BVerfG v. 26.03.2007 - 1 BvR 2228/02

Leitsatz
Diese Entscheidung enthält keinen zur Veröffentlichung bestimmten Leitsatz.

Gesetz(e):
GG Art. 12 Abs. 1; GG Art. 19 Abs. 4; GG Art. 101 Abs. 1 Satz 2

Instanzenzug:
22.10.2002

Gründe

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde ist ein Beschluss, durch den die Zulassung der Berufung in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren abgelehnt wurde. Die Beschwerdeführerin wendet sich in dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren unmittelbar gegen die Versagung einer Spielbankerlaubnis und mittelbar gegen das staatliche Spielbankenmonopol in Bayern.

I.

1. a) Die Grundlagen des Spielbankenwesens in Bayern sind in dem Gesetz über Spielbanken im Freistaat Bayern vom 26. Juli 1995 (GVBl 1995, S. 350), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Mai 2006 (GVBl 2006, S. 193), geregelt (im Folgenden: SpielbG).

Der Betrieb einer Spielbank bedarf nach Art. 2 Abs. 1 SpielbG der Erlaubnis, über die das Staatsministerium des Innern entscheidet. Die Erlaubnis darf gemäß Art. 2 Abs. 2 SpielbG nur dem Freistaat Bayern für einen Staatsbetrieb auf Antrag des Staatsministeriums der Finanzen erteilt werden. Ort und Zahl der Spielbanken sind in Art. 1 SpielbG geregelt.

Für die Aufsicht über die Spielbanken ist nach Art. 3 SpielbG das Staatsministerium des Innern zuständig, das den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor Gefahren, die von dem Betrieb der Spielbank ausgehen, zu gewährleisten hat. Das in einer Spielbank angestellte spieltechnische Personal darf gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 1 SpielbG von den Besuchern der Spielbank keine Zuwendungen annehmen. Solche Zuwendungen sind vielmehr dem so genannten Tronc zuzuführen, aus dem das Personal zu vergüten ist. Das Spielbankunternehmen hat gemäß Art. 5 SpielbG eine Spielbankabgabe zu entrichten, die nach Maßgabe des Staatshaushaltsplans für gemeinnützige Zwecke zu verwenden ist.

b) Die Einzelheiten des Betriebs der Spielbanken sind in der auf der Grundlage von Art. 4 SpielbG als Rechtsverordnung erlassenen Spielbankordnung vom 13. Juni 1996 (GVBl 1996, S. 232), zuletzt geändert am 28. März 2001 (GVBl 2001, S. 174), geregelt (im Folgenden: SpielbO).

§ 3 SpielbO normiert verschiedene Spielverbote, so für Personen unter 21 Jahren (Nr. 1), für Personen, deren finanzielle Verhältnisse der Teilnahme am Glücksspiel nicht entsprechen (Nr. 3), für Personen, denen ein Hausverbot erteilt wurde (Nr. 4), und für Personen, die auf eigenen Wunsch gesperrt wurden (Nr. 5). Der Zutritt zu den Spielsälen ist nach § 4 SpielbO nur mit Eintrittskarten gestattet, die grundsätzlich nur nach einer Kontrolle der Personalien ausgegeben werden dürfen. Nach § 6 SpielbO ist eine Besucherdatei zu führen, aus der Daten über Spielverbote nach § 3 Nr. 4 oder Nr. 5 SpielbO an andere Spielbanken übermittelt werden dürfen. § 9 SpielbO verbietet die Vergabe von Krediten an die Besucher durch Bedienstete der Spielbank.

c) Grundlage des Spielbankenbetriebs in Bayern ist derzeit die Spielbankenerlaubnis des Staatsministeriums des Innern vom 31. Mai 2005 zugunsten des Freistaats Bayern, vertreten durch die Staatliche Lotterieverwaltung (im Folgenden: Spielbankenerlaubnis).

© NWB Verlag. Das Dokument darf ausschließlich im vertraglich vereinbarten Rahmen und in den Grenzen des Urheberrechts genutzt werden. Die Veröffentlichung im Internet ist nicht gestattet.

Zur Bekämpfung der Spielsucht wird das mit dem Service am Spielgast befasste Personal gemäß § 7 der Spielbankenerlaubnis geschult. Zudem sind Richtlinien für das Vorgehen gegenüber suchtgefährdeten Personen zu erlassen. Die Spielbanken haben entsprechende Informationen vorzuhalten. Ab dem 1. Januar 2008 ist auch im so genannten Kleinen Spiel an Automaten (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2 SpielbO) vor Ausgabe der Eintrittskarte abweichend von § 4 Abs. 2 Satz 2 SpielbO die Vorlage eines Lichtbildausweises zu verlangen. Die Spielbanken sind nicht berechtigt, Auszahlungen aufgrund des Lastschriftverfahrens oder sonstiger Formen der Kreditierung zu leisten.

