

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

der T... AG

- Bevollmächtigte: 1. Rechtsanwälte Redeker, Sellner, Dahs & Widmaier,
Kurfürstendamm 218, 10719 Berlin -
2. Rechtsanwälte White & Case,
Kurfürstendamm 32, 10719 Berlin -

gegen a) § 4 Abs. 1, 2 und 4, § 5 Abs. 1 bis 4, § 9 Abs. 4 und § 25 Abs. 6 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV) jeweils in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Berliner Gesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag (GlüStVG Bln) sowie § 13 Abs. 1 und 3 und Abs. 4 Satz 1, § 14 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 7 und 8 Abs. 5 des Berliner Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag (AGGlüStV Bln),

b) § 4 Abs. 1, 2 und 4, § 5 Abs. 1 bis 3, § 9 Abs. 4 und § 25 Abs. 6 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV) jeweils in Verbindung mit Absatz 1 des Niedersächsischen Gesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag (NGLüStVG) sowie § 3 Abs. 4, § 7 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 4, § 7 Abs. 2, §§ 25 und 27 Abs. 3 des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes (NGLüSpG)

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richterin Hohmann-Dennhardt
und die Richter Gaier,
Kirchhof

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 14. Oktober 2008 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Damit erledigt sich zugleich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Gründe:

I.

1. Der am 1. Januar 2008 in Kraft getretene von den Ländern geschlossene Staats-

vertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielsstaatsvertrag - GlüStV) löste den bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (LottStV) ab. Ziele des Glücksspielstaatsvertrags sind nach § 1 die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht, der Jugend- und Spielerschutz, die Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Spielablaufs sowie die Abwehr von Folge- und Begleitkriminalität. In Abweichung von dem Lotteriestaatsvertrag gelten dabei einzelne Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags auch für Spielbanken (vgl. § 2 Satz 2 GlüStV).

Das Land Berlin hat durch Artikel I des Landesgesetzes über das öffentliche Glücksspiel am 15. Dezember 2007 dem Glücksspielstaatsvertrag zugestimmt. Artikel II besteht aus dem Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag des Landes Berlin (AGGlüStV Bln). Hiernach werden Glücksspiele in Berlin nur vom Land Berlin und nur zur Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots veranstaltet.

Das Land Niedersachsen stimmte dem Glücksspielstaatsvertrag durch das am 17. Dezember 2007 verabschiedete Niedersächsische Gesetz zur Neuordnung des Glücksspielrechts zu. Artikel 2 dieses Gesetzes enthält das Niedersächsische Glücksspielgesetz (NGLüSpG), dessen Bestimmungen den Glücksspielstaatsvertrag ergänzen (§ 1 Abs. 1 NGLüSpG).

2. Die Beschwerdeführerin ist eine börsennotierte Aktiengesellschaft mit Sitz in Hamburg. Sie betreibt seit dem Jahr 2000 die gewerbliche Spielvermittlung über das Internet an staatliche Lotterien, insbesondere an die Lottogesellschaften der Länder, und ist auf diesem Gebiet mit einem Marktanteil von etwa 60 % Marktführerin. Ausländische oder privat veranstaltete Lotterieangebote vermittelt sie nicht.

3. Mit der Verfassungsbeschwerde wendet sich die Beschwerdeführerin gegen verschiedene Regelungen des Glücksspielsstaatsvertrags, des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag des Landes Berlin und des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes. Sie rügt die Verletzung von Art. 3 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG. Im Vordergrund steht das nach Auslaufen der Übergangsregelung (§ 25 Abs. 6 GlüStV) am 1. Januar 2009 ausnahmslos geltende Internet-Vermittlungsverbot in § 4 Abs. 4 GlüStV, das aus Sicht der Beschwerdeführerin den schwersten denkbaren Eingriff in die Berufswahlfreiheit darstelle und für sie als absolutes Berufsverbot wirke.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen, weil die Voraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG nicht erfüllt sind. Ihr kommt keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu; denn die für den vorliegenden Fall maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen sind in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt (zu Art. 12 Abs. 1 GG: vgl. BVerfGE 115, 276 <300 ff.>; zu Art. 14 Abs. 1 GG: BVerfGE 68, 193 <222 f.>; zu Art. 3 Abs. 1 GG: BVerfGE 99, 367 <388 ff.>; zu Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG: BVerfGE 102, 347 <362 ff.>).

Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist auch nicht zur Durchsetzung der als verletzt gerügten Verfassungsrechte angezeigt; denn die Verfassungsbeschwerde hat keine Aussicht auf Erfolg. Die Verfassungsbeschwerde ist teilweise unzulässig; im Übrigen verletzen die angegriffenen Bestimmungen im Glücksspielstaatsvertrag und in den Landesgesetzen von Berlin und Niedersachsen die Beschwerdeführerin nicht in Verfassungsrechten.

1. Unzulässig ist die Verfassungsbeschwerde, soweit sie sich gegen die Strafvorschrift in § 25 NGLüSpG richtet, nach der - wenn die Tat nicht ohnehin schon nach § 287 des Strafgesetzbuchs (StGB) als unerlaubte Veranstaltung einer Lotterie oder einer Ausspielung strafbar ist - mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft wird, wer ohne behördliche Erlaubnis gewerbsmäßig für eine in Niedersachsen nicht erlaubte öffentliche Lotterie, Ausspielung oder Sportwette zum Abschluss von Spielverträgen auffordert, wer deren Vermittlung anbietet oder wer Angebote zum Abschluss von Spielverträgen entgegennimmt. Durch diese Bestimmung wird die Beschwerdeführerin nicht selbst, gegenwärtig und unmittelbar in Grundrechten betroffen, was der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde entgegensteht (vgl. BVerfGE 1, 97 <101 f.>).

7

Die Beschwerdeführerin wäre durch § 25 NGLüSpG nur dann beschwert, wenn die Strafvorschrift die bisherige legale Tätigkeit der Beschwerdeführerin - das gewerbliche Vermitteln von Lottospielverträgen - ohne Weiteres erfassen würde (vgl. BVerfGK 8, 75 <76 f.>). Dies ist jedoch nicht der Fall. Insbesondere wird der Beschwerdeführerin derzeit durch den Straftatbestand die Fortsetzung ihres Geschäftsbetriebs nicht unmöglich gemacht. Die Strafbarkeit nach § 25 NGLüSpG setzt insbesondere ein gewerbsmäßiges Handeln ohne behördliche Erlaubnis in Bezug auf eine in Niedersachsen nicht erlaubte öffentliche Lotterie, Ausspielung oder Sportwette voraus. Die Beschwerdeführerin kann daher den Straftatbestand im Rahmen der von ihr betriebenen gewerblichen Lottovermittlung nur dann verwirklichen, wenn sie über keine behördliche Erlaubnis verfügt und das von ihr vermittelte Zahlenlotto in Niedersachsen nicht erlaubt ist. Damit erfüllt die Geschäftstätigkeit der Beschwerdeführerin nicht bereits als solche die Tatbestandsvoraussetzungen des § 25 NGLüSpG. Die Beschwerdeführerin hat es vielmehr in der Hand, ihren Geschäftsbetrieb in einer gesetzeskonformen Weise zu gestalten und für das Vorliegen der nötigen Erlaubnisse Sorge zu tragen.

