

Rechtsgutachten

zur Unvereinbarkeit normativ oder mittelbar durch legislative Verpflichtung festgelegter Preisobergrenzen für den gewerblichen Ticketzweitmarkt von Sport- und Kulturveranstaltungen mit dem Grundgesetz

Allianz fairer Tickethandel

März 2026

Inhaltsverzeichnis

A.	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	5
B.	Sachverhalt und Prüfauftrag.....	7
I.	Preisregulierungsmodelle.....	8
1.	Gesetzlich unmittelbar festgelegte Preisobergrenze	8
2.	Verlagerung der Festlegung einer Preisgrenze auf Veranstalter oder Ticketerstvertreiber	9
a)	Vorgabe eines prozentualen Rahmens	10
b)	Reine Verpflichtung und vollständige Auslagerung an den Veranstalter	10
3.	Potenzielle Normadressaten.....	11
II.	Prüfungsauftrag.....	11
C.	Rechtliche Würdigung.....	13
I.	13	
1.	Keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes.....	13
a)	Keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz	14
b)	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz	14
aa)	Bürgerliches Recht, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.....	14
bb)	Kompetenztitel Recht der Wirtschaft, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.....	16
cc)	Keine Erforderlichkeit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG	18
(1)	Verfassungsrechtliche Anforderungen und gerichtlicher Prüfungsmaßstab	18
(2)	Keine Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet.....	19
(3)	Keine Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse	21
dd)	Kein gesamtstaatliches Interesse	22
c)	Keine Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse.....	23
2.	Verstoß gegen den Wesentlichkeitsgrundsatz	25
a)	Variante einer unmittelbaren gesetzlichen Preisobergrenze	26

b)	Variante eines gesetzlichen Rahmens, der durch den Veranstalter und Ticketerstverkäufer konkretisiert wird	26
c)	Variante einer vollständigen Auslagerung durch Pflicht zur Weiterverkaufspolitik ohne normativ materiellrechtliche Ausgestaltungsvorgaben	26
3.	Zwischenergebnis	27
II.	Materielle Verfassungsmäßigkeit	27
1.	Betroffene Grundrechte	27
2.	Anwendbarkeit der Grundrechte auf juristische Personen nach Art. 19 Abs. 3 GG	27
a)	Juristische Personen mit Sitz in Deutschland	27
b)	Juristische Personen mit Sitz in einem EU-Mitgliedstaat	28
c)	Ausländische juristische Personen	28
3.	Verletzung der Berufs- und Wettbewerbsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	29
a)	Persönlicher Schutzbereich	29
aa)	Voraussetzungen	29
bb)	Anwendung auf den hiesigen Sachverhalt	30
b)	Sachlicher Schutzbereich	31
aa)	Inhalt des sachlichen Schutzbereichs, Art. 12 Abs. 1 GG	31
bb)	Schutzbereichsbetroffenheit unterschiedlicher Normadressaten	32
(1)	Gesetzlich unmittelbar festgelegte Preisobergrenze für den gewerblichen Sekundärmarkt	32
(2)	Gesetzlich mittelbar geregelte Preisobergrenze durch Verpflichtung der Veranstalter	33
(3)	Gesetzlich mittelbar geregelte Preisobergrenze durch Verpflichtung der Veranstalter	34
c)	Eingriff	34
aa)	Grundsatz	34
bb)	Wettbewerbsfreiheit	34
cc)	Anwendung auf den hiesigen Sachverhalt	35
d)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	36
aa)	Einschränkungsmöglichkeit	36

bb) Verfassungsmäßige Konkreterisierung: Verhältnismäßigkeit – Drei Stufen Theorie	37
(1) Legitimes Ziel	37
(2) Geeignetheit	38
(3) Erforderlichkeit	40
(4) Angemessenheit	42
(5) Zwischenergebnis	46
4. Verletzung der Eigentumsgewährleistung	46
a) Persönlicher Schutzbereich	46
aa) Voraussetzungen	46
bb) Anwendung auf den hiesigen Fall	47
b) Sachlicher Schutzbereich	47
aa) Voraussetzungen	48
bb) Nichtpersonalisierte Tickets als kleine Inhaberpapiere (§ 807 BGB)	48
(1) Personalisierte Tickets als qualifizierte Legitimationspapiere (§ 808 BGB)	50
(2) Der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb	50
c) Eingriff	52
d) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	53
aa) Regelungsschranke	53
bb) Verfassungsmäßige Konkreterisierung	54
(1) Legitimer Zweck	54
(2) Geeignetheit	54
(3) Erforderlichkeit	55
(4) Angemessenheit	55
(5) Zwischenergebnis	57

A. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

- **Eine Preisregulierung ist in sämtlichen denkbaren Preisregulierungsmodellen formell verfassungswidrig:**
 - **Der Bund hat keine Gesetzgebungskompetenz:** Der Bund kann sich zwar auf einen Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung stützen, die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG für eine bundesgesetzliche Regelung sind jedoch nicht erfüllt. Es fehlt an der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung, sodass dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für eine flächendeckende Preisobergrenze im gewerblichen Ticketzweitmarkt nicht zu steht.
 - **Es liegt ein Verstoß gegen den Wesentlichkeitsgrundsatz vor:** Zusätzlich liegt bei mittelbaren Preisregulierungsmodellen ein Verstoß gegen den Wesentlichkeitsgrundsatz vor. Der parlamentarische Gesetzgeber muss in grundrechtsintensiven Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen. Bei mittelbaren Preisregulierungsmodellen, in denen die konkrete Preisobergrenze auf Veranstalter, Ticketerstverkäufer oder Plattformen verlagert wird, wird die Eingriffstiefe nicht mehr hinreichend legislativ vorgegeben, sondern durch privatvertragliche Regelsetzung bestimmt. Damit werden Reichweite und Intensität der Grundrechtsbeschränkung in wesentlichen Punkten ausgelagert. Die erforderliche gesetzliche Regelungsdichte wird verfehlt.
- **Eine Preisregulierung ist in sämtlichen denkbaren Preisregulierungsmodellen materiell verfassungswidrig:**
 - **Verstoß gegen die Berufs- und Wettbewerbsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG):** Eine gesetzliche Preisobergrenze ist zudem materiell verfassungswidrig und verstößt gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Preisregulierungsmodelle greifen in die Berufsausübung der gewerblichen Zweitverkäufer und der Betreiber eines Online-Marktplatzes ein, weil sie unmittelbar oder mittelbar die Preisgestaltung als berufstypische Betätigung beschränken und zugleich die Funktionsbedingungen des Wettbewerbs im Zweitmarkt gänzlich einseitig zulasten einzelner Geschäftsmodelle verändern. Die verfolgten Gemeinwohlziele sind zwar grundsätzlich legitim. Die Geeignetheit solcher Preisregulierungsmodelle ist jedoch zweifelhaft, weil überhöhte Endpreise maßgeblich durch Erstmarktpreise und Gebührenstrukturen geprägt und bestimmt sein können sowie Ausweichreaktionen hervorrufen. Jedenfalls fehlt es an der Erforderlichkeit, weil mildere, gleich geeignete Instrumente zur Verfügung stehen, insbesondere Transparenz- und Informationspflichten. In der Gesamtabwägung sind die Eingriffe zudem nicht angemessen, weil die Preisobergrenze zentrale Elemente

der beruflichen Betätigung strukturell beschneidet und die Branche übermäßig belastet.

- **Verstoß gegen die Eigentumsgewährleistung (Art. 14 Abs. 1 GG):** Es liegt ein Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG vor. Eintrittskarten sind eigentumsfähig. Je nach Ausgestaltung stellen diese Inhaberpapiere im Sinne des § 807 BGB oder qualifizierte Legitimationspapiere im Sinne des § 808 BGB dar. Eine Regelung, welche den Umgang sowie die Verkehrsfähigkeit dieser vermögenswerten Rechtspositionen einschränkt, berührt die betroffenen Normadressaten in ihren Eigentumsrechten. Die Preisregulierungsmodelle sind als Inhalts- und Schrankenbestimmung einzuordnen. Gleichwohl ist die Geeignetheit aus denselben Gründen wie bei Art. 12 Abs. 1 GG zweifelhaft und die Erforderlichkeit wegen milderer Alternativen zu verneinen. Maßgeblich fällt die Angemessenheit ins Gewicht: Die Regelungen beschneiden die Verwertbarkeit von Ticketrechten und, bei Plattformen, betriebliche Rechtspositionen in einer Weise, die weit außer Verhältnis zum begrenzten Zweck stehen. Die Eingriffe bewegen sich damit außerhalb eines gerechten Ausgleichs zwischen Bestandsgarantie, Regelungsauftrag und Sozialbindung.

B. Sachverhalt und Prüfauftrag

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung zur 21. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages („**Koalitionsvertrag**“) bekennen sich die regierungstragenden Parteien von CDU, CSU und SPD dazu, den Handel mit Eintrittskarten zu Sport-, und Kulturveranstaltungen auf dem Zweitmarkt zu regulieren und dabei insbesondere Preisobergrenzen zu ermöglichen. Wörtlich heißt es im Koalitionsvertrag:

„Wir wollen den Ticketzweitmarkt für Sport- und Kulturveranstaltungen stärker regulieren, um Verbraucher vor überhöhten Preisen, Intransparenz und betrügerischen Verkaufspraktiken zu schützen und Veranstalter besser in die Lage zu versetzen, sich gegen unlauteres Verhalten von Ticketspekulanten zur Wehr zu setzen. Dazu wollen wir insbesondere Preisobergrenzen ermöglichen, Transparenz über den Preis und die Verkäufer der Tickets herstellen und Plattformen dazu verpflichten, gemeldete Falschangaben nach dem „notice and takedown“-Prinzip zu entfernen und dafür ein Meldesystem vorzuhalten.“

(Vgl. Koalitionsvertrag, S. 87, Zeilen 2790 bis 2797)

Gleichzeitig sollen Plattformen verpflichtet werden, Originalpreise offenzulegen, irreführende Angaben zu markieren sowie gemeldete Angaben im Wege des „*Notice-and-Takedown*“-Prinzips zu entfernen.