Die Werbung für die Spielbanken ist gemäß § 9 der Spielbankenerlaubnis so abzufassen, dass Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt werden und problematisches Spielverhalten nicht gefördert wird.

d) Die Staatliche Lotterieverwaltung hat als Betreiberin der bayerischen Spielbanken ein Kommunikationskonzept mit Datum vom 20. Juni 2006 erarbeitet, das Werbemaßnahmen für die Spielbanken regelt. Das Kommunikationskonzept wurde im Hinblick auf das Sportwettenurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, S. 1261 ff.) überarbeitet.

Danach zielt die Werbeausrichtung der bayerischen Spielbanken darauf ab, auf die Existenz der staatlichen Spielbanken hinzuweisen. Sämtliche Werbeaussagen und Werbeinhalte sollen rein informativ gehalten werden. Jugendliche und Kinder sollen in keiner Weise angesprochen werden. Bei allen Printmedien wird ein Warnhinweis eingebaut. Auf Fernseh- und Verkehrsmittelwerbung wird zukünftig verzichtet. Radiospots sollen nicht mehr mit werblicher Ausrichtung geschaltet werden, sondern lediglich informativ über die Spielbanken berichten. Der Internetauftritt der Spielbanken ist überarbeitet worden. Im regionalen Nahbereich der einzelnen Spielbanken wird auch auf besondere Veranstaltungen wie Tombolas oder Vernissagen im Rahmen von Funk- und Anzeigenwerbung hingewiesen. Daneben kooperieren die Spielbanken mit den Fremdenverkehrsverbänden im Rahmen der Tourismusförderung und engagieren sich im Sport- und Kulturbereich. Sie präsentieren sich auch auf der Tourismusmesse "CBR" in München.

Daneben hat die Staatliche Lotterieverwaltung ein Sozialkonzept vom 20. Juni 2006 erstellt, das Maßnahmen zum Spieler- und Jugendschutz vorsieht. Dabei werden die drei Phasen Schulung der Spielbankmitarbeiter, Beobachtung zum allgemeinen Erkennen des Suchtpotenzials der Spielbankbesucher und Umsetzung durch Maßnahmen im Einzelfall unterschieden. Mittlerweile sind in allen Spielbanken im Eingangsbereich Hinweise auf die Risiken des Spiels und auf Beratungs- und Hilfeangebote in Form von Plakaten und Flyern verfügbar.

2. Die Beschwerdeführerin ist eine private Spielbank-Betreibergesellschaft in Gründung. Sie beantragte bei dem Beklagten des Ausgangsverfahrens, dem Freistaat Bayern, die Erlaubnis zum Betrieb von Spielbanken an den Standorten Bad Füssing und Feuchtwangen. Diesen Antrag lehnte der Beklagte unter Hinweis auf Art. 2 Abs. 2 SpielbG ab. Die Beschwerdeführerin erhob daraufhin Klage gegen die damals geltende Spielbankenerlaubnis, soweit sie die Standorte Bad Füssing und Feuchtwangen betraf, sowie auf Verpflichtung zur Erteilung einer Spielbankenerlaubnis für sich.

a) Das Verwaltungsgericht München wies die Klage ab. Art. 2 Abs. 2 SpielbG verstoße nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Ziel der Regelung sei die Abwehr von Gefahren, die der Bevölkerung und den Spielteilnehmern durch das öffentliche Glücksspiel drohen. Der mit ihr verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin sei erforderlich und angemessen. Konzeption und Umsetzung des Spielbankgesetzes seien insbesondere nicht in erster Linie an fiskalischen Interessen ausgerichtet.

b) Die Beschwerdeführerin stellte einen Antrag auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts. Zur Begründung brachte sie insbesondere vor, an der Richtigkeit des Urteils bestünden ernstliche Zweifel (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

© NWB Verlag. Das Dokument darf ausschließlich im vertraglich vereinbarten Rahmen und in den Grenzen des Urheberrechts genutzt werden. Die Veröffentlichung im Internet ist nicht gestattet.

Der Verwaltungsgerichtshof lehnte den Antrag der Beschwerdeführerin durch den angegriffenen Beschluss ab. Die geltend gemachten Zulassungsgründe lägen nicht vor. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils bestünden nicht. Das Verwaltungsgericht habe die Klage zu Recht abgewiesen. Art. 2 Abs. 2 SpielbG sei verfassungsgemäß.