8

2. Die im Übrigen zulässige Verfassungsbeschwerde ist in der Sache selbst ohne Aussicht auf Erfolg. Durch die angegriffenen Bestimmungen wird die Beschwerdeführerin insbesondere nicht in ihrer Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) verletzt, deren Schutz sie nach Art. 19 Abs. 3 GG für ihre Erwerbszwecke dienende Tätigkeit beanspruchen kann (vgl. BVerfGE 114, 196 <244>).

9

a) Im vorliegenden Fall ist der Schutzbereich der Berufsfreiheit berührt; denn durch die angegriffenen Vorschriften wird die von der Beschwerdeführerin praktizierte und bisher grundsätzlich zulässige gewerbliche Internetvermittlung von Lotterierprodukten

10

reglementiert und ab dem 1. Januar 2009 völlig verboten. Die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG) ist daneben nicht heranzuziehen. Der Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG kommt in Betracht, wenn ein Akt der öffentlichen Gewalt die Innehabung und Verwendung vorhandener Vermögensgüter begrenzt, nicht jedoch, wenn - wie hier - in die Freiheit der individuellen Erwerbs- und Leistungstätigkeit eingegriffen wird (vgl. BVerfGE 30, 292 <334>; 84, 133 <157>; 85, 360 <383>).

aa) Die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin wird durch die angegriffenen Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags, die nach den Zustimmungsgesetzen auch in den Ländern Berlin und Niedersachsen gelten, beeinträchtigt. 11

Ein Eingriff in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin liegt in erster Linie in der Bestimmung des § 4 Abs. 4 GlüStV, nach der - mit Ablauf der Jahresfrist nach § 25 Abs. 6 GlüStV - das Veranlassen und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten sind. Die Beschwerdeführerin wird durch die Vorschrift daran gehindert, weiterhin die gewerbliche Vermittlung von staatlichen Lotterieangeboten im Internet zu betreiben, mit der sie einen Großteil ihres Umsatzes erzielt. Dies berührt den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG, der dem Einzelnen das Recht gewährt, jede Tätigkeit als Beruf zu ergreifen und zur Grundlage seiner Lebensführung zu machen (vgl. BVerfGE 75, 284 <292>). 12

Ebenfalls einen Eingriff in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin stellt § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV dar. Hiernach dürfen öffentliche Glücksspiele nur mit behördlicher Erlaubnis veranstaltet oder vermittelt werden, wobei auf die Erlaubniserteilung kein Rechtsanspruch besteht. Durch die genannten Regelungen wird der Beschwerdeführerin zwar nicht unmittelbar ein bestimmtes berufliches Handeln verboten. Das Tätigwerden wird aber an das Vorliegen einer Erlaubnis seitens der Landesbehörden geknüpft. Auch die Einführung bestimmter Voraussetzungen für die Aufnahme des Berufs berührt das Grundrecht der Berufsfreiheit (vgl. BVerfGE 7, 377 <378>). 13

Mit der vorstehenden Problematik eng verknüpft ist die Regelung des § 9 Abs. 4 GlüStV. Hiernach wird die - widerrufliche und befristete, unter Umständen auch mit Nebenbestimmungen versehene - Erlaubnis von der zuständigen Behörde nur für das Gebiet des jeweiligen Landes oder einen Teil dieses Gebiets erteilt. Da die Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 GlüStV Voraussetzung für das Veranlassen oder Vermitteln öffentlicher Glücksspiele und damit die Aufnahme des Berufs ist, ist auch insoweit das Grundrecht der Berufsfreiheit betroffen (vgl. BVerfGE 7, 377 <378>). 14

Dies gilt ferner für die Übergangsregelung des § 25 Abs. 6 GlüStV, nach der die Länder befristet auf das Jahr 2008 bei Lotterien die Veranstaltung und Vermittlung im Internet erlauben können. Voraussetzung ist allerdings, dass keine Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 GlüStV vorliegen und die weiteren, in § 25 Abs. 6 Nr. 1 bis 5 GlüStV normierten Voraussetzungen erfüllt sind. Hierzu gehört namentlich der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler durch ein Identifizierungs- und Authentifizierungssystem, die Lokalisierung der Spieler und die Entwicklung eines den besonderen Bedingungen des Internets angepassten Sozialkonzepts. Auch hier ist 15

durch Einführung bestimmter Voraussetzungen für die Aufnahme des Berufs das Grundrecht der Berufsfreiheit berührt (vgl. BVerfGE 7, 377 <378>).

Die in § 5 Abs. 1 bis 4 GlüStV enthaltenen Vorschriften über die Werbung für Glücksspiele einschließlich des in Absatz 3 normierten Verbots der Fernseh-, Internet- und Telefonwerbung schränken die Möglichkeiten der Beschwerdeführerin zur Werbung für ihre Vermittlungsdienste ein und nehmen unmittelbar Einfluss auf ihre Geschäftstätigkeit. Somit ist Art. 12 Abs. 1 GG hier ebenfalls einschlägig. 16

bb) Auch die angegriffenen Bestimmungen des Berliner Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag berühren den Schutzbereich der Berufsfreiheit. 17

§ 13 Abs. 1 AGGlüStV Bln, wonach im Gebiet des Landes Berlin die gewerbliche Spielvermittlung nur für Lotterien und Sportwetten zulässig ist, die in Berlin erlaubt sind, greift in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin ein. Die Regelung hat zur Folge, dass die Beschwerdeführerin in Berlin keine Lotterien vermitteln darf, die von den übrigen Ländern veranstaltet werden und dort zugelassen sind. 18

Einen Eingriff in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin stellt zudem § 14 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 7 und 8 Abs. 5 AGGlüStV Bln dar. Die Vorschriften legen fest, unter welchen Voraussetzungen die Erlaubnis einer Tätigkeit als gewerblicher Spielvermittler in Berlin erteilt werden kann. 19

Die von der Beschwerdeführerin ebenfalls angegriffene Regelung in § 13 Abs. 4 Satz 1 AGGlüStV Bln verpflichtet sie, bei Vermittlung eines Spielvertrags eine Auskunft bei dem übergreifenden Sperrsystem einzuholen. Die Vorschrift greift hierdurch in die von Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Geschäftsabläufe der Beschwerdeführerin ein. 20