Der Ticketvertrieb in Deutschland ist stark konsolidiert. Die zwei stärksten Plattformen, welche mittlerweile eine monopolistische Stellung im Ticketerstvertrieb eingenommen haben, sind die CTS Eventim AG & Co. KGaA („**Eventim**“) und die Ticketmaster Entertainment, LLC – in der Bundesrepublik Deutschland die Ticketmaster GmbH („**Ticketmaster**“). Beide Unternehmen verkaufen und vermitteln Tickets zu Sport- und Kulturveranstaltungen, wobei diese Leistungen umfassend in den Vertrieb eingebettet sind und auch Vermarktung angeboten wird. Hierfür arbeiten diese Anbieter mit den Veranstaltern der Sport- und Kulturveranstaltungen zusammen und schließen mit diesen Verträgen zur Vornahme der entsprechenden Vertriebs- und Vermarktungsleistungen.

Es gibt bisher keinen spezifischen normativ-regulatorischen Rahmen zur Preisgestaltung für die Weiterveräußerung von Tickets auf dem Ticketzweitmarkt. Veranstalter und Plattformen des Erstverkaufs wie Eventim oder Ticketmaster müssen sich daher überwiegend auf Vertragsklauseln stützen, mit denen sie eine Weiterveräußerung der Tickets einschränken oder ggf. gänzlich ausschließen können.

Auf – von den Veranstaltern und dem Ticketerstvertrieb getrennten – Ticketzweitmärkten, wie viagogo, eBay oder Kleinanzeigen, werden Tickets zu Sport- und

Kulturveranstaltungen, meist ohne Autorisierung durch den Veranstalter, teilweise zu solchen Preisen weiterverkauft, welche den ursprünglich durch den Veranstalter oder den Ticketerstvertreiber festgelegten Preis übersteigen können, was indes nicht zwingend der Fall ist. So werden auch Tickets unter dem Originalpreis verkauft.

Zudem besteht das Risiko, dass Tickets, die auf diesem Wege verkauft wurden, aus verschiedenen Gründen ihre Gültigkeit verlieren. In diesem Zusammenhang ist ein – regelmäßig Gegenstand wettbewerbsrechtlicher Verfahren – verbreitetes Vorgehen, dass (gewerbliche) Akteure – insbesondere mit Hilfe von Bots – automatisiert oder manuell auf Ticketportale von Veranstaltern zugreifen, sodann ein großes Kontingent an Tickets kaufen, ohne dass das entsprechende Ticketportal dies wirksam unterbindet. In der Folge zielen jene Akteure darauf, diese mit Hilfe von Bots erworbenen Tickets zu einem wesentlich höheren Preis auf Plattformen des Sekundärmarktes weiterzuveräußern.

I. Preisregulierungsmodelle

Soweit ersichtlich, hat die Bundesregierung zu der in dem Koalitionsvertrag angekündigten Regulierung noch keinen Gesetzentwurf erarbeitet. Für die Umsetzung eines solchen Vorhabens der Ermöglichung einer Preisobergrenze sind aus legislativer Perspektive grundsätzlich mehrere normative Handlungsoptionen denkbar. Zunächst kommt eine gesetzlich festgelegte Preisobergrenze in Betracht, welche bereits auf normativem Wege eine solche Beschränkung vorsieht (hierzu unter **Ziffer 1.**). Darüber hinaus könnte sich der Gesetzgeber dazu entscheiden, durch Gesetz lediglich eine an Veranstalter und Ticketerstvertreiber gerichtete Verpflichtung vorzusehen, eine solche Obergrenze selbst festzulegen, wobei hier wiederum mehrere Ausgestaltungsmöglichkeiten denkbar sind (hierzu unter **Ziffer 2.**).

1. Gesetzlich unmittelbar festgelegte Preisobergrenze

Eine Regulierungsmöglichkeit besteht in der Einführung einer gesetzlichen Preisobergrenze für den Weiterverkauf von Eintrittskarten für Sport- und Kulturveranstaltungen. Der Gesetzgeber könnte hierbei vorsehen, dass für sämtliche im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland abgewickelten Zweitverkäufe ein maximal zulässiger Wiederverkaufspreis festgelegt wird, der prozentual an den ursprünglichen Ticketpreis des Veranstalters anknüpft.

Als Referenz für eine gesetzlich normierte Preisgrenze bieten sich ausländische Regelungsmodelle an. Das irische Sale of Tickets Act 2021¹ sieht für bestimmte, vom

¹ Sale of Tickets (Cultural, Entertainment, Recreational and Sporting Events) Act 2021 (No. 21 of 2021), Irish Statute Book, abrufbar unter: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2021/act/21/enacted/en/html> (zuletzt abgerufen am 13.11.2025).

Ministerium designierte Veranstaltungen und Spielstätten ein Verbot vor, Tickets mit Gewinn weiterzuverkaufen. Faktisch wird der Wiederverkauf auf den Originalpreis des Veranstalters (zuzüglich Gebühren) begrenzt und der Verstoß sanktioniert.²

Dogmatisch ließe sich die Preisobergrenze als Verbotsnorm mit Erlaubnisvorbehalt ausgestalten: Zulässig wäre der Weiterverkauf nur, wenn der verlangte Preis den vom Veranstalter festgesetzten Nennpreis zuzüglich ausgewiesener Vorverkaufs- und Serviceentgelte nicht um mehr als einen festzulegenden Prozentsatz übersteigt. Die Norm könnte sowohl für direkte Weiterverkäufe als auch für Verkäufe über Online-Marktplätze gelten, sofern die Veranstaltung in Deutschland stattfindet oder der Marktplatz seine Tätigkeit gezielt auf den deutschen Markt ausrichtet.

Schließlich könnte ein solches Gesetz zwischen privaten und gewerblichen Verkäufern differenzieren. Das Unionsverbraucherrecht knüpft zahlreiche Informations- und Transparenzpflichten an den Unternehmerstatus und auch die neueren Plattformvorschriften verlangen eine klare Kennzeichnung professioneller Händler.³

Der Gesetzgeber könnte diese Praxis aufnehmen, indem er die Preisobergrenze zwar für alle Weiterverkäufe vorgibt, die Sanktionierung aber auf gewerbliche oder in Gewinnerzielungsabsicht handelnde Verkäufer beschränkt.⁴ Für private Gelegenheitsverkäufe, etwa bei Verhinderung des ursprünglichen Ticketinhabers, kämen mildere Rechtsfolgen in Betracht, etwa ein zivilrechtliches Rückabwicklungsrecht des Käufers oder vertragliche Unwirksamkeit der überhöhten Preisabrede ohne Bußgeldfolge.

2. Verlagerung der Festlegung einer Preisgrenze auf Veranstalter oder Ticketerstvertreiber

Anstelle einer unmittelbar im Gesetz festgelegten Preisobergrenze könnte der Gesetzgeber die Ausgestaltung des zulässigen Preisrahmens in gewissem Umfang auf die betroffenen Akteure verlagern. Dieses Modell würde an die bereits bestehende Praxis anknüpfen, nach welcher der Veranstalter über Allgemeine

² Für weitere Beispiele der Ticketpreisregulierung: European Consumer Centre France, Buying tickets for concerts, festivals, and sporting matches, 2 May 2025, abrufbar unter: <https://www.europe-consummateurs.eu/en/buying-tickets-for-concerts-and-other-events.html> (zuletzt abgerufen am 13.11.2025).

³ Vgl. Art. 5 und Art. 6 RL 2011/83/EU über die Rechte der Verbraucher, in der Fassung der RL (EU) 2019/2161; Art. 6a Abs. 1 RL 2011/83/EU in der Fassung der RL (EU) 2019/2161, Erwägungsgründe 27 bis 29 RL (EU) 2019/2161.

⁴ So wie in Frankreich, Niederlande, Italien und Spanien, wo vorrangig der gewerbliche Ticketzweithandel geregelt ist; für mehr vgl. Schmidt-Kessel et. al., Gutachten „Ticketzweithandel – Funktionsweisen und Regulierungen von Ticketerst- und -zweitmärkten“, Forschungsstelle für Verbraucherrecht, Universität Bayreuth, 2017, abrufbar unter: <https://www.schmidt-kessel.uni-bayreuth.de/pool/dokumente/news-termine-pdfs/gutachten-ticketzweithandel-langfassung.pdf>, S. 35, 84 f., 108, 163.