Die Regelung verfolge das Ziel, das illegale Glücksspiel einzudämmen und dem nicht zu unterdrückenden Spieltrieb staatlich überwachte Betätigungsmöglichkeiten zu eröffnen. Die Beschränkung der Spielbankenerlaubnis auf kleinere, durch Gesundheits- und Fremdenverkehrseinrichtungen vorgeprägte Standortgemeinden diene dem Ziel, Sicherheitsprobleme besser zu lösen als in den Zentren des Massentourismus. Ein etwaiges Überangebot auf dem Spielbankensektor würde die Gründe für den gesetzlichen Ausschluss privater Betreiber nicht in Zweifel ziehen, sondern allenfalls auf ein dem Gesetzeszweck zuwiderlaufendes Genehmigungsverhalten hindeuten. Auch die Höhe des für die zugelassenen Spielbanken vorhandenen Werbeetats sei nicht entscheidungserheblich. Das Gesetz biete ausreichende Mittel, um etwaigen Missständen zu begegnen. Die Annahme, das staatliche Betreibermonopol sei zur Erreichung der ordnungsrechtlichen Ziele besser geeignet als die Kontrolle privater Betreiber, werde von der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers gedeckt. Positive Erfahrungen mit privaten Betreibern in anderen Bundesländern stünden der Erwartung langfristiger erheblicher Vorteile bei der Gefahrenabwehr durch ein rein staatliches System nicht entgegen.

3. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung von Art. 12 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4 und Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG.

Das bayerische Spielbankenmonopol entspreche in seiner Ausgestaltung nicht den Zielen der Gefahrenabwehr, sondern diene regionalpolitischen, touristischen und wirtschaftsfördernden Zielen und damit letztlich fiskalischen Interessen des Staates. Der private Betrieb einer Spielbank beeinträchtige auch die Effektivität der Gefahrenabwehr nicht, wie die Erfahrungen mit privaten Trägern in anderen Bundesländern zeigten.

Zudem habe der Verwaltungsgerichtshof Anforderungen an den Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt, die mit Art. 19 Abs. 4 GG unvereinbar seien. Auf diese Weise habe er der Beschwerdeführerin die Möglichkeit genommen, sich im Rahmen einer mündlichen Verhandlung der Berufung zur Sache zu äußern und Beweisanträge zu stellen.

4. Zu der Verfassungsbeschwerde haben die Bayerische Staatsregierung und der Bayerische Landtag Stellung genommen. Beide halten die Verfassungsbeschwerde für unbegründet.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen, da Annahmegründe gemäß § 93 a Abs. 2 BVerfGG nicht vorliegen. Die Verfassungsbeschwerde hat keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung (§ 93 a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG), da das Bundesverfassungsgericht die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen zu der Zulässigkeit staatlicher Glücksspielmonopole in seiner Rechtsprechung bereits beantwortet hat (vgl. BVerfGE 102, 197 ff.; BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, S. 1261 ff.). Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist auch nicht zur Durchsetzung der Rechte der Beschwerdeführerin angezeigt (§ 93 a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG).

1. Allerdings hat der Verwaltungsgerichtshof in dem angegriffenen Beschluss die Regelungen über die Zulassung der Berufung in einer Weise gehandhabt, die mit dem Grundrecht der Beschwerdeführerin aus Art. 19 Abs. 4 GG nicht zu vereinbaren war.

a) Weder Art. 19 Abs. 4 GG noch andere Verfassungsbestimmungen gewährleisten einen Instanzenzug. Sehen aber prozessrechtliche Vorschriften Rechtsbehelfe vor, so verbietet Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG eine Auslegung und Anwendung dieser Rechtsnormen, die es in einer unzumutbaren, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigenden Weise erschweren, den eröffneten Rechtsweg zu

© NWB Verlag. Das Dokument darf ausschließlich im vertraglich vereinbarten Rahmen und in den Grenzen des Urheberrechts genutzt werden. Die Veröffentlichung im Internet ist nicht gestattet.

beschreiten (vgl. BVerfGE 77, 275 <284>; 78, 88 <99>). Das Gleiche gilt, wenn das Prozessrecht den Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit gibt, die Zulassung eines Rechtsmittels zu erstreiten (vgl. BVerfG, 2. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 23. Juni 2000 - 1 BvR 830/00 -, NVwZ 2000, S. 1163 <1164>; BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 8. März 2001 - 1 BvR 1653/99 -, NVwZ 2001, S. 552).