Auch das in § 13 Abs. 3 AGGlüStV Bln geregelte Provisionsverbot beeinträchtigt die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin. Zwar ist die Beschwerdeführerin nicht selbst Adressat dieser Vorschrift, auch bei Art. 12 Abs. 1 GG ist der Grundrechtsschutz jedoch nicht auf Eingriffe im herkömmlichen Sinne beschränkt. Vielmehr kann der Abwehrgehalt der Grundrechte auch bei faktischen oder mittelbaren Beeinträchtigungen betroffen sein, wenn diese in der Zielsetzung und in ihren Wirkungen rechtlichen Eingriffen gleichkommen. Durch die Wahl eines solchen funktionalen Äquivalents eines Eingriffs entfällt die Grundrechtsbindung nicht. An der für die Grundrechtsbindung maßgebenden eingriffsgleichen Wirkung einer staatlichen Maßnahme fehlt es jedoch, wenn mittelbare Folgen ein bloßer Reflex einer gesetzlichen Regelung sind (vgl. BVerfGE 116, 202 <222>). Hiernach stellt das Provisionsverbot für die Beschwerdeführerin eine mittelbare Beeinträchtigung ihrer Berufsfreiheit dar. Die Regelung hat zur Folge, dass die Beschwerdeführerin zukünftig - und entgegen der bisherigen Praxis - von den Lottogesellschaften der Länder keine Vergütung für ihre Vermittlungstätigkeit mehr erhält. Dies hat maßgeblichen Einfluss auf die Rentabilität ihres Gewerbebetriebs; denn das Ausbleiben von Provisionszahlungen wird die berufliche Tätigkeit der Beschwerdeführerin kurzfristig erschweren und mittelfristig un- 21

möglich machen. Gewerbliche Vermittler wie die Beschwerdeführerin sind faktisch daran gehindert, anstelle der Provisionszahlungen der Lottogesellschaften Entgelte für die Vermittlung der Spielverträge von Dritten, insbesondere von den Spielern selbst, zu fordern. Würde die Beschwerdeführerin Entgelte von den Spielern verlangen, wäre ihr Dienstleistungsangebot nicht mehr konkurrenzfähig gegenüber den Annahmestellen, die weiterhin Provisionen von den Lottogesellschaften erhalten und die damit ihre Leistungen ohne Mehrkosten für die Spieler anbieten können.

cc) Nach den bereits dargestellten Grundsätzen beeinträchtigen die angegriffenen Bestimmungen des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes die Beschwerdeführerin ebenfalls in ihrer Berufsfreiheit; denn § 3 Abs. 4, § 7 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 4, 7 Abs. 2 und § 27 Abs. 3 NGLüSpG haben die Erlaubnispflicht und die Erlaubniserteilung im Zusammenhang mit der Veranstaltung und gewerblichen Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen zum Gegenstand. 22

b) Die Eingriffe in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin sind allerdings gerechtfertigt. 23

Um vor dem grundrechtlichen Schutz der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) Bestand zu haben, bedarf ein Eingriff einer gesetzlichen Grundlage (vgl. BVerfGE 15, 226 <231>; 82, 209 <224>), die den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Normen genügt. Die eingreifende Vorschrift muss kompetenzgemäß erlassen worden sein, durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen (vgl. BVerfGE 95, 193 <214>). Daran gemessen sind die in zulässiger Weise angegriffenen Vorschriften verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. 24

aa) Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin entsprechen die Regelungen der Kompetenzordnung der Verfassung. Von einer möglichen Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG hat der Bund jedenfalls nicht in der Weise Gebrauch gemacht, dass den Ländern der Erlass der angegriffenen Vorschriften verwehrt wäre (Art. 72 Abs. 1 GG). Zwar finden sich in den §§ 33c ff. der Gewerbeordnung (GewO) Regelungen zu Spielgeräten sowie anderen Spielen mit Gewinnmöglichkeiten. § 33h GewO stellt jedoch klar, dass diese Vorschriften auf die Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen grundsätzlich nicht anwendbar sind. 25

bb) Die von der Beschwerdeführerin geäußerten Bedenken im Hinblick auf die Bestimmtheit einzelner Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags (§ 4 Abs. 2, § 5 Abs. 1 bis 3 GlüStV) sind ebenfalls unbegründet. Die angegriffenen Regelungen des Staatsvertrags entsprechen den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Normklarheit und Justitiabilität (vgl. BVerfGE 21, 73 <79>). Dies gilt sowohl hinsichtlich der in § 4 Abs. 2 und § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV enthaltenen Bezugnahmen auf die „Ziele des § 1“ als auch mit Blick auf das Verbot der „auffordernden, anreizenden oder ermunternden“ Werbung sowie der Internetwerbung in § 5 Abs. 2 Satz 1 bzw. Abs. 3 GlüStV. Aus der Zielsetzung des Staatsvertrags, dem sachlichen Zusammenhang 26

der Vorschriften mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 115, 276 <314, 318>) sowie den Materialien zu dem Staatsvertrag lassen sich Zweck und Inhalt ausreichend ermitteln und objektive Kriterien gewinnen, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden und Gerichte ausschließen (vgl. BVerfGE 21, 73 <80>). Dass hierbei eine Auslegung der verwendeten Begrifflichkeiten zu erfolgen hat, steht einer hinreichenden Bestimmtheit der genannten Vorschriften nicht entgegen (vgl. BVerfGE 45, 400 <420>).

cc) Die zu prüfenden Vorschriften beachten auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. 27

(1) Der Glücksspielstaatsvertrag, das Berliner Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag und das Niedersächsische Glücksspielgesetz dienen vorrangig dem Ziel, die Bevölkerung, insbesondere Kinder und Jugendliche, vor den Gefahren der Glücksspielsucht und der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität zu schützen (vgl. § 1 GlüStV, § 1 Abs. 3 NGlüSpG). Damit werden überragend wichtige Gemeinwohlziele verfolgt, die selbst objektive Berufswahlbeschränkungen zu rechtfertigen vermögen (vgl. BVerfGE 115, 276 <304 ff.>). Eine objektive Berufswahlbeschränkung erfolgt hier durch das Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet (§ 4 Abs. 4 GlüStV). Das Provisionsverbot (§ 13 Abs. 3 AGGlüStV Bln) betrifft zwar zunächst nur die Berufsausübung, hat jedoch zur Folge, dass die gewerblichen Spielvermittler nicht nur in Einzelfällen zur Berufsaufgabe gezwungen werden, und ist deshalb ebenfalls an den strengen Voraussetzungen für eine Beschränkung der Berufswahl zu messen (vgl. BVerfGE 31, 8 <29>). Da diese Voraussetzungen angesichts der Bedeutung der verfolgten Gemeinwohlziele erfüllt sind, sind auch die weniger strengen Erfordernisse für Beschränkungen lediglich der Freiheit der Berufsausübung durch die angegriffenen Vorschriften erfüllt. 28