Geschäftsbedingungen („**AGB**“) den zulässigen Weiterverkauf von Tickets einschließlich eines maximalen Preisaufschlags regelt. So hat das OLG Celle eine AGB-Klausel gebilligt, nach der der Weiterverkauf nur zulässig ist, wenn der neue Erwerber nicht mehr als 25 % über dem Originalpreis zahlt.⁵ Im Einzelnen können mehrere Regulierungsvariationen in Erwägung gezogen werden. Gemein haben diese jedoch, dass eine Verpflichtung des Normadressaten bestehen muss, eine solche Obergrenze festzulegen. Im Einzelnen:

a) Vorgabe eines prozentualen Rahmens

Eine Regelungsmöglichkeit einer „mittelbar“ festgelegten Preisobergrenze besteht darin, dass der Gesetzgeber lediglich einen prozentualen Rahmen vorgibt, innerhalb dessen Veranstalter und Ticketerstverkäufer ihre eigenen Preisobergrenzen selbst festlegen müssen.⁶ Eine solche Regelung könnte dergestalt erfolgen, wonach der Wiederverkaufspreis auf dem Sekundärmarkt den ursprünglichen Veranstalterpreis zuzüglich ausgewiesenen Vorverkaufs und Serviceentgelten nur bis zu einem gesetzlich definierten Höchstaufschlag überschreiten darf, während die konkrete Festlegung des Aufschlagsatzes im Einzelnen – innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens – den AGB oder den Nutzungsbedingungen des Veranstalters überlassen bliebe. Ein solches Modell würde die gesetzliche Steuerung auf die Festlegung eines normativen Rahmens beschränken, zugleich aber die Branchenakteure in die Lage versetzen, branchenspezifische Besonderheiten und unterschiedliche Nachfragekonstellationen abzubilden. Die privatrechtlichen Klauseln blieben dabei der AGB-Kontrolle nach §§ 305 ff. BGB unterworfen, insbesondere den Anforderungen an Transparenz und Angemessenheit nach § 307 BGB.

b) Reine Verpflichtung und vollständige Auslagerung an den Veranstalter

Eine zweite denkbare Regelungskonstellation wäre eine vollständige Auslagerung der Festlegung von Preisobergrenzen auf die Veranstalter und Ticketerstverkäufer, bei der der Gesetzgeber keine spezifischen Mindest- und Höchstvorgaben hinsichtlich der Preisobergrenzenbestimmung macht, sondern die Entscheidung über die Festlegung von Preisobergrenzen vollständig den Veranstaltern und Ticketerstverkäufern überlässt. Dies könnte durch eine gesetzliche Pflicht zur Festlegung und

⁵ OLG Celle, Urteil vom 27. Februar 2020, 13 U 18/19, juris Rn. 53 ff.

⁶ In den Niederlanden, wurde ein entsprechender Gesetzentwurf, welcher zunächst einen höheren Verkaufspreis von Tickets im Sekundärmarkt ganz untersagte und sodann in einem weiteren Entwurf einen Preisaufschlag von maximal 20 % vorsah, eingehend beraten und sodann vom niederländischen Senat (*Eerste Kamer der Staten-Generaal*) am 24. Oktober 2017 abgelehnt, vgl. Schmidt-Kessel et. al., Gutachten „Ticketzweithandel – Funktionsweisen und Regulierungen von Ticketerst- und -zweitmärkten“, S. 82 ff., 92-95; https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20171024/eerste_kamer_verwerpt; zuletzt abgerufen am: 16.03.2025.

Veröffentlichung einer Wiederverkaufspolitik umgesetzt werden. Ein gesetzliches Regelungswerk könnte vorsehen, dass Veranstalter, Online-Marktplätze und sonstige gewerbliche Akteure verpflichtet werden, in ihren AGB oder Nutzungsbedingungen eine konkrete Ticketweiterverkaufspolitik festzulegen.⁷ Dabei käme ein solches Regelwerk in Betracht, welches spezifische Vorgaben an das Verfahren der Festlegung, jedoch nicht zur Bestimmung der (Höhe) der Preisobergrenzen macht.

3. **Potenzielle Normadressaten**

Als Normadressaten kommen je nach Preisregulierungsmodell unterschiedliche Gruppen in Betracht.

Bei einer gesetzlich unmittelbar festgelegten Preisobergrenze sind primär die gewerblichen Zweitverkäufer Normadressaten, je nach Ausgestaltung daneben auch der Betreiber eines Online-Marktplatzes, etwa wenn ihm Prüf-, Umsetzungs- oder Durchsetzungspflichten auferlegt werden. Bei den mittelbaren Preisregulierungsmodellen sind demgegenüber zunächst Veranstalter und Ticketerstverkäufer Normadressaten, weil sie gesetzlich verpflichtet werden, Preisobergrenzen oder eine Ticketweiterverkaufspolitik in AGB oder Nutzungsbedingungen zu bestimmen und zu veröffentlichen. In dem Preisregulierungsmodell unter Ziffer I.2. lit. b) kann der Normadressatenkreis zusätzlich Online-Marktplätze und sonstige gewerbliche Akteure erfassen, wenn auch sie zur Festlegung eigener Weiterverkaufspolitiken verpflichtet werden.

II. **Prüfungsauftrag**

Dieser verfassungsrechtlichen Begutachtung liegen ausschließlich nachstehende Prüfungsfragen zu Grunde:

- Ist die unter Ziffer I.1. dargestellte Regelung einer gesetzlich unmittelbar festgelegten Preisobergrenze für den gewerblichen Sekundärmarkt des Tickethandels für Sport- und Kulturveranstaltungen mit dem Grundgesetz vereinbar?
- Sind die unter Ziffer I.2. dargestellten Regelungsvarianten – unter lit a) und b) – einer gesetzlich „mittelbar“ geregelten Preisobergrenze im Wege der Verpflichtung an die Veranstalter von Sport- und

⁷ Dogmatisch wäre das vergleichbar mit den schon existierenden Codes of Practice im britischen Ticketmarkt, etwa dem STAR-Code of Practice, der vertragliche Mindeststandards und Informationspflichten für Ticketanbieter und Wiederverkäufer vorgibt und von der Regierung ausdrücklich als Instrument der Selbstregulierung herangezogen wird (<https://www.star.org.uk/wp-content/uploads/STAR-Code-Of-Practice.pdf?utm=>).

Kulturveranstaltungen, eine solche gegenüber dem gewerblichen Sekundärmarkt festzulegen, wobei dieser an die entsprechende Festlegung gebunden ist, mit dem Grundgesetz vereinbar?

Weitere in diesem Zusammenhang auftretende relevante Rechtsfragen, insbesondere die Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union oder dem Kartellrecht, sind auftragsgemäß nicht Gegenstand dieser gutachterlichen Stellungnahme.

C. Rechtliche Würdigung

Die unter **B.I.** dargestellten denkbaren Preisregulierungsmodelle sind formell und materiell verfassungswidrig.

Gegenstand dieser gutachterlichen Stellungnahme ist ausschließlich die verfassungsrechtliche Beurteilung der gesetzlichen Implementierung einer Preisobergrenze für den gewerblichen Sekundärmarkt von Eintrittskarten für Sport – und Kulturveranstaltungen nach den Ausgestaltungsvarianten der unter **B.II.** dargestellten Prüfungsfragen.

Bei der verfassungsrechtlichen wird zunächst die formelle Verfassungsmäßigkeit von Preisregulierungsmodellen (hierzu unter **Ziffer I.**) und sodann die materielle Verfassungsmäßigkeit von Preisregulierungsmodellen (hierzu unter **Ziffer II.**) untersucht. Insbesondere wird im Rahmen der materiellen Verfassungsmäßigkeit begutachtet, ob die denkbaren Regelungsvarianten mit den Grundrechten des Grundgesetzes vereinbar sind. Maßgeblich sind dabei die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der gewerblichen Zweitverkäufer und der Betreiber eines Online-Marktplatzes sowie die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG) in Bezug auf Ticketrechte und, soweit einschlägig, betriebliche Rechtspositionen.

I. Formelle Verfassungswidrigkeit

Preisregulierungsmodelle sind formell verfassungswidrig, weil dem Bundesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz fehlt (hierzu unter **Ziffer 1.**). Zudem verstoßen die mittelbaren Preisregulierungsmodelle gegen den verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsgrundsatz (hierzu unter **Ziffer 2.**).

Für die Beurteilung der kompetenziellen formellen Verfassungswidrigkeit ergibt sich kein Unterschied zwischen den verschiedenen denkbaren Preisregulierungsmodellen, sodass nachstehend eine einheitliche Darstellung erfolgt.

1. Keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Für die unter **B.I.** dargestellten Preisregulierungsmodelle ist der Bund nicht gesetzgebungsbefugt. Diese unterfallen zwar dem konkurrierenden Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Indes ist eine bundesgesetzliche Regelung nicht zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.

a) **Keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz**

Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 71, 73 GG liegt nicht vor.

Nach Art. 70 Abs. 1, 30 GG haben grundsätzlich die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Der Bund darf nur dann legislativ tätig werden, sofern ihm das Grundgesetz eine ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zuweist. Die Einführung einer Preisobergrenze für den Weiterverkauf von Eintrittskarten lässt sich keinem der in Art. 73 GG abschließend aufgeführten Bereiche zuordnen.

b) **Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz**

Die Preisregulierungsmodelle fallen nicht unter dem Kompetenztitel des bürgerlichen Rechts nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (hierzu unter **lit. aa**)) sondern sind dem Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zuzuordnen (hierzu unter **lit. bb**)). Indes genügen die Regelungen nicht der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG (hierzu unter **lit. cc**)).

aa) **Bürgerliches Recht, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG**

Die Preisregulierungsmodelle lassen sich nicht auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des bürgerlichen Rechts nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG stützen.

Die Zuordnung einer gesetzlichen Regelung zu einem Kompetenztitel von erfolgt anhand ihres (unmittelbaren) Regelungsgegenstands⁸ ihrer Wirkungen und Adressaten sowie des Normzwecks.⁹

⁸ BVerfG, Beschluss vom 14. Juni 1978 – 2 BvL 2/78 –, BVerfGE 48, 367-376, juris Rn. 17 f.; BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1988 – 2 BvL 9/85 –, BVerfGE 78, 249-289, juris Rn. 40 f.; BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2006 – 1 BvL 4/00 –, BVerfGE 116, 202-228, juris Rn. 58; BVerfG, Urteil vom 12. März 2008 – 2 BvF 4/03 –, BVerfGE 121, 30-69, juris Rn. 80; Urteil vom 28. Januar 2014 – 2 BvR 1561/12 –, BVerfGE 135, 155-234, juris Rn. 102; BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20 –, BVerfGE 157, 223-298, juris Rn. 104.