Hinreichende Zweifel an der Richtigkeit der angegriffenen Entscheidung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind dementsprechend schon dann begründet, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt wird. Sie sind nicht erst gegeben, wenn bei der im Zulassungsverfahren allein möglichen summarischen Überprüfung der Erfolg des Rechtsmittels wahrscheinlicher ist als der Misserfolg (vgl. BVerfGE 110, 77 <83>). Das Zulassungsverfahren hat nicht die Aufgabe, das Berufungsverfahren vorwegzunehmen (vgl. BVerfG, 2. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 23. Juni 2000 - 1 BvR 830/00 -, NVwZ 2000, S. 1163 <1164>).

b) Nach diesem Maßstab genügt die Anwendung des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO durch den Verwaltungsgerichtshof nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Der Verwaltungsgerichtshof hat nicht lediglich summarisch geprüft, ob die Beschwerdeführerin die Entscheidung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt und damit ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung geltend gemacht hat. Er hat vielmehr umfassende Erwägungen in der Sache selbst vorgenommen. Insbesondere die Verfassungsmäßigkeit des Spielbankenmonopols ist abschließend erörtert worden, ohne jedoch ein Berufungsverfahren mit den der Beschwerdeführerin darin offen stehenden Verfahrensrechten durchzuführen.

2. Die Verletzung des Grundrechts der Beschwerdeführerin aus Art. 19 Abs. 4 GG führt hier gleichwohl nicht zu einer stattgebenden Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist zur Durchsetzung des Grundrechts der Beschwerdeführerin aus Art. 19 Abs. 4 GG nicht angezeigt im Sinne des § 93 a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG.

Durch eine Aufhebung des angegriffenen Beschlusses und eine Zurückverweisung der Sache an den Verwaltungsgerichtshof könnte der Beschwer, die in der materiellen Erfolglosigkeit der Klage der Beschwerdeführerin liegt, nicht abgeholfen werden (vgl. zu diesem Erfordernis BVerfGE 90, 22 <25 f.>). Selbst wenn der Verwaltungsgerichtshof die Berufung zuließe, könnte die Beschwerdeführerin letztlich ihr Klageziel nicht erreichen. In diesem Fall wäre aufgrund der aktuellen Sach- und Rechtslage über das Begehren der Beschwerdeführerin zu entscheiden, eine Spielbankerlaubnis zu erhalten. Dieses Begehren müsste erfolglos bleiben, da einer solchen Erlaubnis Art. 2 Abs. 2 SpielbG entgegensteht, ohne einen Auslegungs- oder Entscheidungsspielraum zu eröffnen.

Die von der Beschwerdeführerin vorgetragenen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Art. 2 Abs. 2 SpielbG könnten ihrem Begehren demgegenüber nicht zum Erfolg verhelfen. Das durch diese Norm in Bayern errichtete staatliche Spielbankenmonopol ist in seiner derzeitigen rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung verfassungsgemäß. Insbesondere ist die durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin nicht verletzt.

a) Das in Art. 2 Abs. 1 SpielbG enthaltene Verbot, eine Spielbank zu betreiben, von dem nach Art. 2 Abs. 2 SpielbG nicht zugunsten der Beschwerdeführerin dispensiert werden kann, greift in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin ein. Der gewerbliche Betrieb einer Spielbank fällt in den Schutzbereich dieses Grundrechts (vgl. BVerfGE 102, 197 <213 f.>).

b) Der Grundrechtseingriff ist jedoch durch überwiegende Gründe des Gemeinwohls verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

aa) Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit sind nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG, der auch für Maßnahmen gilt, die die Freiheit der Berufswahl betreffen (vgl. BVerfGE 7, 377 <399 ff.>; 86, 28

© NWB Verlag. Das Dokument darf ausschließlich im vertraglich vereinbarten Rahmen und in den Grenzen des Urheberrechts genutzt werden. Die Veröffentlichung im Internet ist nicht gestattet.

<40>), nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung erlaubt, die den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Gesetze genügt. Dazu ist erforderlich, dass die eingreifende Norm durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht (vgl. BVerfGE 95, 193 <214>; 102, 197 <212 f.>; BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, S. 1261 <1263>).

bb) Dem in Bayern bestehenden staatlichen Spielbankenmonopol liegen legitime Gemeinwohlziele zugrunde.