Insbesondere bei der Verhinderung von Glücksspielsucht und bei der wirksamen Suchtbekämpfung handelt es sich um besonders wichtige Gemeinwohlziele. Spielsucht kann zu schwerwiegenden Folgen nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für ihre Familien und für die Gemeinschaft führen (vgl. BVerfGE 115, 276 <304 f.>). Zwar haben unterschiedliche Glücksspielformen ein unterschiedliches Suchtpotenzial, wobei das von der Beschwerdeführerin vermittelte Lottospiel nicht zuletzt aufgrund seiner relativ niedrigen Ereignisfrequenz weniger zu problematischem oder gar pathologischem Spielverhalten beiträgt als beispielsweise Geld- oder Glücksspielautomaten sowie Kasinospiele. Dies berührt jedoch nicht die Legitimität der von den Landesgesetzgebern verfolgten Ziele. 29

Die Länder waren entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht gehalten, das Zahlenlotto als eine nach ihrem Dafürhalten „harmlose“ und nicht suchtgefährdende Art des Glücksspiels von dem Geltungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags und der ihn ergänzenden Landesgesetze auszunehmen. Wird der Gesetzgeber - wie hier - zur Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit tätig, so belässt ihm die Verfassung bei der Prognose und Einschätzung der in den Blick genommenen Gefährdung 30

einen Beurteilungsspielraum, der vom Bundesverfassungsgericht bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung zu beachten ist. Der Beurteilungsspielraum ist erst dann überschritten, wenn die Erwägungen des Gesetzgebers so offensichtlich fehlerhaft sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen abgeben können (vgl. BVerfGE 117, 163 <183> m.w.N.). Hieran gemessen sind die Erwägungen der Landesgesetzgeber verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie werden insbesondere durch die Ergebnisse der von der Universität Bremen für das nordrhein-westfälische Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales durchgeführten Studie gestützt, der sich - trotz teilweise abschwächender Äußerungen - entnehmen lässt, dass Lotterien in Abhängigkeit von den jeweiligen Veranstaltungsmerkmalen suchttypische Entwicklungsverläufe verursachen können. Es kommt hinzu, dass die Landesgesetzgeber davon ausgehen, eine Ausweitung des Glücksspielangebots werde die bereits jetzt gegebene Suchtgefahr zwangsläufig vergrößern (vgl. NdsLTDucks 15/4090, S. 62). Auch diese Prognose ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden und stützt zusätzlich die Annahme einer Gefahr, zu deren Verhinderung Eingriffe in die Berufswahlfreiheit gerechtfertigt sein können.

(2) Die angegriffenen Regelungen sind auch zur Zweckerreichung geeignet, weil mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann (vgl. BVerfGE 63, 88 <115>; 67, 157 <175>; 96, 10 <23>; 103, 293 <307>; 115, 276 <308>). 31

(a) Die Regelungen zur Erlaubnispflicht und zu den Erlaubnisvoraussetzungen (§ 4 Abs. 1 und 2, § 9 Abs. 4, § 25 Abs. 6 GlüStV, § 13 Abs. 1, § 14 i.V.m. §§ 7 und 8 Abs. 5 AGGlüStV Bln, § 3 Abs. 4, § 7 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. §§ 4, 7 Abs. 2, § 27 Abs. 3 NGlüSpG) sind sowohl dem Grunde als auch dem konkreten Inhalt nach geeignet, um die verfolgten Gemeinwohlziele durchzusetzen. Mithilfe des von den Ländern gewählten Prinzips des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt wird ein Kanalisierungseffekt erreicht, mit dem das Angebot an Glücksspielen beschränkt und die Transparenz des Spielbetriebs gefördert wird. Die zuständigen Landesbehörden werden durch das Erlaubniserteilungsverfahren in die Lage versetzt, unmittelbar Einfluss auf die Zahl und die Personen der auf dem Glücksspielmarkt tätigen Veranstalter und Vermittler zu nehmen. 32

Auch die Eignung der von der Beschwerdeführerin beanstandeten Voraussetzungen für eine Erlaubniserteilung begegnet keinen Bedenken. So ist nach § 4 Abs. 2 Satz 1 GlüStV die Erlaubnis zu versagen, wenn das Veranstalten oder das Vermitteln des Glücksspiels den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderläuft. Es bedarf keiner näheren Ausführungen, dass die inhaltliche Verknüpfung der Erlaubniserteilung mit dem Katalog des § 1 GlüStV geeignet ist, der Zielerreichung zu dienen. Nichts anderes gilt hinsichtlich der in § 25 Abs. 6 GlüStV normierten Voraussetzungen für die Erlangung einer Übergangserlaubnis zur Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen im Internet. Im Einzelnen sind dies der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler durch Identifizierung und Authentifizierung nebst der Einhaltung der Richtlinien der Kommission für Jugendmedienschutz für geschlossene Benutzergruppen (Nr. 1), 33

die Beachtung einer in der Erlaubnis festzulegenden Einsatzgrenze von höchstens 1.000 € und die Sicherstellung des Kreditverbots (Nr. 2), der Ausschluss besonderer Suchtanreize durch schnelle Wiederholung oder die Möglichkeit interaktiver Teilnahme mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe (Nr. 3) sowie Entwicklung und Einsatz eines an die besonderen Bedingungen des Internets angepassten, wissenschaftlich evaluierten Sozialkonzepts (Nr. 5). Sämtliche genannten Voraussetzungen sind geeignet, der Suchtprävention und -bekämpfung, dem Spielerschutz sowie dem Jugendschutz zu dienen.

Im Ergebnis trifft das auch für § 25 Abs. 6 Nr. 4 GlüStV zu, der von dem Internet-Veranstalter oder -vermittler eine Lokalisierung der Spieler „nach dem Stand der Technik“ zur Sicherstellung des Regionalitätsprinzips (Nr. 4) fordert. Die Vorschrift steht in untrennbarem Zusammenhang mit § 3 Abs. 4 GlüStV. Hiernach wird ein Glücksspiel dort veranstaltet oder vermittelt, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird. Bei der Veranstaltung oder Vermittlung per Internet ist dies der Ort, an dem sich der Internetzugang des Spielers befindet. Somit entspricht es der Regelungssystematik des Staatsvertrags, wenn § 25 Abs. 6 Nr. 4 GlüStV fordert, dass die Möglichkeit der Teilnahme auf solche Personen beschränkt wird, die sich im Geltungsbereich der Erlaubnis aufhalten. Nur in diesem Falle nämlich decken sich Veranstaltungs- oder Vermittlungsort mit dem räumlichen Geltungsbereich der Erlaubnis. Damit greift § 25 Abs. 6 Nr. 4 GlüStV das im Staatsvertrag angelegte System des Erlaubnisvorbehalts auf und dient zumindest mittelbar der Verwirklichung der Ziele, die mit der Regelungssystematik insgesamt verfolgt werden.

34

(b) Zur Zweckerreichung geeignet sind ferner die in Berlin für gewerbliche Spielvermittler gemäß § 14 Abs. 1 AGGlüStV Bln entsprechend anwendbaren Vorschriften aus §§ 7 und 8 Abs. 5 AGGlüStV Bln.