⁹ BVerfG, Beschluss vom 29. April 1958 – 2 BvO 3/56 –, BVerfGE 8, 143-155, juris Rn. 13 f.; BVerfG, Beschluss vom 30. Oktober 1961 – 1 BvR 833/59 –, BVerfGE 13, 181-204, juris Rn. 50 f.; BVerfG, Beschluss vom 31. Januar 1962 – 2 BvO 1/59 –, BVerfGE 13, 367-373, juris Rn. 13; BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62-166, juris Rn. 168; BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02 –, BVerfGE 111, 226-286, juris Rn. 29; BVerfG, Urteil vom 12. März 2008 – 2 BvF 4/03 –, BVerfGE 121, 30-69, juris Rn. 80; BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 – 2 BvR 1561/12 –, BVerfGE 135, 155-234, juris Rn. 102; BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20 –, BVerfGE 157, 223-298, juris Rn. 104.

Der in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung benannte Sachbereich bürgerliches Recht knüpft an einen einfach-gesetzlichen Normbestand an und macht sich diesen normativ-rezeptiv zu eigen.¹⁰ Zum bürgerlichen Recht im Sinne des Kompetenztitels des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zählen damit insbesondere die Vorschriften des BGB und der privatrechtlichen Nebengesetze sowie solche Normen außerhalb des BGB, die die Ordnung der Individualrechtsverhältnisse zwischen Privaten zum Gegenstand haben.¹¹ Entscheidend ist, dass der Schwerpunkt der Regelung in der Ausgestaltung privater Rechtsbeziehungen und der privatrechtlichen Status- und Austauschverhältnisse liegt.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG begründet keine generelle Auffangzuständigkeit für jede Materie mit zivilrechtlichem Bezug. Der Kompetenztitel ist von vornherein um jene Bereiche verkürzt, die von spezielleren Zuständigkeitsnormen – etwa für Handel, Bank- und Börsenwesen oder das privatrechtliche Versicherungswesen – erfasst werden.¹² Für derartige Materien ist nicht das bürgerliche Recht, sondern die jeweilige Spezialkompetenz (insbesondere Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) maßgeblich.¹³

Vor diesem Hintergrund erfasst Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zwar klassische zivilrechtliche Bereiche wie das AGB-Recht, das Sachen- und Deliktsrecht sowie den sozialen Mieterschutz einschließlich der zivilrechtlichen Mietpreisbremse, die das Bundesverfassungsgericht („**BVerfG**“) im Zusammenhang mit der Abgrenzung zum „Mietendeckel“ ausdrücklich dem bürgerlichen Recht zugeordnet hat.¹⁴

Demgegenüber zielt eine bundesgesetzliche Preisobergrenze für den Ticketzweitmarkt ihrem Schwerpunkt des Regelungsgegenstandes und Regelungszweckes nach nicht auf die innere Ausgestaltung eines allgemeinen Privatrechtstyps, sondern auf die wirtschaftsrechtliche Steuerung eines spezifischen Marktsegments – des gewerblichen Handels mit Eintrittskarten – durch Vorgaben zur zulässigen Preisbildung. Regelungsgegenstand ist damit die Markt- und Wettbewerbsordnung eines bestimmten Wirtschaftszweigs, nicht die allgemeine Ordnung der Individualrechtsverhältnisse. Eine solche sektorale Preisregulierung fällt kompetenziell in den

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 – 2 BvR 834/02 –, BVerfGE 109, 190-255, juris Rn. 105; BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20 –, BVerfGE 157, 223-298, juris Rn. 110.

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1960 – 1 BvR 580/53 –, BVerfGE 11, 192-203, juris, Rn. 33 f.; BVerfG, Beschluss vom 21. Juli 2010 – 1 BvL 8/07 –, BVerfGE 126, 331-369, juris, Rn. 78; BVerfG, Beschluss vom 29. Juni 2016 – 1 BvR 1015/15 –, BVerfGE 142, 268-302, juris, Rn. 54; der Sache nach so auch BVerfG, Beschluss vom 10. März 1976 – 1 BvR 355/67 –, BVerfGE 42, 20-37, juris, Rn. 49 f.

¹² Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 74 GG, Rn. 92 f.

¹³ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 74 GG, Rn. 92 f.

¹⁴ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 74 GG, Rn. 93, 95 f.

Bereich des „Rechts der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) und wird nach der Systematik des Grundgesetzes gerade nicht von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG mitumfasst, weil dieser Titel gegenüber spezielleren wirtschaftsrechtlichen Zuständigkeiten zurücktritt.¹⁵

bb) Kompetenztitel Recht der Wirtschaft, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG

Die Einführung einer bundesgesetzlichen Preisobergrenze für den Weiterverkauf von Eintrittskarten ist dem „Recht der Wirtschaft“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zuzuordnen.

Dem BVerfG zufolge erfasst der Kompetenztitel nicht nur Normen, „die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen“,¹⁶ sondern ebenso alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Vorschriften, insbesondere „Gesetze mit wirtschaftsregulierendem oder wirtschaftslenkendem Inhalt“. ¹⁷ Er umfasst damit auch Regelungen, die Marktprozesse absichern und steuern oder unerwünschte Folgen marktinterner Selbstregulierung begrenzen oder verhindern.¹⁸ Danach ist die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft einschlägig, wenn der Regulierungsansatz des Gesetzgebers im Kern darauf gerichtet ist, „Fragen der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, der wirtschaftlichen Organisation und der Abläufe zu optimieren“. ¹⁹

Die Preisregulierungsmodelle sollen die Bedingungen, unter denen gewerbliche Anbieter und Plattformen Tickets auf dem Zweitmarkt veräußern dürfen, regeln, und greifen damit in die Ordnung des Wirtschaftsverkehrs ein.²⁰ Es handelt sich um Vorschriften mit wirtschaftsregulierendem und wirtschaftslenkendem Inhalt, die die Abläufe und Organisation des Ticketzweitmarkts steuern sollen, etwa durch Begrenzung von Preisaufschlägen, insbesondere solchen, welche von gewerblichen Anbietern in rein spekulativer Natur vorgenommen werden, und durch Sicherung planbarer Marktbedingungen für Nachfrager und Anbieter. Die Regelung soll unerwünschte Auswirkungen einer marktinternen Selbstregulierung begrenzen und die Funktionsmechanik des Sekundärmarkts in Richtung eines vom Gesetzgeber

¹⁵ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 74 GG, Rn. 88–89, 92

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 29. April 1958 – 2 BvO 3/56 –, BVerfGE 8, 143–155, juris, Rn. 13.

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 1984 – 1 BvR 1249/83 –, BVerfGE 68, 319–334, juris, Rn. 31 f.

¹⁸ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 74 GG, Rn. 225.

¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20 –, BVerfGE 157, 223–298, juris, Rn. 177.

²⁰ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 74 GG, Rn. 248 ff.

definierten Ordnungsmodells beeinflussen. Nach dem vom BVerfG zugrunde gelegten Verständnis fällt ein solcher marktordnender Zugriff unter das Recht der Wirtschaft im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.

Das BVerfG hat in der Mietendeckel-Entscheidung die dortige Mietpreisregulierung Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zugeordnet. Für die Abgrenzung ist jedoch konsequent am Regelungsschwerpunkt festzuhalten.²¹ In dieser Entscheidung war der Kompetenztitel des bürgerlichen Rechts gerade deshalb einschlägig, weil Regelungsgegenstand- und Zweck schwerpunktmäßig dem sozialen Mietrecht und damit einer jahrzehntelangen bürgerlich - rechtlichen Regelungstradition, sowie Staatspraxis entsprach, die auch öffentlich-rechtliche Durchsetzungsmittel nicht aus der zivilrechtlichen Grundkonzeption herauslöst.²²

Zugleich stellt das BVerfG klar, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zwar grundsätzlich auch preisrechtliche Steuerung, Preisbildung und Verbraucherschutz erfasst, aber gegenüber kompetenziellen Spezialtiteln subsidiär ist und nur einschlägig wird, wenn der Regulierungsansatz im Kern auf wirtschaftliches Leben als solches, also Marktorganisation und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen zielt.²³

Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft ist dann einschlägig, wenn der Regulierungsansatz des Gesetzgebers im Kern darauf zielt, Fragen der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, der wirtschaftlichen Organisation und der Abläufe zu optimieren, es also um wirtschaftliches Leben als solches geht.²⁴

Gerade dies ist bei den Preisregulierungsmodellen der Fall: Die Preisobergrenze setzt nicht primär am „Innenverhältnis“ eines typisierten Dauerschuldverhältnisses wie dem Mietvertrag an, sondern ordnet und lenkt die gewerbliche Zweitveräußerung von Tickets als Marktgeschehen, adressiert gewerbliche Zweitverkäufer und Online-Marktplätze und zielt auf die Funktionsbedingungen eines spezifischen Wirtschaftszweigs einschließlich Verbraucherschutz. So soll die Preisregulierung nur den gewerblichen Zweitmarkt treffen und diesen regulieren.

Damit liegt der Regelungsschwerpunkt nicht in der zivilrechtlichen Ausgestaltung eines konkreten Austauschverhältnisses, sondern in der Regulierung der wirtschaftlichen Betätigung und Marktorganisation des Ticketzweithandels, also gerade in dem Bereich, der für den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG prägend ist.

²¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20 –, BVerfGE 157, 223-298, juris, Rn. 111.

²² BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20 –, BVerfGE 157, 223-298, juris, Rn. 109 ff., 136 ff.

²³ BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20 –, BVerfGE 157, 223-298, juris, Rn. 177.

²⁴ Oeter, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. 2, 7. Auflage 2018, Art. 74 Rn. 96; BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20 –, BVerfGE 157, 223-298, juris, Rn. 177.