Nach der amtlichen Begründung zum Entwurf des Gesetzes über Spielbanken im Freistaat Bayern dienen die gesetzlichen Beschränkungen des Betriebs von Spielbanken in erster Linie der Abwehr von Gefahren für die Bevölkerung, die sich aus der Ausnutzung der Spielleidenschaft ergeben können. Dabei soll der Umstand genutzt werden, dass gegenüber staatlichen Betrieben umfangreichere und intensivere Informations-, Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten bestehen als gegenüber privaten Unternehmen. Die Gestaltung und Kontrolle der Glücksspielbetriebe sollen insbesondere die Abwehr der mit der natürlichen Spielleidenschaft verbundenen negativen Folgen des öffentlichen Glücksspiels - von der Spielsucht über die hohe Betrugsanfälligkeit und eine vielfältige Umfeld- und Anschlusskriminalität bis zum Missbrauch des Spielbetriebs für Geldwäsche - verbessern und die Berücksichtigung der öffentlichen Belange bei der Führung der Spielbanken effektuieren (vgl. LTDrucks 13/887, S. 6).

Die Bekämpfung von Spiel- und Wettsucht, der Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften und ein weitergehender Verbraucherschutz sowie die Abwehr von Gefahren aus mit dem Spiel verbundener Folge- und Begleitkriminalität sind besonders bedeutsame Gemeinwohlziele, die eine Beschränkung der Berufsfreiheit grundsätzlich rechtfertigen können (vgl. BVerfGE 102, 197 <215 f.>; BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, S. 1261 <1263>).

Keine verfassungsrechtlichen Bedenken ergeben sich daraus, dass mit dem staatlichen Betreibermonopol laut der amtlichen Begründung auch das Ziel verfolgt wird, die Erträge aus dem öffentlichen Glücksspiel der Allgemeinheit zugute kommen zu lassen (vgl. LTDrucks 13/887, S. 5). Fiskalische Interessen des Staates können zwar als selbstständiges Gesetzesziel eine Beschränkung der Berufsfreiheit nicht rechtfertigen. Anders liegt es, wenn eine Abschöpfung von Mitteln als Weg zur Suchtbekämpfung genutzt wird; dieser kann als Konsequenz aus einem zum Zweck der Gefahrenabwehr errichteten öffentlichen Monopolsystem gerechtfertigt sein (vgl. BVerfGE 102, 197 <216>; BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, S. 1261 <1264>).

cc) Die gesetzliche Errichtung eines staatlichen Spielbankenmonopols ist ein geeignetes Mittel zur Erreichung der legitimen Ziele des Gesetzes.

Ein Mittel ist bereits dann im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, wobei die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt (vgl. BVerfGE 96, 10 <23>; 103, 293 <307>). Dem Gesetzgeber kommt dabei ein Einschätzungs- und Prognosevorrang zu. Es ist vornehmlich seine Sache, unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten des betreffenden Sachgebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, S. 1261 <1264>).

Nach diesem Maßstab lässt sich die Annahme des Gesetzgebers, dass die Errichtung eines staatlichen Spielbankenmonopols ein geeignetes Mittel ist, die mit dem Spielen verbundenen Gefahren zu bekämpfen, im Grundsatz nicht beanstanden. Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass das Mehr an Informations-, Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten, das sich der Gesetzgeber von der ausschließlich staatlichen Trägerschaft der Spielbanken verspricht, ungeeignet sein könnte, die Abwehr der mit dem öffentlichen Glücksspiel verbundenen Gefahren zu erleichtern (vgl. BVerfGE 102, 197 <217>).

© NWB Verlag. Das Dokument darf ausschließlich im vertraglich vereinbarten Rahmen und in den Grenzen des Urheberrechts genutzt werden. Die Veröffentlichung im Internet ist nicht gestattet.

dd) Der Gesetzgeber durfte auch von der Erforderlichkeit eines Spielbankenmonopols ausgehen.

Auch insoweit verfügt er über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum. Infolge dieser Einschätzungsprärogative können Maßnahmen, die der Gesetzgeber zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts wie der Abwehr der Gefahren, die mit dem Betrieb einer Spielbank verbunden sind, für erforderlich hält, 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, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen indessen weniger belasten (vgl. BVerfGE 102, 197 <218>; BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, S. 1261 <1264>).