35

Nach § 7 Abs. 1 AGGlüStV Bln ist die Erlaubniserteilung davon abhängig, dass das Veranstalten und das Vermitteln von öffentlichen Glücksspielen nicht den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderlaufen (Nr. 1), dass die Jugendschutzanforderungen, die Werbeverbote und das Internetverbot des Staatsvertrags beachtet werden (Nr. 2), dass ein Sozialkonzept gemäß § 6 GlüStV vorgelegt wird (Nr. 3), dass bei der Einführung neuer Glücksspielangebote oder Vertriebswege der in § 18 Abs. 2 GlüStV vorgesehene Fachbeirat hinzugezogen wird (Nr. 4), dass der Veranstalter am Sperrsystem teilnimmt und den Ausschluss gesperrter Spieler sicherstellt (Nr. 5) und dass bei gewerblicher Spielvermittlung die Anforderungen des § 19 GlüStV beachtet werden (Nr. 6). Sämtliche genannten Voraussetzungen für die Erlaubniserteilung sind auf die Verwirklichung der Ziele des § 1 GlüStV, namentlich des Spieler- und Jugendschutzes, gerichtet und hierzu auch geeignet. Dies gilt auch für die Bestimmungen, mit denen in der Zeit nach Erteilung der Erlaubnis auf Verstöße gegen die Vorgaben des Staatsvertrags reagiert wird. So kann nach § 7 Abs. 5 AGGlüStV Bln ein Widerruf der Erlaubnis namentlich dann erfolgen, wenn der Veranstalter oder Vermittler nicht genügend Vorsorge im Hinblick auf den Spieler- und Jugendschutz trifft (Nr. 2), wenn die Sicherheit des Spielgeschäfts nachhaltig gefährdet wird (Nr. 4) oder wenn der Veran-

36

stalter bzw. Vermittler in erhebliche Zahlungsschwierigkeiten gerät (Nr. 6). Zur Zweckerreichung offenkundig geeignet sind schließlich auch die weiteren in § 8 Abs. 5 AGGlüStV Bln genannten Gründe für Versagung einer Erlaubnis für die gewerbliche Spielvermittlung. Zu diesen Gründen zählen insbesondere das Vorliegen von Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass der Betreiber die für diese Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt (Nr. 2), sowie Anhaltspunkte dafür, dass der Betreiber den Anforderungen des Jugend- und Spielerschutzes nicht hinreichend nachkommen wird (Nr. 3).

(c) Vergleichbare und mithin zur Zweckerreichung ebenfalls geeignete Regelungen zur Erlaubniserteilung finden sich im niedersächsischen Landesrecht. Dort gilt zunächst § 7 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 4 NGLüSpG. Danach hat ein gewerblicher Spielvermittler die Voraussetzungen des § 19 GlüStV zu erfüllen. Darüber hinaus bedingt die Erteilung der Erlaubnis unter anderem, dass die Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags eingehalten werden (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NGLüSpG) und kein Widerspruch zu den Zielen des § 1 Abs. 3 NGLüSpG besteht (Nr. 2), dass die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen, der Werbebeschränkungen und der Aufklärung über Suchtrisiken sichergestellt ist (Nr. 3), dass ein den Vorgaben des § 6 GlüStV genügendes Sozialkonzept vorliegt (Nr. 4), dass der Vermittler zuverlässig ist (Nr. 5) und dass ein Sperrsystem unterhalten wird (Nr. 7), wobei der Ausschluss gesperrter Personen sichergestellt sein muss (Nr. 8). Auch setzt nach § 4 Abs. 4 NGLüSpG die Erteilung der Erlaubnis für die Tätigkeit als gewerblicher Spielvermittler voraus, dass die in § 8 NGLüSpG vorgesehenen Maßnahmen zum Jugendschutz ergriffen und die ebenfalls in § 8 NGLüSpG festgeschriebenen praktischen Vorgaben für den Umgang mit dem Sperrsystem befolgt werden.

37

Sämtliche vorstehend aufgezählten Erlaubnisvoraussetzungen dienen der Verwirklichung der in dem Glücksspielstaatsvertrag und in § 1 Abs. 3 NGLüSpG definierten Gemeinwohlbelange. Dabei zielen die Vorschriften teilweise auf die Suchtprävention und -bekämpfung unter Einbeziehung des Spielerschutzes (z.B. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, 4, 7 und 8 NGLüSpG), teilweise auf den Jugendschutz (ebenfalls § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 sowie § 4 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. § 8 Abs. 1 NGLüSpG) und in einigen Fällen auch auf den Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften und die Abwehr der Folge- und Begleitkriminalität (vor allem § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 NGLüSpG).

38

(d) Die in § 5 Abs. 1 bis 4 GlüStV normierten Werbeverbote und Werbebeschränkungen sind ebenfalls geeignet, zur Umsetzung der Ziele des Staatsvertrags und der ihn ergänzenden Landesgesetze von Berlin und Niedersachsen beizutragen. Auch hier erfolgt eine unmittelbare Verknüpfung mit dem Zielkatalog des § 1 GlüStV; denn die Werbung für öffentliches Glücksspiel darf ausdrücklich nicht in Widerspruch zu den dort aufgeführten Zielen stehen. Werbung ist zu unterlassen, wenn sie nach ihrer Form oder ihrem Inhalt zum Glücksspiel anreizt oder ermuntert und damit problembehaftetem Glücksspielverhalten Vorschub leisten könnte. Auch darf Werbung nicht mittels Medien erfolgen, die aufgrund ihrer „Reichweite in besonderem Maße zum Gefährdungspotenzial von Glücksspielen“ beitragen (vgl. NdsLTDrucks 15/4090, S.

39

68). Die Regelung vermeidet Werbung mit Aufforderungscharakter und ist damit ein geeignetes Mittel, um zur Verhinderung und Bekämpfung von Glücksspielsucht beizutragen.

(e) Das Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet (§ 4 Abs. 4 GlüStV) ist geeignet, problematisches Spielverhalten einzudämmen. Das Spielen per Internet ist durch ein hohes Maß an Bequemlichkeit sowie durch eine zeitlich unbeschränkte Verfügbarkeit des Angebots gekennzeichnet. Hinzu kommt ein im Vergleich zur Abgabe des Lottoscheins in der Annahmestelle höherer Abstraktionsgrad, der geeignet ist, das virtuelle Glücksspiel in der Wahrnehmung des Spielers aus seinem Bedeutungszusammenhang herauszulösen und insbesondere die Tatsache des Einsatzes - und möglichen Verlustes von Geld - in den Hintergrund treten zu lassen. Die Möglichkeiten des Internet-Glücksspiels zu beschneiden, bedeutet, die Umstände der Teilnahme für den Einzelnen zu erschweren und ihm den Vorgang des Spielens bewusster zu machen. Hierdurch kann einem Abgleiten in problematisches Spielverhalten entgegenwirkt werden. Hinzu kommt, dass nach wie vor erhebliche Bedenken bestehen, ob sich bei einer Teilnahme an Glücksspielen per Internet der im Rahmen der Suchtprävention besonders wichtige Jugendschutz effektiv verwirklichen lässt (vgl. BVerfGE 115, 276 <315>). Auch zur Vermeidung derartiger Präventionslücken ist das Internetverbot das geeignete Mittel.