Zudem gibt es – anders als im Mietrecht – in Bezug auf den Tickethandel gerade keine Regelungstradition oder Staatspraxis, welche besondere soziale Aspekte beinhaltet.

cc) Keine Erforderlichkeit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG

Ausgehend von den von der Rechtsprechung weiter herausgearbeiteten Anforderungen und dem gerichtlichen Prüfungsmaßstab (hierzu unter **Ziffer (1)**) ist eine bundesgesetzliche Preisobergrenze nicht gemäß Art. 72 Abs. 2 GG zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (hierzu unter **Ziffer (2)**) oder zur Wahrung der Rechts- (hierzu unter **Ziffer (3)**) bzw. Wirtschaftseinheit (hierzu unter **Ziffer (4)**) im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich (hierzu unter **Ziffer (5)**), sodass der Bund auf dem Bereich dieser Materie keine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zusteht.

Der Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft ist unter den konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen eine Bedarfskompetenz. Der Bund hat nach Maßgabe von Art. 72 Abs. 2 GG auf diesem Gebiet das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht, sodass diese Voraussetzungen neben den Grenzen des Kompetenztitels eine zusätzliche Schranke für die Ausübung der Bundeskompetenz darstellen.²⁵

(1) Verfassungsrechtliche Anforderungen und gerichtlicher Prüfungsmaßstab

Seit der Entscheidung zum *Altenpflegegesetz*²⁶ hält das BVerfG in ständiger Rechtsprechung fest, dass dem Gesetzgeber bei den Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG kein der verfassungsrechtlichen Kontrolle entzogenes Beurteilungsermessen zusteht. Die Überprüfung des Vorliegens der Voraussetzungen vorliegen, ist damit vollumfänglich justiziabel und unterliegt der Kontrolle des BVerfG.²⁷ So wurde mit der Verfassungsreform 1994²⁸ auch ein eigenes verfassungsgerichtliches Verfahren in Art. 94 Abs. 1 Nr. 2a GG geschaffen, bei der das BVerfG bei Meinungsverschiedenheiten, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG entspricht, entscheidet.

²⁵ BVerfG, Urteil vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, juris Rn. 291.

²⁶ BVerfG, Urteil vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01.

²⁷ BVerfG, Urteil vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, juris, Rn. 292.

²⁸ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994, BGBl 1994, Teil I, 3146.

Vor diesem Hintergrund ist die vom BVerfG entwickelte strenge Auslegung der in Art. 73 und Art. 74 GG geregelten Kompetenzmaterien²⁹ auf die Prüfung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG in entsprechender Weise zu übertragen.³⁰

(2) Keine Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet

Eine bundesgesetzliche Regelung, unabhängig davon welches Preisregulierungsmodell gewählt würde, ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nicht erforderlich.

Das Erfordernis der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist nur erfüllt, wenn die in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes angelegte Bandbreite regional unterschiedlicher Lebensverhältnisse ohne eine bundesgesetzliche Regelung überschritten würde.³¹

Das ist nach dem BVerfG dann der Fall, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.³² In der Rechtsprechung ist das rechtfertigende besondere Interesse an einer bundesgesetzlichen Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG dahin konkretisiert worden, dass von seinem Vorliegen auszugehen ist, wenn sich abzeichnet, dass Regelungen in einzelnen Ländern auf Grund ihrer Mängel zu einer mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führen und diese deutlich schlechter stellen als die Einwohner anderer Länder.³³

Die erfassten Lebensverhältnisse sind solche Umstände, die für die Aufrechterhaltung des bundesstaatlichen Sozialgefüges von wesentlicher Bedeutung sind. Erfasst sind damit vor allem die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen, unter denen die Bürger leben.³⁴ Vor diesem Hintergrund ist ein Eingreifen des Bundesgesetzgebers unter dem Gesichtspunkt der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nur dann verfassungsrechtlich zu rechtfertigen, wenn damit die

²⁹ BVerfG, Urteil vom 19.10.1982, 2 BvF 1/81, juris, Rn. 84; BVerfG, Beschluss vom 10.03.1976, 1 BvR 355/67, juris, Rn. 41; BVerfG, Beschluss vom 09.07.1969, 2 BvL 25/64, juris, Rn. 74; BVerfG, Urteil vom 30.10.1962, 2 BvF 2/60, juris, Rn. 62; BVerfG, Urteil vom 28.02.1961, 2 BvG 1/60, juris, Rn. 91.

³⁰ BVerfG, Urteil vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, juris, Rn. 292.

³¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Januar 2005 – 2 BvF 1/03 –, BVerfGE 112, 226-254, Rn. 78.

³² BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62-166, Rn. 324; BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02 –, BVerfGE 111, 226-286, Rn. 98; BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13 –, BVerfGE 140, 65-99, Rn. 35.

³³ BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13 –, BVerfGE 140, 65-99, Rn. 35.

³⁴ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 72 GG, 108. EL August 2025, Rn. 133.

Angleichung zentraler wirtschaftlicher und sozialer Mindeststandards verfolgt wird. Bundesrechtliche Vorgaben kommen daher insbesondere dort in Betracht, wo es darum geht, für die existenziellen sozialen Bedürfnisse der Bürger bundesweit vergleichbare Schutzniveaus sicherzustellen.³⁵

Bei alledem zielt das Merkmal der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, wie das BVerfG klargestellt hat, lediglich auf den Ausgleich spezifisch föderaler Nachteile der Einwohner einzelner Länder, also auf die Vermeidung daraus resultierender Gefährdungen des bundesstaatlichen Sozialgefüges, nicht aber auf den Ausgleich sonstiger Ungleichheiten.³⁶

Eine derartige Konstellation ist im Bereich des Ticketzweitmarkts nicht erkennbar. Der Zugang zu Eintrittskarten für Sport und Kulturveranstaltungen gehört typischerweise nicht zu den existenziellen sozialen Bedürfnissen der Bürger, sondern betrifft den Bereich der Freizeit und der kulturellen Zusatzangebote. Unterschiede in der Verfügbarkeit und im Preisniveau von Tickets, sei es infolge regional unterschiedlicher Angebotsstrukturen (Ballungsräume mit großer Stadien- und Bühnenlandschaft gegenüber ländlichen Regionen) oder infolge unterschiedlicher landesrechtlicher Regelungen, berühren die grundlegenden wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen der Bevölkerung daher nicht in einer Weise, die für das bundesstaatliche Sozialgefüge konstitutiv wäre.

Zudem ist nicht ersichtlich, dass einzelne Länder durch ein Ausbleiben bundesrechtlicher Regelungen zu Preisobergrenzen mit spezifischen föderalen Nachteilen belastet würden, die ihre Einwohner gegenüber solchen anderen Ländern deutlich schlechter stellten. Selbst wenn einige Länder strengere oder mildere Vorgaben für den Ticketzweitmarkt erließen, führte dies allenfalls zu Differenzen im Angebot und in den Konsumbedingungen von Freizeit- und Kulturleistungen, nicht aber zu einer strukturellen Benachteiligung im Sinne einer Gefährdung der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen. Die in Art. 72 Abs. 2 GG angesprochene Gefahr eines Auseinanderdriftens der Lebensverhältnisse in einer das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigenden Weise liegt damit nicht vor.

Das Erfordernis der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht schon dann erfüllt, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen geht. Dem Bundesgesetzgeber ist ein Eingreifen auch gerade dann nicht erlaubt, wenn lediglich eine Verbesserung der Lebensverhältnisse in Rede steht. So dient der Zweck des Art. 72 Abs. 2 GG dazu, die

³⁵ Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 72 GG, 108. EL August 2025, Rn. 133.

³⁶ BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13 –, BVerfGE 140, 65-99, Rn. 38.

Bundeskompetenzen einzuschränken. Jener würde bedeutsam an Kraft verlieren, wenn es dem Bund erlaubt wäre, irgendwelche Verbesserungen, die immer möglich und wünschenswert sind, ohne Weiteres zum Anlass für einen Eingriff in das grundsätzlich bestehende Gesetzgebungsrecht der Länder zu nehmen.³⁷

Die allgemeinpolitischen Erwägungen des Bundesgesetzgebers vermögen daher keine Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung der Preisregulierungsmodelle begründen. Eine bundesgesetzliche Regelung, die Preisobergrenzen für den Ticketzweitmarkt einführt, ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht erforderlich.

(3) Keine Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse

Eine bundesgesetzliche Preisobergrenze für den Ticketzweitmarkt ist zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse nicht erforderlich, weil weder eine Rechtszersplitterung durch unterschiedliche Landesregelungen droht (hierzu unter **Buchstabe (a)**) noch ein funktionsgefährdendes Regelungsdefizit erkennbar ist (hierzu unter **Buchstabe (b)**) und der bundesweite Rechtsverkehr bereits durch bestehende bundesrechtliche Vorgaben hinreichend strukturiert wird.

Das Kriterium der Wahrung der Rechtseinheit verlangt eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann.³⁸ Dies gilt insbesondere, wenn unterschiedliche landesrechtliche Regelungen für denselben Lebenssachverhalt die Rechtssicherheit erheblich beeinträchtigen und den länderübergreifenden Rechtsverkehr unzumutbar erschweren.³⁹ Im Zentrum steht der Erhalt eines funktionsfähigen gesamtstaatlichen Rechtsraums.

Da es im Anwendungsbereich des Art. 72 Abs. 2 GG in aller Regel um den Erlass eines rechtsvereinheitlichenden Bundesgesetzes geht, kann das Tatbestandsmerkmal der Wahrung der Rechtseinheit indes nicht so verstanden werden, dass die Setzung bundeseinheitlichen Rechts stets erforderlich wäre. Unterschiedliche Rechtslagen für die Bürger sind gerade eine notwendige Folge des bundesstaatlichen Aufbaus.⁴⁰

Eine bundeseinheitliche Regelung ist demnach nur dann erforderlich, wenn die inhaltliche Divergenz landesrechtlicher Vorschriften oder ein landesweites

³⁷ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 72 GG, 108. EL August 2025, Rn. 131; BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62-166, juris Rn. 323.