Nach diesem Maßstab ist die Annahme des Gesetzgebers, das Spielbankenmonopol sei erforderlich, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Wie weit die Ziele des Verbraucherschutzes und der Kriminalitätsbekämpfung im Spielbankenbereich auch durch die Normierung entsprechender rechtlicher Anforderungen an privat betriebene Spielbanken realisiert werden könnten (vgl. zu Sportwetten BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, S. 1261 <1264>), bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Jedenfalls hinsichtlich der von dem Glücksspiel ausgehenden Suchtgefahren durfte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass sie mit Hilfe eines Spielbankenmonopols, das auf die Bekämpfung von Sucht und problematischem Spielverhalten ausgerichtet ist, effektiver beherrscht werden können als im Wege einer Kontrolle privater Spielbankunternehmer (vgl. BVerfGE 102, 197, <219>; BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, S. 1261 <1264>).

ee) In seiner gegenwärtigen Ausgestaltung wahrt das in Bayern errichtete staatliche Spielbankenmonopol auch das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Auch insofern ist die Einschätzung des Gesetzgebers von Bedeutung, dass sich Maßnahmen zur Bekämpfung von Spielsucht und problematischem Spielverhalten mit Hilfe eines Spielmonopols besser durchsetzen lassen als bei privatem Spielbetrieb.

(1) Der Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit wiegt allerdings schwer. Art. 2 Abs. 2 SpielbG schließt jeden, der in Bayern eine öffentliche Spielbank in privater Trägerschaft betreiben will, von der Wahl und Ausübung des Berufs eines Spielbankunternehmers aus. Ihm wird keine Chance auf Zulassung zu diesem Beruf eingeräumt.

Auf der anderen Seite haben die Rechtsgüter, deren Schutz mit Hilfe des staatlichen Betreibermonopols verbessert werden soll, besonderes Gewicht (vgl. BVerfGE 102, 197 <216>; BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, S. 1261 <1263>). Insbesondere die Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren ist ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel. Soweit das öffentliche Glücksspiel in Spielbanken Suchtpotenzial entfaltet, begründet es zugleich die Gefahr, dass Süchtige sich die zur Befriedigung ihrer Sucht benötigten finanziellen Mittel durch kriminelle Handlungen verschaffen.

Den an entsprechender beruflicher Tätigkeit interessierten Bürgern ist der Ausschluss des Betriebs einer Spielbank durch Private nur dann zumutbar, wenn das auf diese Weise errichtete staatliche Monopol konsequent auf das Ziel der Bekämpfung von Spielsucht und problematischem Spielverhalten ausgerichtet ist. Eine solche Ausrichtung ist allein durch die Einrichtung eines staatlichen Spielbankenmonopols noch nicht gesichert. Ein Monopol kann auch fiskalischen Interessen des Staates dienen und damit in ein Spannungsverhältnis zu der gesetzlichen Zielsetzung geraten. Vielmehr muss sich diese Ausrichtung in der rechtlichen wie tatsächlichen Ausgestaltung des Spielmonopols positiv ausdrücken. Dazu sind entsprechende materiell-rechtliche Regelungen und strukturelle Sicherungen erforderlich. Lässt sich Mängeln in der konkreten Ausgestaltung des monopolisierten staatlichen Angebots ein entsprechendes Regelungsdefizit entnehmen, so führt dies

© NWB Verlag. Das Dokument darf ausschließlich im vertraglich vereinbarten Rahmen und in den Grenzen des Urheberrechts genutzt werden. Die Veröffentlichung im Internet ist nicht gestattet.

zur Unverhältnismäßigkeit der Regelungen, durch die das Monopol errichtet wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, S. 1261 <1264 ff.>).

Die rechtlichen Vorkehrungen, die eine konsequente Ausrichtung des Spielbankenmonopols auf das Ziel der Bekämpfung von Spielsucht und problematischem Spielverhalten sicherstellen, können neben dem Spielbankengesetz auch in der Spielbankordnung und ergänzend in der Spielbankerlaubnis vorgesehen werden. Sie müssen jedoch gegenüber der Stelle, die Trägerin des Spielbankenmonopols ist, rechtlich verbindlich sein. Auf der Grundlage dieser rechtlichen Bindungen werden die Maßnahmen bedeutsam, die von der Trägerin des Monopols, der aufsichtführenden Stelle und den einzelnen Spielbanken zur Durchführung der Vorgaben ergriffen werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, S. 1261 <1265 f.>). Reichen diese Vorkehrungen nicht aus und werden in der Folge die das Spielbankenmonopol rechtfertigenden Ziele verfehlt, kann dies Rückwirkungen auf die Verfassungsmäßigkeit der Ausübung des Monopols haben.

(2) Nach diesem Maßstab ist das in Bayern errichtete Spielbankenmonopol verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

(a) Für eine Ausrichtung des Spielbankenmonopols auf das Ziel der Suchtprävention lassen sich zunächst die quantitativen und räumlichen Beschränkungen des monopolisierten Spielbankwesens anführen.