40

(f) Die Eignung des in § 13 Abs. 3 AGGlüStV Bln geregelten Verbots der Zahlung von Provisionen oder sonstigen finanziellen Vergütungen ist gleichfalls zu bejahen. Das Provisionsverbot nimmt gewerblichen Spielvermittlern den finanziellen Anreiz, Glücksspielverträge zu vermitteln. Damit wird ein erweitertes Glücksspielangebot vermieden, mit dem die Länder - was keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt - die bereits erwähnte Gefahr einer Ausweitung von Glücksspielsucht und problematischem Spielverhalten verbinden (vgl. NdsLTDrucks 15/4090, S. 62). Demnach ist es zur Bekämpfung und Begrenzung der Spielsucht geeignet, wenn gewerbliche Spielvermittler davon abgehalten werden, Maßnahmen zur Steigerung der Spieleranzahl oder zumindest der Spielverträge zu ergreifen, um dadurch Provisionszahlungen zu erlangen.

41

(g) Zur Bekämpfung und Begrenzung der Spielsucht, namentlich in Gestalt des Spielerschutzes (§ 1 Nr. 3 GlüStV), trägt ferner § 13 Abs. 4 Satz 1 AGGlüStV Bln bei, der von den gewerblichen Spielvermittlern verlangt, dass diese bei der Vermittlung eines Spielvertrags eine Auskunft bei dem übergreifenden Sperrsystem einholen. Hierdurch wird verhindert, dass Personen, die aufgrund problematischen Spielverhaltens bei dem Sperrsystem registriert sind, unter Zwischenschaltung des gewerblichen Vermittlers Spielverträge abschließen können. Für die Frage der Geeignetheit ist es unerheblich, ob es sich bei dem vermittelten Glücksspiel um eine Lotterie mit besonderem Gefährdungspotential im Sinne des § 22 GlüStV handelt.

42

(3) Die Eingriffe in die Berufsfreiheit sind zur Erreichung der von den Landesgesetzgebern angestrebten Ziele erforderlich.

43

Ebenso wie bei der Frage der Geeignetheit verfügt der Gesetzgeber auch bei der Einschätzung der Erforderlichkeit über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum (vgl. BVerfGE 102, 197 <218>; 115, 276 <309>). Infolge dieser Einschätzungsprärogative können Maßnahmen, die die Landesgesetzgeber zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts wie der Abwendung der Gefahren, die mit dem Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen verbunden sind, für erforderlich halten, verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, zwar die gleiche Wirksamkeit versprechen, indessen die Betroffenen weniger belasten (vgl. BVerfGE 25, 1 <12, 19 f.>; 40, 196 <223>; 77, 84 <106>; 115, 276 <309>). Solche milderen Mittel sind vorliegend nicht gegeben.

44

(a) Die Regelungen zur Erlaubnispflicht und zu den Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis (§ 4 Abs. 1 und 2, § 9 Abs. 4, § 25 Abs. 6 GlüStV, § 13 Abs. 1, § 14 i.V.m. §§ 7 und 8 Abs. 5 AGGlüStV Bln, § 3 Abs. 4, § 7 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. §§ 4, 7 Abs. 2, § 27 Abs. 3 NGlüSpG) sind erforderlich. Bei ihrem Einwand, das Instrumentarium des allgemeinen Gewerberechts sei bei gleicher Wirksamkeit weniger belastend als die Statuierung eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt, lässt die Beschwerdeführerin außer Acht, dass eine gewerberechtliche Überwachung des laufenden Geschäftsbetriebs - und damit ein repressives Vorgehen - nicht dieselbe Effizienz haben kann wie eine präventive Zulassungskontrolle. Insbesondere erhalten die zuständigen Landesbehörden nur im Falle eines förmlichen Erlaubnisverfahrens einen genauen Überblick über den Kreis der tätigen Glücksspielveranstalter und -vermittler.

45

Auch hinsichtlich der Erforderlichkeit der einzelnen Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Es ist insoweit unmaßgeblich, ob die konkrete Ausgestaltung in jedem einzelnen Fall - etwa bei der Einsatzgrenze von 1.000 € nach § 25 Abs. 6 Nr. 2 GlüStV - zwingend ist. Es ist aber nicht ersichtlich, dass die Landesgesetzgeber hierbei den ihnen zukommenden Beurteilungs- und Prognosespielraum überschritten hätten. Dies gilt auch im Hinblick auf § 25 Abs. 6 Nr. 4 GlüStV, wonach Voraussetzung für die Erlaubniserteilung eine Lokalisierung der Spieler „nach dem Stand der Technik“ ist. Wie bereits ausgeführt, steht die Vorschrift in inhaltlichem Zusammenhang mit der Erlaubnissystematik des Glücksspielstaatsvertrags, insbesondere mit § 3 Abs. 4 GlüStV. Aus dem dort festgeschriebenen Anknüpfen an den Ort, an dem „dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird“, folgt die Notwendigkeit einer Lokalisierung. Nur durch sie kann sichergestellt werden, dass der Spieler sich im Geltungsbereich der Erlaubnis aufhält, dass also mit anderen Worten auch das Veranstalten oder Vermitteln des Glücksspiels im Geltungsbereich der Erlaubnis erfolgt.

46

(b) Die in § 5 Abs. 1 bis 4 GlüStV normierten Werbeverbote und Werbebeschränkungen sind ebenfalls erforderlich, um die mit dem Staatsvertrag angestrebten Ziele - namentlich die Verhinderung und Bekämpfung der Glücksspielsucht - zu erreichen. Nach Einschätzung der Landesgesetzgeber ist die Spielleidenschaft zwar an sich un-

47

erwünscht, aber nicht völlig zu verhindern. Allerdings kann durch das Verbot unangemessener und unsachlicher Werbung, die zur Teilnahme am Glücksspiel auffordert, anreizt oder ermuntert und damit die Glücksspielsucht fördert, einer Ausweitung der Spielleidenschaft entgegengewirkt werden. Alternativen zu den Werbeverböten sind nicht ersichtlich, zumal es widersprüchlich wäre, zunächst appellative Formen der Werbung zuzulassen, um anschließend die hierdurch geförderte Spielleidenschaft der Bevölkerung begrenzen zu wollen.