³⁸ BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62-166, Rn. 328.

³⁹ BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62-166, Rn. 328.

⁴⁰ BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62-166, juris Rn. 327.

Untätigbleiben in einer regelungsbedürftigen Materie die Funktionsfähigkeit dieses Rechtsraums und damit die Wahrung der Rechtseinheit gefährdet.⁴¹ Geschützt ist nicht die bloße Einheitlichkeit der Rechtsordnung, sondern deren Funktionsfähigkeit. Verfassungsrechtlich relevant ist dies nur, wenn gerade die Unterschiedlichkeit oder das völlige Fehlen landesrechtlicher Regelungen die Funktionsfähigkeit des gesamtstaatlichen Rechtsraums gefährdet.⁴²

Daran gemessen begründet eine bundesgesetzliche Preisobergrenze für den Ticketzweitmarkt keine Notwendigkeit zur Wahrung der Rechtseinheit. Eine Rechtszersplitterung durch unterschiedliche Landesregelungen droht bereits deshalb nicht, weil landesrechtliche Regelungen hierzu gerade nicht bestehen. Das landesweite Untätigbleiben stellt die Funktionsfähigkeit des gesamtstaatlichen Rechtsraums ebenfalls nicht in Frage.

Der Ticketzweitmarkt ist schon gegenwärtig bundesweit operativ, ohne dass fehlende spezifische Preisobergrenzen die Rechtssicherheit erheblich beeinträchtigen oder den länderübergreifenden Rechtsverkehr unzumutbar erschweren. Zudem wird der Rechtsverkehr bereits durch bundesrechtliche Vorgaben des allgemeinen Zivilrechts strukturiert, sodass kein rechtlicher Zustand vorliegt, der ohne zusätzliche Bundesregelung zu nicht unerheblichen problematischen Entwicklungen in Bezug auf die Rechtseinheit führt.

dd) Kein gesamtstaatliches Interesse

Art. 72 Abs. 2 GG verlangt über die Wahrung der Rechtseinheit ein gesamtstaatliches Interesse der Bundesgesetzgebung.⁴³

Es reicht dabei nicht aus, wenn der Bundesgesetzgeber ausschließlich zur Verfolgung von sonstigen Gemeinwohlinteressen oder auch nur mit dem allgemeinen Ziel einer Verbesserung der Lebensverhältnisse tätig wird.⁴⁴ Vor diesem Hintergrund kann eine die Rechtseinheit sichernde bundesgesetzliche Regelung nur dann als im gesamtstaatlichen Interesse liegend angesehen werden, wenn sie nicht bloß den

⁴¹ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 72 GG, 108. EL August 2025, Rn. 142.

⁴² Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 63. Ed. 15.9.2025, GG Art. 72 Rn. 13; vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62-166, juris Rn. 327.

⁴³ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 72 GG, 108. EL August 2025, Rn. 143.

⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62-166, juris, Rn. 326.

Interessen eines einzelnen Landes oder einiger Länder dient, sondern auf die Wahrung der Gemeinwohlbelange der föderalen Gesamtheit gerichtet ist.⁴⁵

Das BVerfG hat es hierfür zuletzt genügen lassen, dass der Bundesgesetzgeber für den Fall des Fehlens einer bundesgesetzlichen Regelung nicht unerhebliche problematische Entwicklungen in Bezug auf die Rechts- und Wirtschaftseinheit zu erwarten hat. Nicht erforderlich ist es demgegenüber, dass ein Bundesgesetz für die Wahrung der Rechtseinheit in dem betroffenen Regelungsbereich schlechthin unerlässlich wäre.⁴⁶

Soweit mit einer Preisobergrenze allgemeinpolitische und wirtschaftsbezogene Ziele verfolgt werden, handelt es sich um Gemeinwohlbelange, nicht aber um eine spezifische Fragestellung der Rechtseinheit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG. Ein gesamtstaatliches Interesse gerade an der Wahrung der Rechtseinheit ist damit nicht indiziert. Folglich besteht keine Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Preisobergrenze zur Wahrung der Rechtseinheit nach Art. 72 Abs. 2 GG.

c) **Keine Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse**

Eine bundesgesetzliche Preisobergrenze für den Ticketzeitmarkt ist zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen nicht erforderlich, weil weder wirtschaftspolitisch bedrohliche oder unzumutbare Folgen einer landesrechtlichen Vielfalt oder eines Regelungsdefizits drohen noch Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet abzubauen sind und bei fehlender Bundesregelung keine nicht unerheblich problematischen Entwicklungen in Bezug auf die Wirtschaftseinheit zu erwarten sind.

Maßgeblich ist nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG, ob die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtsetzung sicherzustellen ist.⁴⁷ Eine in der Sache fehlerhafte Regelung auf Landesebene beeinträchtigt für sich genommen die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums noch nicht.⁴⁸ Die Wirtschaftseinheit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG

⁴⁵ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 72 GG, 108. EL August 2025, Rn. 143.

⁴⁶ BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 1 BvL 21/12 –, BStBl II 2015, 50, BVerfGE 138, 136-255, juris, Rn. 110; BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13 –, BVerfGE 140, 65-99, juris, Rn. 49.

⁴⁷ BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62-166, juris, Rn. 330; wortgleich BVerfG, Urteil vom 26. Januar 2005 – 2 BvF 1/03 –, BVerfGE 112, 226-254, juris, Rn. 80; ähnlich BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02 –, BVerfGE 111, 226-286, juris, Rn. 100; BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 – 2 BvR 1561/12 –, BVerfGE 135, 155-234, juris, Rn. 115; BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 1 BvL 21/12 –, BStBl II 2015, 50, BVerfGE 138, 136-255, juris, Rn. 109; BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13 –, BVerfGE 140, 65-99, juris, Rn. 49.

⁴⁸ BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02 –, BVerfGE 111, 226-286, juris, Rn. 100.

meint die Geltung einheitlicher rechtlicher Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Betätigungen im gesamten Bundesgebiet.⁴⁹

Art. 72 Abs. 2 GG ist dann einschlägig, wenn im Schwerpunkt wirtschaftspolitisch bedrohliche oder gar unzumutbare Folgen einer landesrechtlichen Vielfalt oder eines landesrechtlichen Regelungsdefizits drohen,⁵⁰ es also primär darum geht, Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet zu beseitigen.⁵¹

In solchen Konstellationen erlaubt das Kriterium der Wahrung der Wirtschaftseinheit ein Tätigwerden des Bundes, wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten.⁵² Die Voraussetzung ist dabei nicht erst dann erfüllt, wenn ohne eine bundeseinheitliche Regelung die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik Deutschland insgesamt gefährdet wäre“⁵³ Der Bund kann vielmehr auch sektorbezogen regeln, wenn er eine Regelung nur für einen bestimmten Wirtschaftssektor zu treffen intendiert, ohne dass dieser Sektor für die Funktionsfähigkeit der Gesamtwirtschaft insgesamt prägend sein müsste. Entscheidend ist, dass die Wirtschaftseinheit im betroffenen Sektor aus gesamtstaatlichen Interessen einer bundesgesetzlichen Regelung bedarf.⁵⁴

Maßgeblich ist auch hier, dass die praktische Bedeutung eines Bundesgesetzes nicht auf ein Land oder einzelne Länder begrenzt ist, sondern (Gemeinwohl-)Belange der bundesstaatlichen Gesamtheit betrifft.⁵⁵

Die Funktionsfähigkeit des deutschen Wirtschaftsraumes bleibt von Preisregulierungsmodellen schon vom Regelungsgegenstand her gänzlich unberührt. Auch die Regelungsziele sind weder darauf ausgerichtet, eine solche zu erhalten, noch sind die Preisregulierungsmodelle eine legislative Antwort auf eine vermeintlich identifizierte Gefährdung des deutschen Wirtschaftsraumes.

⁴⁹ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 72 GG, 108. EL August 2025, Rn. 151.

⁵⁰ BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62-166, juris, Rn. 327 ff.

⁵¹ BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 1 BvL 21/12 –, BStBl II 2015, 50, BVerfGE 138, 136-255, juris, Rn. 109 f.

⁵² BVerfG, Urteil vom 26. Januar 2005 – 2 BvF 1/03 –, BVerfGE 112, 226-254, juris, Rn. 80; wortgleich nachgehend ebenso BVerfGE 138, 136 (177).

⁵³ BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2011 – 6 C 22/10 –, BVerwGE 139, 42-87, juris, Rn. 30.

⁵⁴ BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2011 – 6 C 22/10 –, BVerwGE 139, 42-87, juris, Rn. 30.

⁵⁵ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 72 GG, 108. EL August 2025, Rn. 156.

Auch ein landesrechtliches Regelungsdefizit führt im Ticketzweitmarkt nicht zu den für Art. 72 Abs. 2 GG maßgeblichen Verkehrshindernissen. Der Zweitmarkt funktioniert bundesweit unabhängig davon, ob eine Preisobergrenze existiert. Anbieter und Nachfrager können Tickets länderübergreifend handeln, insbesondere über bundesweit erreichbare Plattformen. Das Fehlen einer Preisobergrenze beeinträchtigt daher nicht die Möglichkeit wirtschaftlicher Betätigung im Bundesgebiet, sondern betrifft allein das Preisniveau innerhalb eines ohnehin bestehenden Marktes. Eine Frage der ökonomischen Angemessenheit eines produkt- oder sektorspezifischen Preisniveaus ist jedoch kein Hindernis der Funktionsfähigkeit des wirtschaftlichen Verkehrs in dem Sinne, dass Marktteilnehmer ihren Austausch über Landesgrenzen hinweg nicht oder nur unter unzumutbaren Bedingungen durchführen könnten, sondern Wesensmerkmal marktwirtschaftlicher Prozesse.

