durfte er es für notwendig halten, sämtliche im Inland verfügbaren Angebote einschließlich der über das Internet veranstalteten und vermittelten Pferdewetten einem Erlaubnisvorbehalt zu unterwerfen, die Erteilung der Erlaubnisse von der Einhaltung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags abhängig zu machen, hinsichtlich der Online-Angebote

Höchsteinsätze vorzusehen und den Veranstaltern und Vermittlern von Pferdewetten Beschränkungen zum Schutz von Jugendlichen und Minderjährigen aufzuerlegen.

114

Die Berufsfreiheit wird auch nicht durch eine unzulässige Rückwirkung der angegriffenen Vorschriften verletzt. Die Gewährleistung der Berufsfreiheit schützt nicht vor Anpassungen und Verschärfungen der Anforderungen an die angestrebte oder ausgeübte Tätigkeit, wenn diese dem Normgeber – wie hier – zum Schutz wichtiger Belange des Gemeinwohls erforderlich erscheinen und auch unter Berücksichtigung der Interessen der von der Regelung Betroffenen verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind. Die durch den Glücksspieländerungsstaatsvertrag eingeführten Regelungen zur Erlaubnisbedürftigkeit und zu den Erlaubnisvoraussetzungen für die Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten sind zum 1. Juli 2012 in Kraft getreten (GVBl 2012 S. 392). Es kann dahinstehen, ob von ihnen hinsichtlich derjenigen Anbieter, die zu diesem Zeitpunkt bereits Pferdewetten veranstaltet oder vermittelt haben, überhaupt eine unechte Rückwirkung (tatbestandliche Rückanknüpfung) ausgeht, da nur künftiges Handeln betroffen ist. Jedenfalls darf der Normgeber auf noch nicht abgeschlossene Sachverhalte mit Wirkung für die Zukunft einwirken. Zwar ergeben sich auch in Fällen unechter Rückwirkung aus den Geboten der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes verfassungsrechtliche Grenzen für belastende Vorschriften. Der Normgeber hat insoweit im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraums bei der Ausgestaltung von Übergangsvorschriften die Bedeutung des Anliegens für die Allgemeinheit gegen das Vertrauen des von der Regelung nachteilig Betroffenen auf den Fortbestand der Rechtslage abzuwägen (VerfGHE 66, 101/117 m. w. N.). Dem trägt § 29 Abs. 5 GlüStV in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise Rechnung, indem er den Veranstaltern und Vermittlern von Pferdewetten mit einer entsprechenden Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriewettgesetz ermöglicht, ihre bisher erlaubte Tätigkeit bis zum Ablauf eines Jahres nach Inkrafttreten des Staatsvertrags fortzusetzen. Dieser Zeitraum erscheint ausreichend lang, um sich auf die neue Rechtslage einzustellen und die erforderlichen Erlaubnisse nach § 27 GlüStV

zu beantragen. Der Normgeber hat das Interesse an einer kohärenten und wirksamen Regelung im Bereich der Pferdewetten gegen die wirtschaftlichen Interessen der bereits über eine Erlaubnis verfügenden Veranstalter und Vermittler abgewogen, ohne dabei die Grenze der Zumutbarkeit zu überschreiten.

115

b) Die von der Antragstellerin angeführte Eigentumsgarantie des Art. 103 Abs. 1 BV in ihrer Ausprägung als Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (VerfGH BayVBl 2016, 81 Rn. 188) wird durch die Einführung weiterer Erlaubnisvoraussetzungen für die Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten, die getroffenen Regelungen über das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten im Internet und die Übergangsregelung für Buchmachererlaubnisse nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt nicht tangiert. Vielmehr ist hier allein der Schutzbereich der Berufsfreiheit berührt, die als sachnäheres Grundrecht die Eigentumsgarantie verdrängt (vgl. VerfGHE 53, 1/15 f.; VerfGH vom 28.1.2003 VerfGHE 56, 1/11; VerfGHE 64, 39/50; BVerfG vom 30.7.2008 BVerfGE 121, 317/344 f.; vom 8.6.2010 BVerfGE 126, 112/135; NVwZ 2008, 1338/1339).