Art. 1 Satz 2 SpielbG begrenzt die Zahl möglicher Spielbanken in Anlehnung an die Bevölkerungszahlen in den einzelnen Regierungsbezirken. Hierdurch kann eine Verdichtung des Spielbankennetzes im Interesse der Steigerung staatlicher Einnahmen und zulasten insbesondere der Suchtbekämpfung verhindert werden.

Die in Art. 1 Satz 1 SpielbG vorgesehene Ansiedlung der Spielbanken in Heilbädern, Kur- und Erholungsorten ist zwar kaum geeignet, das Interesse an Casino-Spielen und damit die Besucherzahlen von Spielbanken zu reduzieren. Während eines Aufenthalts in einem Kur- oder Heilbad dürfte nicht zuletzt das Glücksspiel als Zeitvertreib interessant sein. Laut amtlicher Begründung können jedoch Sicherheitsfragen an den für den Spielbankbetrieb gewählten Orten und in kleinstädtischer Atmosphäre erfahrungsgemäß gut gelöst werden (LTDrucks 13/887, S. 5). Anhaltspunkte für Zweifel an dieser Einschätzung sind nicht ersichtlich und werden von der Beschwerdeführerin auch nicht vorgetragen.

(b) Maßgaben, die einen hinreichenden rechtlich bindenden Rahmen für eine effektive Suchtprävention bilden, finden sich daneben in der Spielbankordnung und in der derzeit geltenden Spielbankenerlaubnis.

Zu nennen sind insoweit zunächst die Spielverbote des § 3 SpielbO. § 3 Nr. 1 SpielbO gewährleistet den Jugendschutz, indem er Personen, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, die Teilnahme am Spiel verbietet. Das Spielverbot für Personen, bei denen Anlass besteht anzunehmen, dass ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Teilnahme am Glücksspiel nicht entsprechen (§ 3 Nr. 3 SpielbO), vermag zwar nicht der Entstehung der Spielsucht entgegen zu wirken. Es kann aber ihre Folgen für die Betroffenen und ihre Familien mildern. Die Möglichkeit der Selbstsperre nach § 3 Nr. 5 SpielbO unterstützt sowohl gefährdete Personen bei der Bekämpfung einer entstehenden Abhängigkeit wie auch süchtige Spieler in ihrem Bemühen um Abstinenz. Die Durchsetzung der Spielverbote wird durch § 4 Abs. 1 und 2 sowie § 5 Abs. 1 SpielbO gewährleistet. Hiernach ist der Zugang zur Spielbank nur mit einer Eintrittskarte gestattet, welche allein gegen Vorlage eines Lichtbildausweises ausgegeben werden darf. Nach der Spielbankenerlaubnis gilt dieses Erfordernis ab 2008 auch im Kleinen Spiel an Automaten. Zur Durchsetzung der Spielverbote kann die Zutrittsberechtigung zudem verweigert und entzogen werden. Soweit die nach § 6 SpielbO zu führende Besucherdatei Angaben zu Spielverboten enthält, dient sie neben anderen Zielen gleichfalls der Suchtprävention.

© NWB Verlag. Das Dokument darf ausschließlich im vertraglich vereinbarten Rahmen und in den Grenzen des Urheberrechts genutzt werden. Die Veröffentlichung im Internet ist nicht gestattet.

Auch das in § 9 SpielbO geregelte Kreditverbot kann zumindest die Folgen der Spielsucht mildern. Zudem erschwert es eine Ausnutzung von Spielleidenschaft oder -sucht durch die Spielbanken. Dieser Schutz wird durch das in § 7 der Spielbankenerlaubnis enthaltene Verbot ergänzt, Auszahlungen aufgrund des Lastschriftverfahrens oder sonstiger Formen der Kreditierung zu leisten.

Die Spielbankenerlaubnis enthält weitere wesentliche bindende Vorgaben, die eine effektive Suchtprävention sicherstellen. § 7 der Spielbankenerlaubnis sieht vor, das mit dem Service am Spielgast befasste Personal zur Bekämpfung der Spielsucht zu schulen. Zudem sind Richtlinien für das Vorgehen gegenüber suchtgefährdeten Personen zu erlassen. Auch müssen entsprechende Informationen vorgehalten werden. Zudem beschränkt § 9 der Spielbankenerlaubnis die Werbung für die Spielbanken gerade auch zu Zwecken der Suchtprävention.

(c) Die rechtlichen Vorkehrungen, die das Spielbankengesetz für die Spielbankenaufsicht trifft, sorgen für eine hinreichende strukturelle Sicherung des Vorrangs der ordnungsrechtlichen Ziele vor den finanziellen Interessen des Staates.