(c) Auch hinsichtlich der Erforderlichkeit des Verbots der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet (§ 4 Abs. 4 GlüStV) ergeben sich keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Es ist nicht ersichtlich, welche alternativen Maßnahmen in Betracht kämen, um den spezifischen Gefährdungen des Glücksspiels bei der Nutzung dieses Mediums wirksam zu begegnen. Wie bereits angesprochen, können im Internet die Spielverträge bequem und rund um die Uhr von zuhause aus abgeschlossen werden. Die hiermit einhergehenden Effekte der Gewöhnung und Verharmlosung sind systemimmanent, weshalb sie auch nicht durch Beschränkungen oder Auflagen ausgeglichen werden können. Ebenfalls nicht anderweitig zu lösen sind die spezifischen Gefährdungen jugendlicher Spieler. Die Beschwerdeführerin trägt selbst vor, dass die Implementierung eines technikgestützten Authentifizierungs- und Identifizierungssystems zu aufwändig und damit unwirtschaftlich wäre. Gleichzeitig führt sie zwar aus, schon jetzt werde den Belangen des Jugendschutzes genügt, weil etwaige Gewinne nicht an Minderjährige ausgezahlt würden. Dieser Hinweis ist jedoch nicht in jeder Hinsicht überzeugend, weil dieses System nicht verhindern kann, dass sich Jugendliche mit falschen Angaben registrieren und anschließend den Auftrag zur Vermittlung von Lottospielverträgen erteilen.

48

(d) Erforderlich ist auch das Provisionsverbot. Das Verbot der Zahlung von Provisionen oder sonstigen finanziellen Vergütungen an gewerbliche Spielvermittler (§ 13 Abs. 3 AGGlüStV Bln) soll diese davon abhalten, Maßnahmen zur Steigerung der Spieleranzahl oder zumindest der Spielverträge zu ergreifen, um dadurch höhere Einkünfte in Form von Provisionen zu erzielen (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin Drucks 16/0826, S. 55). Möglichkeiten eines alternativen Vorgehens mit vergleichbarer Wirkung und Effizienz existieren nicht. Provisionen oder sonstige finanzielle Vergütungen stellen wirtschaftliche Anreize für die Vermittlung von Spielverträgen dar. Solange sie gewährt werden, besteht eine Motivationslage für die - im Hinblick auf die Spielsuchtproblematik schädlichen - verstärkten akquisitorischen Bemühungen der Vermittler.

49

(e) Auch zu § 13 Abs. 4 Satz 1 AGGlüStV Bln, wonach gewerbliche Spielvermittler bei der Vermittlung eines Spielvertrags eine Auskunft bei dem übergreifenden Sperrsystem einholen müssen, besteht keine gleichwertige Regelungsalternative. Anders als durch eine Rückfrage des Vermittlers bei dem Sperrsystem kann das Ziel, registrierte Spieler an der Glücksspielteilnahme und damit an der Selbstgefährdung zu hindern, nicht erreicht werden. Zwar wäre es denkbar, von den Spielern eine Selbstauskunft darüber zu verlangen, ob sie in dem Sperrsystem registriert sind. Dies wür-

50

de die Vermittler entlasten, die ihrerseits nicht initiativ werden müssten. Eine derartige Vorgehensweise wäre jedoch ungleich weniger wirksam. Der Zweck des Sperrsystems würde unterlaufen, wenn es der Spieler selbst in der Hand hätte, Angaben zu einer etwaigen Registrierung seiner Person zu machen oder zu unterlassen.

(4) Der Eingriff in der Berufsfreiheit ist schließlich auch nicht übermäßig belastend und der Beschwerdeführerin nicht unzumutbar. Einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe führt zu dem Ergebnis, dass die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt ist (vgl. BVerfGE 113, 167 <260>). 51

(a) Das in § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV, § 13 Abs. 1 AGGlüStV Bln, § 3 Abs. 4 NGLüSpG verankerte Prinzip eines generellen Verbots mit Erlaubnisvorbehalt steht in einem angemessenen Verhältnis zu den grundrechtlich geschützten Belangen der Beschwerdeführerin. Die mit dem Glücksspielstaatsvertrag verfolgten Gemeinwohlinteressen, vor allem die Verhinderung und Bekämpfung der Glücksspielsucht mit ihren bedenklichen wirtschaftlichen und sozialen Folgen für die Betroffenen, sind derart gewichtig, dass sie die mit einem Erlaubnisvorbehalt verbundenen Beschränkungen für Glücksspielveranstalter und -vermittler zu rechtfertigen vermögen. Dies gilt auch für die Regelung des § 4 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, wonach auf die Erteilung der Erlaubnis kein Rechtsanspruch besteht. 52

(b) Die Angemessenheit des Regionalitätsprinzips in § 4 Abs. 1 Satz 1 und § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV begegnet ebenfalls keinen durchgreifenden Bedenken. Zwar ist die strikte Länderbezogenheit der behördlichen Erlaubnis für die Vermittler öffentlicher Glücksspiele mit einem beträchtlichen organisatorischen Mehraufwand verbunden. Zum einen benötigen sie für die Ausübung ihres Gewerbes einer Erlaubnis all der Länder, in denen sie tätig werden wollen. Zum anderen dürfen sie innerhalb des Gebiets eines Landes nur solche Glücksspielprodukte vermitteln, die in dem jeweiligen Land zugelassen sind. Dies hat für die Beschwerdeführerin die bereits erwähnte praktische Konsequenz, dass sie den Aufenthaltsort eines Spielers feststellen muss, damit sie ihn anschließend an die „richtige“ Landeslotteriegesellschaft vermitteln kann. Diese Belastungen sind jedoch hinzunehmen; denn es liegt in der Natur der Sache, dass die zuständigen Behörden im Rahmen der landeseigenen Verwaltung grundsätzlich nur Erlaubnisse mit Wirkung für das Gebiet des jeweiligen Landes erteilen können. 53

(c) Die materiellen Voraussetzungen für die Erlangung einer Übergangserlaubnis gemäß § 25 Abs. 6 GlüStV sind ebenfalls angemessen. Zwar macht die Beschwerdeführerin insbesondere im Hinblick auf § 25 Abs. 6 Nr. 1 GlüStV (Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler durch Identifizierung und Authentifizierung sowie die Einhaltung der Richtlinien der Kommission für Jugendmedienschutz für geschlossene Besuchergruppen), auf § 25 Abs. 6 Nr. 4 GlüStV (Lokalisierung der Spieler nach dem Stand der Technik zur Sicherstellung des Regionalitätsprinzips) und auf § 25 Abs. 6 Nr. 5 GlüStV (Entwicklung und Einsatz eines an die besonderen Bedingungen 54

des Internets angepassten, wissenschaftlich evaluierten Sozialkonzepts) geltend, die mit den Vorschriften aufgestellten Voraussetzungen stünden in keinem Verhältnis zu den verfolgten Zielen und seien wegen des technischen und organisatorischen Mehraufwands teilweise wirtschaftlich untragbar. Dem steht jedoch das besondere Gewicht der Gemeinwohlbelange gegenüber, die mit den beanstandeten Maßnahmen verfolgt werden (vgl. BVerfGE 115, 276 <304>). Die hohe Bedeutung der Allgemeininteressen - insbesondere in Gestalt der Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht - hat zu Folge, dass die von der Beschwerdeführerin beanstandeten Grundrechtsbeschränkungen den bewirkten Zuwachs an Rechtsgüterschutz nicht deutlich überwiegen und mithin nicht unangemessen sind (vgl. BVerfGE 90, 145 <185>).