Schließlich bestehen keine Anhaltspunkte, welche eine Prognose rechtfertigen würden, dass beim Unterbleiben einer Bundesregelung nicht unerheblich problematische Entwicklungen in Bezug auf die Wirtschaftseinheit zu erwarten wären. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass ohne Preisobergrenze erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft drohen oder dass sich der Ticketzweitmarkt zu einem wirtschaftspolitisch bedrohlichen Regelungsproblem entwickelt, das bundeseinheitliche Rechtsetzung zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums verlangt.

Eine Preisobergrenze mag – je nach politischer Auffassung – erwünscht sein. Sie wird dadurch aber nicht im Rechtssinne zu einer im gesamtstaatlichen Interesse erforderlichen Maßnahme zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat durch die Schaffung der Erforderlichkeitsklausel die Bedarfskompetenzen bewusst dem politischen Ermessen des Bundesgesetzgebers entzogen.

2. Verstoß gegen den Wesentlichkeitsgrundsatz

Die mittelbaren Preisregulierungsmodelle unter **B.I.2. lit. a)** und **lit. b)** verstoßen gegen den verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsgrundsatz.

Nach der vom BVerfG entwickelten und in ständiger Rechtsprechung fortgeführten Wesentlichkeitslehre muss der parlamentarische Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen, die für die Verwirklichung von Grundrechten oder für die Ausgestaltung der staatlichen Ordnung von grundlegender Bedeutung sind.⁵⁶

⁵⁶ Kotzur, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 20 GG, 8. Auflage 2025, Rn. 156 ff.

a) Variante einer unmittelbaren gesetzlichen Preisobergrenze

Soweit der parlamentarische Gesetzgeber die Preisobergrenze selbst festlegt, also Normadressaten, Berechnungsparameter, Reichweite, Durchsetzung und Sanktionen hinreichend bestimmt regelt, liegt die wesentliche Grundentscheidung im Gesetz. In diesem Zuschnitt wird die Intensität der Grundrechtsbeschränkung nicht erst durch Dritte konkretisiert, sondern parlamentarisch verantwortet. Ein Verstoß gegen die Wesentlichkeitstheorie ist dann nicht anzunehmen.

b) Variante eines gesetzlichen Rahmens, der durch den Veranstalter und Ticketerstverkäufer konkretisiert wird

Bei diesem Preisregulierungsmodell bleibt die gesetzliche Festlegung hinter dem erforderlichen Maß zurück, weil die konkrete Eingriffstiefe nicht aus dem Gesetz folgt, sondern von den Veranstaltern und Ticketerstverkäufern über AGB oder Nutzungsbedingungen bestimmt wird. Der gesetzliche Rahmen verlagert damit die entscheidende und grundrechtsrelevante Entscheidung, wie weit die Verwertbarkeit von Ticketrechten und die berufliche Betätigung am Zweitmarkt beschränkt werden, in die privatrechtliche Sphäre. Gerade weil die Grundrechtsrelevanz durch die konkrete Ausgestaltung der Preisgrenze geprägt wird und diese Ausgestaltung heterogen und dynamisch ausfallen kann, würde der Gesetzgeber bei diesem Regulierungsmodell die wesentliche Entscheidung nicht mehr selbst treffen. Dies verfehlt den Anforderungen an die erforderliche gesetzliche Regelungsdichte und begründet einen erheblichen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsgrundsatz.

c) Variante einer vollständigen Auslagerung durch Pflicht zur Weiterverkaufspolitik ohne normativ materiellrechtliche Ausgestaltungsvorgaben

Dieses Preisregulierungsmodell verstößt erst recht gegen den verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsgrundsatz, weil die wesentlichen Regelungsinhalte – außer der Verpflichtung, eine entsprechende Obergrenze festzulegen – nicht legislativ determiniert werden. Wenn der Gesetzgeber lediglich eine Pflicht zur Festlegung und Veröffentlichung einer Weiterverkaufspolitik anordnet, ohne materielle Kriterien, Vorgaben und strukturierende Maßstäbe für Inhalt, Reichweite, Durchsetzung und Sanktionen zu regeln, wird die Grundentscheidung über Umfang und Intensität der Grundrechtsbeschränkung faktisch vollständig auf außerstaatliche Akteure externalisiert. Damit fehlt es sowohl an einem demokratischen Legitimationszusammenhang als auch an rechtsstaatlicher Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit. Die erforderliche gesetzgeberische Regelungsdichte wird deutlich verfehlt. Ein Verstoß gegen die Wesentlichkeitstheorie ist hier erst recht anzunehmen.

3. Zwischenergebnis

Die Preisregulierungsmodelle sind bereits formell verfassungswidrig und aus diesem Grunde unvereinbar mit dem Grundgesetz sowie wären nichtig.

II. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Eine gesetzliche Preisobergrenze für den Ticketzweitmarkt in den unter **B.I.** bezeichneten Preisregulierungsmodellen wäre materiell verfassungswidrig, weil sie in die Berufs- und Wettbewerbsfreiheit gewerblicher Zweitverkäufer und Plattformbetreiber sowie die Eigentumsgewährleistung gewerblicher Zweitverkäufer eingreift, ohne dass diese Eingriffe verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden können. Insbesondere erweisen sich die Preisregulierungsmodelle als unverhältnismäßig.

1. Betroffene Grundrechte

Eine gesetzliche Preisobergrenze für den Ticketzweitmarkt in den unter **B.I.1. und 2.** genannten Varianten greift in mehrere Grundrechte ein, wobei zwischen verschiedenen Normadressaten zu unterscheiden ist. Danach werden insbesondere die in Art. 12 Abs. 1 GG verankerte Berufsausübungs- und Wettbewerbsfreiheit der gewerblichen Zweitverkäufer und der Online-Marktplatz-Betreiber sowie die in Art. 14 Abs. 1 GG normierte Eigentumsgewährleistung gewerblicher Zweithändler verletzt.

2. Anwendbarkeit der Grundrechte auf juristische Personen nach Art. 19 Abs. 3 GG

Juristische Personen mit Sitz in Deutschland oder im EU-Ausland können sich nach Art. 19 Abs. 3 GG auf Grundrechte berufen, soweit diese ihrem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar sind.

a) Juristische Personen mit Sitz in Deutschland

Ausgangspunkt in Bezug auf die Anwendbarkeit von Grundrechten auf juristische Personen ist Art. 19 Abs. 3 GG. Danach gelten die Grundrechte auch für inländische juristische Personen, soweit die betreffenden Grundrechte ihrem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar sind. Das BVerfG versteht unter einer inländischen juristischen Person nach der Sitztheorie eine Organisation, deren effektiver

Verwaltungssitz, also der Ort der Geschäftsleitung und der tatsächliche Schwerpunkt der wirtschaftlichen Tätigkeit, im Bundesgebiet liegt.⁵⁷

Unternehmen, die ihren Sitz in Deutschland haben, sind nach der Sitztheorie des BVerfG als inländische juristische Personen im Sinne von Art. 19 Abs. 3 GG anzusehen, weil Ort der Geschäftsleitung und Tätigkeitsschwerpunkt im Bundesgebiet liegen. Sie können sich daher auf diejenigen Grundrechte berufen, die ihrem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar sind.

b) Juristische Personen mit Sitz in einem EU-Mitgliedstaat

Für juristische Personen mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union hat das BVerfG diese strikte Trennung durch eine Anwendungserweiterung modifiziert. Juristische Personen aus EU-Mitgliedstaaten sind im Anwendungsbereich des Unionsrechts aufgrund des allgemeinen Diskriminierungsverbots aus Art. 18 AEUV und der Grundfreiheiten wie inländische juristische Personen zu behandeln.⁵⁸ Unternehmen mit Sitz in einem EU-Mitgliedstaat genießen dadurch den grundrechtlich gleichen Schutz wie inländische Unternehmen.

c) Ausländische juristische Personen

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG genießen ausländische juristische Personen demgegenüber grundsätzlich keinen Grundrechtsschutz.⁵⁹ Das BVerfG hat wiederholt bestätigt, dass Art. 19 Abs. 3 GG seinem Wortlaut nach nur inländische juristische Personen erfasst und die Grundrechtsberechtigung ausländischer Gesellschaften deshalb verneint.

Unternehmen, die ihren Sitz im Ausland haben, sind nach der Rechtsprechung des BVerfG grundsätzlich keine inländischen juristischen Personen im Sinne von Art. 19 Abs. 3 GG. Sie können sich daher regelmäßig nicht auf Grundrechte berufen, soweit nicht im Anwendungsbereich des Unionsrechts die vom BVerfG anerkannte Anwendungserweiterung für Unternehmen aus EU-Mitgliedstaaten eingreift.

⁵⁷ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 27. Juni 2018 – 2 BvR 1287/17 –, juris, Rn. 28; weiterführend *Ludwigs/Friedmann*, Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen nach Art. 19 III GG, JA 2018, 807 (808).

⁵⁸ BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2011 – 1 BvR 1916/09, Rn. 68, 71 ff.

⁵⁹ BVerfG, Beschluss vom 01.03.1967, 1 BvR 46/66, juris Rn. 5; BVerfG, Beschluss vom 19.03.1968, 1 BvR 554/65, juris Rn. 70; BVerfG, Urteil vom 14.07.1999, 1 BvR 2226/94, juris Rn. 178. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 27.12.2007, 1 BvR 853/06, juris Rn. 9.