116

Während die Eigentumsgarantie das Erworbene, also die Ergebnisse geleisteter Arbeit zum Gegenstand hat, schützt die Berufsfreiheit den Erwerb, mithin die Betätigung selbst. Der Schwerpunkt der angegriffenen Regelungen liegt jedoch nicht in der Begrenzung der Innehabung und Verwendung getroffener Vermögenspositionen der Inhaber von Erlaubnissen zur Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten. Mit der nach neuem Recht erforderlichen Erlaubnis können die bisher ausgeübten Tätigkeiten weiter wahrgenommen werden. Die Begrenzung der Innehabung und Verwendung vorhandener Vermögensgüter, für die der Schutz des Art. 103 Abs. 1 BV grundsätzlich in Betracht kommt, ist hier nur mittelbare Folge der – wie ausgeführt – verfassungsrechtlich gerechtfertigten Beschränkung der Berufsfreiheit, in der der Eingriffsschwerpunkt zu sehen ist.

- 117 Der Schutzbereich des Art. 103 Abs. 1 BV ist auch nicht wegen des von der Antragstellerin geltend gemachten Verlusts des Kundenstamms betroffen. Die angegriffenen Regelungen beschränken zwar die zukünftigen Betätigungsmöglichkeiten der Veranstalter und Vermittler von Pferdewetten. Die damit einhergehende Schmälerung der Gewinnchancen berührt jedoch unabhängig von der Frage, ob der Kundenstamm überhaupt durch die Eigentumsgarantie geschützt wird, nicht den Schutzbereich dieses Grundrechts (vgl. BVerfG vom 4.2.2004 BVerfGK 2, 283/289 f. m. w. N.).
- 118 c) Die angegriffenen Regelungen, insbesondere die grundsätzliche Begrenzung des monatlichen Höchsteinsatzes je Spieler auf 1.000 € bei erlaubten Internetwetten (§ 27 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 4 Abs. 5 Nr. 2 Satz 1 GlüStV) mit der Möglichkeit der Festsetzung eines abweichenden Betrags (§ 27 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 4 Abs. 5 Nr. 2 Satz 2 GlüStV) und das Verbot der Verrechnung von Gewinnen mit Einsätzen der Spieler (§ 27 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 4 Abs. 5 Nr. 2 Satz 3 GlüStV), verletzen nicht die allgemeine Handlungsfreiheit der Wettkunden (Art. 101 BV).
- 119 Sie dienen der Eindämmung der Wettleidenschaft sowie dem Jugend- und Spielerschutz im Rahmen des neu eröffneten Vertriebswegs über das Internet und stellen gegenüber dem bisherigen Verbot von Online-Pferdewetten einen weniger schweren Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit dar. Der Zugang zu diesem Vertriebskanal 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 (vgl. EuGH Slg 2010, I-8149 Rn. 102 f.). 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 der Nutzer zur Vermeidung selbstschädigender Handlungen rechtfertigen können (vgl. VerfGHE 66, 101/121 f.), verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

120 d) Es liegt keine gegen Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BV verstoßende Ungleichbehandlung insoweit vor, als der Gesetzgeber die verschiedenen Glücksspielbereiche unterschiedlichen Regelungen unterworfen hat.

121 Vielmehr steht es ihm 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. VerfGH BayVBl 2016, 81 Rn. 190 m. w. N.). Im Übrigen tragen die Regelungen 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 (§§ 4 a bis 4 e, 10, 10 a GlüStV) – 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 (vgl. NdsOVG vom 17.8.2016 – 11 ME 61/16 – juris Rn. 27; Kugler/Winter/Rötzer, BayVBl 2015, 325/328).

- 122 e) Schließlich liegt auch kein Verstoß gegen Art. 153 BV vor. Bei dieser Verfassungsbestimmung, die den Staat zum Schutz und zur Förderung selbstständiger Klein- und Mittelstandsbetriebe verpflichtet, handelt es sich um einen Programmsatz (VerfGHE 56, 1/12), der den Gesetzgeber jedenfalls nicht daran hindert, Vorschriften zum Schutz vor den Gefahren der Glücksspiel- und Wertsucht zu erlassen.

VI.

- 123 Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).