(d) Dies gilt auch für die Voraussetzungen der Erlaubniserteilung nach § 7 Abs. 1 AGGlüStV Bln und die in § 7 Abs. 5 bzw. § 14 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 8 AGGlüStV Bln geregelten Gründe für einen Erlaubniswiderruf. Hier ist wiederum nicht erkennbar, dass die Voraussetzungen der Erlaubniserteilung außer Verhältnis zu dem mit den angegriffenen Regelungen erreichbaren Rechtsgüterschutz stünden. Zwar mögen einzelne Regelungen von der Beschwerdeführerin oder ihren Mitbewerbern als lästig oder hinderlich empfunden werden. Wegen des hohen Rangs der betroffenen Gemeinwohlbelange sind sie im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes jedoch nicht zu beanstanden.

55

(e) Hiernach kann den in Niedersachsen geltenden vergleichbaren Anforderungen an die Erteilung einer Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung (§ 7 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 4 NGlÜSpG) ebenfalls kein Missverhältnis zwischen den verfolgten Gemeinwohlzielen und den aus den Regelungen resultierenden Beeinträchtigungen für die Beschwerdeführerin entnommen werden.

56

(f) Die in § 5 Abs. 1 bis 4 GlüStV geregelten Werbeverbote, insbesondere das Verbot der Glücksspielwerbung im Internet, sind ebenso wenig unangemessen. Hierzu macht die Beschwerdeführerin zwar geltend, ihr werde auf diese Weise der Boden für jede effiziente werbliche Aktivität entzogen. Der Glücksspielstaatsvertrag sanktioniere exakt die Formen der Werbung, die für sie als gewerbliche Vermittlerin von Bedeutung seien, während die übrigen Arten der Werbung, wie sie von den Annahmestellen praktiziert würden, weiterhin zulässig blieben. Hierbei lässt die Beschwerdeführerin jedoch unberücksichtigt, dass sich das Verbot der Werbung in Fernsehen, im Internet oder per Telefon gemäß § 5 Abs. 3 GlüStV gerade darauf stützt, dass mit der Nutzung dieser Medien nach Einschätzung der Länder eine besonders starke Anreizwirkung verbunden ist. Eine solche Art der Werbung ist jedoch unvereinbar mit dem Ziel der Glücksspiel- und Wettsuchtbekämpfung. Das staatliche Glücksspielangebot soll lediglich der Kanalisierung des menschlichen Spieltriebs dienen, nicht jedoch einen förderungs- und ausbauwürdigen Wirtschaftszweig darstellen (vgl. BVerfGE 115, 276 <307>). Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen sind die Werbeverbote des § 5 GlüStV trotz der teilweise erheblichen mit ihnen verbundenen Beschränkungen der Berufsausübungsfreiheit der Beschwerdeführerin nicht unangemessen.

57

(g) Nicht zu beanstanden sind die noch schwerwiegenderen Beschränkungen der unternehmerischen Tätigkeit der Beschwerdeführerin, zu denen das Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV führt. Die Beschwerdeführerin legt in nachvollziehbarer Weise dar, dass sie in der Folge gezwungen sein wird, ihren Geschäftsbetrieb einzustellen, weil für sie zu der Vermittlung per Internet keine Vertriebsalternativen bestehen. 58

Die Eingriffsintensität des § 4 Abs. 4 GlüStV bringt es mit sich, dass von der Angemessenheit der Regelung nur ausgegangen werden kann, wenn dem mit ihrer Hilfe erreichten Rechtsgüterschutz ein entsprechend hoher Stellenwert beizulegen ist. Diese Voraussetzung ist vorliegend allerdings erfüllt. Wie bereits im Zusammenhang mit der Prüfung der Geeignetheit ausgeführt, können die Besonderheiten des Glücksspiels per Internet, namentlich dessen Bequemlichkeit und Abstraktheit, problematisches Spielverhalten in entscheidender Weise begünstigen. Deshalb dient eine Begrenzung solcher Möglichkeiten unmittelbar der Spielsuchtprävention und somit einem Gemeinwohlbelang von hohem Rang. 59

(h) Nichts anderes gilt für das in § 13 Abs. 3 AGGlüStV Bln geregelte Verbot der Zahlung von Provisionen oder sonstigen finanziellen Vergütungen an gewerbliche Spielvermittler. Es ist ebenfalls mit weitreichenden wirtschaftlichen Konsequenzen für die Beschwerdeführerin verbunden und kann ihrem Geschäftsbetrieb die wirtschaftliche Grundlage entziehen. Der Regelung liegt jedoch die verfassungsrechtlich unbedenkliche Einschätzung der Landesgesetzgeber zugrunde, wonach die Zahlung einer Vergütung für die Vermittlung von Spielverträgen verstärkte akquisitorische Bemühungen der gewerblichen Vermittler nach sich zieht. Dieser Effekt muss als unerwünscht, wenn nicht sogar als gefährlich gelten, wenn das staatliche Glücksspielangebot im Interesse der Suchtprävention begrenzt werden soll. Die kausale Verknüpfung zwischen dem Ziel der Verhinderung und Bekämpfung von Spielsucht und der Beschränkung der Aktivitäten der gewerblichen Vermittler lässt das Provisionsverbot als angemessen erscheinen. 60

(i) Die dem Spielerschutz dienende Vorschrift des § 13 Abs. 4 Satz 1 AGGlüStV Bln, wonach gewerbliche Spielvermittler bei der Vermittlung eines Spielvertrags eine Auskunft bei dem übergreifenden Sperrsystem einzuholen haben, ist ebenfalls verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Beschwerdeführerin beanstandet zwar, die Regelung gehe über § 22 Abs. 2 GlüStV hinaus und erfasse auch Lotterien ohne besonderes Gefährdungspotential. Sie legt jedoch nicht dar, dass bei letzteren ein problembehaftetes Spielen ausgeschlossen sei. Allein der Umstand, dass der Staatsvertrag zwischen Lotterien mit und ohne besonderes Gefährdungspotential differenziert, bedeutet nicht, dass ein Ausschluss gesperrter Spieler von der Teilnahme an Lotterien ohne besonderes Gefährdungspotential unangemessen wäre. Dies gilt umso mehr, als die Einholung einer Auskunft bei dem Sperrsystem für den Vermittler mit keinem erheblichen Aufwand verbunden und damit zumutbar ist. 61

3. Für eine Verletzung der übrigen von der Beschwerdeführerin in Bezug genomme- 62

nen Verfassungsrechte ist nichts ersichtlich.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

63

Hohmann-Dennhardt

Gaier

Kirchhof

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom
14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 - Rn. (1 - 63), http://www.bverfg.de/e/rk20081014_1bvr092808.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2008:rk20081014.1bvr092808