Anders als im Fall des Wettmonopols, das Gegenstand des Sportwetten-Urteils war, wird in Art. 3 Abs. 1 SpielbG die Aufsicht über die Spielbanken nicht dem Finanz- (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, S. 1261 <1265>), sondern dem Innenministerium zugewiesen, dem fiskalische Erwägungen bereits nach dem Ressortzuschnitt weniger nahe liegen. Zudem wird die Aufsichtführung des Staatsministeriums des Innern nicht auf solche fiskalischen Erwägungen, sondern allein auf die legitimen Ziele des Spielbankenmonopols ausgerichtet. In Art. 3 Abs. 1 SpielbG wird das Staatsministerium des Innern ausdrücklich auf die Gefahrenabwehr verpflichtet. Fiskalische Gesichtspunkte werden dagegen nicht erwähnt und sind deshalb auch nicht rechtlicher Maßstab der Aufsicht. Das Staatsministerium des Innern darf solche Gesichtspunkte bei seinen aufsichtsrechtlichen Erwägungen nicht heranziehen.

Die Spielbankenaufsicht durch das Staatsministerium des Innern wird im Übrigen durch die nach § 3 der Spielbankenerlaubnis zu erarbeitende Dienstanweisung sowie durch die in § 11 vorgesehene umfassende jährliche Berichtspflicht gesichert und unterstützt.

(d) Auch die tatsächliche Handhabung des Spielbankenmonopols ist in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise an seinen ordnungsrechtlichen Zielen orientiert.

Dem Ziel der Suchtbekämpfung dient in erster Linie das von der Staatlichen Lotterieverwaltung entsprechend § 7 der Spielbankenerlaubnis erarbeitete Sozialkonzept, das Schulungen der Spielbankmitarbeiter, die Beobachtung der Besucher und die Umsetzung des Konzepts durch Maßnahmen im Einzelfall vorsieht. Auch finden sich in den Spielbanken Informationen über Spielsucht und mögliche Hilfsangebote.

Die Spielbanken werden zudem nicht in auffallender oder im Alltag allgegenwärtiger Form beworben. Soweit das von der Staatlichen Lotterieverwaltung erarbeitete Kommunikationskonzept zunächst möglicherweise überzogene Werbemaßnahmen vorsah, verstießen diese gegen die Vorgabe des § 9 der Spielbankenerlaubnis und wurden zwischenzeitlich storniert. Die in dem überarbeiteten Kommunikationskonzept vorgesehenen Werbemaßnahmen beschränken sich darauf, in einem begrenzten Kreis von Medien über das Spielangebot zu informieren, das die staatlichen Spielbanken bereithalten. Sie sind lediglich auf eine Kanalisierung der ohnehin vorhandenen Spielleidenschaft hin zu staatlichen Angeboten angelegt, ohne zum Spielen anzureizen oder zu ermuntern.

Das Innenministerium kommt seiner Aufsichtsfunktion nach, indem es in jede Spielbank mehrere Aufsichtsbeamte entsendet, die den Spielbankbetrieb überprüfen. Sie werden in Abständen von etwa drei Jahren umgesetzt, um der Entstehung eines Näheverhältnisses zwischen den Aufsichtsbeamten und den Spielbankangestellten, den Kontrolleuren und den Kontrollierten, vorzubeugen.

© NWB Verlag. Das Dokument darf ausschließlich im vertraglich vereinbarten Rahmen und in den Grenzen des Urheberrechts genutzt werden. Die Veröffentlichung im Internet ist nicht gestattet.

Die ordnungsrechtliche Zielsetzung des Spielbankenmonopols kommt schließlich in der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse der Spielbankangestellten zum Ausdruck. So sind die Direktoren der Spielbanken verbeamtet, ihr Gehalt ist mithin nicht von den Erträgen der Spielbank abhängig. Die Spielbankangestellten werden nur zum Teil in Abhängigkeit vom Tronc bezahlt, womit auch die Gefahr eines betrügerischen Zusammenwirkens von Spielbankgästen und Angestellten reduziert wird.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Auf diese Entscheidung wird Bezug genommen in folgenden Gerichtsentscheidungen:
BVerwG 24.11.2010 - 8 C 15.09
BVerwG 24.11.2010 - 8 C 14.09
BVerwG 24.11.2010 - 8 C 13.09

Fundstelle(n):
NWB FAAAC-42660

© NWB Verlag. Das Dokument darf ausschließlich im vertraglich vereinbarten Rahmen und in den Grenzen des Urheberrechts genutzt werden. Die Veröffentlichung im Internet ist nicht gestattet.