3. Verletzung der Berufs- und Wettbewerbsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG

Eine gesetzliche Preisobergrenze für den Ticketzweitmarkt greift unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der dem Gutachten gegenständlichen Preisregulierungsmodelle in die Berufs- und Wettbewerbsfreiheit gewerblicher Ticketzweitverkäufer und von Online-Marktplatzbetreibern ein. Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

a) Persönlicher Schutzbereich

Der persönliche Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ist für gewerbliche Weiterverkäufer und Betreiber von Online-Marktplätzen eröffnet.

aa) Voraussetzungen

Art. 12 Abs. 1 GG schützt seinem persönlichen Anwendungsbereich nach nur Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG. Über Art. 19 Abs. 3 GG kommt der Schutz auch inländischen juristischen Personen des Privatrechts und sonstigen Personenvereinigungen, soweit die Berufsfreiheit ihrem Wesen nach anwendbar ist, zugute.⁶⁰

Auch eine nach deutschem Recht gegründete Tochtergesellschaft einer ausländischen Gesellschaft ist insoweit als inländische juristische Person im Sinne des Art. 19 Abs. 3 GG anzusehen. Zum Teil wird angenommen, dass dies nicht gelte, wenn die Gesellschaft von Ausländern beherrscht wird oder, wenn die Muttergesellschaft ausländisch ist.⁶¹ Ein solches Unternehmen sei im Hinblick auf das Deutschengrundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG nicht grundrechtsberechtigt und könne sich insoweit nur auf den Schutz aus Art. 2 Abs. 1 GG stützen.⁶²

Juristische Personen mit Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat können sich zwar nicht unmittelbar auf Art. 12 Abs. 1 GG berufen. Sie sind jedoch aufgrund des Diskriminierungsverbots aus Art. 18 AEUV und der unionsrechtlichen Grundfreiheiten im Ergebnis wie inländische Grundrechtsträger zu behandeln.⁶³ Sie dürfen daher bei berufsbezogenen Maßnahmen deutscher Hoheitsgewalt grundsätzlich nicht

⁶⁰ Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 16. Juli 2012 – 1 BvR 2983/10 –, BVerfGK 20, 9-26, juris, Rn. 14; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 12 GG, 18. Auflage 2024, Rn. 16.

⁶¹ *Manssen*, in: Huber/Voßkuhle/Manssen (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 12 GG, 8. Auflage 2024, Rn. 272; *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 12 Abs 1 GG, Rn. 67 f.

⁶² *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 12 Abs 1 GG, Rn. 67.

⁶³ *Sachs/von Coelln*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 12 GG, 9. Auflage 2021, Rn. 55.

schlechter gestellt werden als inländische Unternehmen.⁶⁴ Diskutiert wird, ob ihnen der Schutz des Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG eröffnet ist oder ob stattdessen an Art. 2 Abs. 1 GG anzuknüpfen ist. Wird auf Art. 2 Abs. 1 GG abgestellt, ist dieses Grundrecht unionsrechtskonform so auszulegen und anzuwenden, dass Unternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten im Ergebnis ein Schutzniveau erhalten, das dem Schutz inländischer Unternehmen aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG entspricht.⁶⁵

Ausländische juristische Personen sind nicht grundrechtsberechtigt in Deutschland und können sich insbesondere nicht auf die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG berufen.⁶⁶

bb) Anwendung auf den hiesigen Sachverhalt

Bei gewerblichen Ticketverkäufern auf dem Zweitmarkt ist der persönliche Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG eröffnet, soweit sie als natürliche Personen handeln und die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Erfolgt der Ticketweiterverkauf in der Rechtsform einer juristischen Person oder Personenvereinigung, ist Art. 12 Abs. 1 GG ebenfalls eröffnet, wenn das Unternehmen seinen Sitz oder Verwaltungssitz in Deutschland hat.

Handelt es sich um eine juristische Person mit Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat, die den Ticketzweitmarkt in Deutschland bedient, kann sie Art. 12 Abs. 1 GG zwar nicht unmittelbar geltend machen, sie ist aber im Ergebnis wie ein inländischer Grundrechtsträger zu behandeln und darf bei berufsbezogenen Maßnahmen deutscher Hoheitsgewalt grundsätzlich nicht schlechter gestellt werden als inländische Unternehmen. Je nach dogmatischem Ansatz erfolgt dies entweder über eine Einbeziehung in den Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG oder über Art. 2 Abs. 1 GG, der unionsrechtskonform so anzuwenden ist, dass im Ergebnis ein vergleichbares Schutzniveau erreicht wird. Für Ticketverkäufer aus Drittstaaten ohne unionsrechtliche Gleichstellung ist Art. 12 Abs. 1 GG hingegen nicht eröffnet, sodass insoweit allein die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG als verfassungsrechtlicher Schutzmaßstab verbleibt.

Entsprechendes gilt für Betreiber von Online-Marktplätzen für Zweittickets. Betreibt eine natürliche Person mit deutscher Staatsangehörigkeit die Plattform, ist sie als

⁶⁴ BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2011 – 1 BvR 1916/09 –, BVerfGE 129, 78-107, Rn. 75 ff., 81 f.

⁶⁵ *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 12 Abs 1 GG, Rn. 71.

⁶⁶ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 12 GG, 18. Auflage 2024, Rn. 16; *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 12 Abs 1 GG, Rn. 66.

Grundrechtsträger unmittelbar von Art. 12 Abs. 1 GG erfasst. Ist der Plattformbetrieb in einer inländischen juristischen Person organisiert, ist Art. 12 Abs. 1 GG über Art. 19 Abs. 3 GG eröffnet, wenn Sitz oder Verwaltungssitz in Deutschland liegen.

b) Sachlicher Schutzbereich

Der sachliche Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ist sowohl für Veranstalter, gewerbliche Tickethändler als auch für Betreiber von Online-Marktplätzen eröffnet, da ihre jeweils auf Dauer angelegte, entgeltliche Tätigkeit als berufliche Betätigung von Art. 12 Abs. 1 GG erfasst wird.

aa) Inhalt des sachlichen Schutzbereichs, Art. 12 Abs. 1 GG

Der sachliche Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG umfasst als einheitliches Grundrecht die freie Wahl und Ausübung des Berufs, des Arbeitsplatzes und der Ausbildungsstätte. Beruf ist jede auf Dauer angelegte, der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienende Tätigkeit.⁶⁷ Dazu gehört folglich auch die gewerbliche Tätigkeit von Zweitverkäufern und Betreibern eines Online-Marktplatzes für den Weiterverkauf von Eintrittskarten für Sport- und Kulturveranstaltungen.

Geschützt sind alle berufstypischen Betätigungen, insbesondere die Freiheit der Vertrags-, Entgelt- und Preisgestaltung⁶⁸ in der beruflichen Sphäre, also auch die Entscheidung, zu welchen Bedingungen und zu welchem Preis Eintrittskarten auf einem Ticketzweitmarkt angeboten werden.⁶⁹ Vergütungsregeln und hierauf gründende Entscheidungen, die auf die Einnahmen, welche durch eine berufliche Tätigkeit erzielt werden können, und damit auch auf die Existenzhaltung von nicht unerheblichem Einfluss sind, beschränken die Freiheit der Berufsausübung.⁷⁰ Art. 12 Abs. 1 GG umschließt die Freiheit, das Entgelt für berufliche Leistungen selbst festzusetzen oder mit den Interessenten auszuhandeln.⁷¹

Zur Berufsfreiheit gehört zudem die Wettbewerbsfreiheit im Sinne der Teilhabe am unternehmerischen Wettbewerb nach Maßgabe der durch Gesetz vorgegebenen

⁶⁷ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 16. Juli 2012 – 1 BvR 2983/10 –, BVerfGK 20, 9-2, juris, Rn. 14.

⁶⁸ Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 1. Oktober 2025 – 1 BvR 985/24 –, juris, Rn. 7; BVerfG, Urteil vom 10. Juni 2009 – 1 BvR 706/08 –, BVerfGE 123, 186-26, juris, Rn. 163; BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 2010 – 2 BvR 2661/06 –, BVerfGE 126, 286-331, juris, Rn. 50 f.

⁶⁹ Zum Recht das Entgelt für berufliche Leistungen verbindlich auszuhandeln: BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2013 – 1 BvR 1842/11 –, BVerfGE 134, 204-239, juris, Rn. 66; BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 1999 – 1 BvR 1904/95 –, BVerfGE 101, 331-360, juris, Rn. 68; BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2013 – 6 C 1/12 –, juris, Rn. 30.

⁷⁰ BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2013 – 1 BvR 1842/11 –, BVerfGE 134, 204-239, juris, Rn. 66.

⁷¹ Beschluss vom 15. Dezember 1999 – 1 BvR 1904/95 –, BVerfGE 101, 331-360, juris, Rn. 68.

Funktionsbedingungen.⁷² Das BVerfG betont insoweit den grundsätzlich freien Wettbewerb als tragendes Prinzip der Wirtschaftsverfassung.⁷³ Art. 12 Abs. 1 GG vermittelt jedoch weder einen Anspruch auf Erfolg im Wettbewerb noch auf Sicherung künftiger Erwerbsmöglichkeiten.⁷⁴ Umsatz und Gewinn unterliegen dem Risiko des Marktes und seiner Dynamiken.⁷⁵

bb) Schutzbereichsbetroffenheit unterschiedlicher Normadressaten

(1) Gesetzlich unmittelbar festgelegte Preisobergrenze für den gewerblichen Sekundärmarkt

Normativer Regelungsadressat des Preisregulierungsmodells unter **B.I.1.** sind gewerbliche Zweitverkäufer und – je nach konkreter Normgestaltung im Einzelfall – auch Betreiber eines Online-Marktplatzes, soweit sie als Anbieter auftreten oder den Weiterverkauf geschäftlich vermitteln und hierfür Entgelte verlangen.

Für gewerbliche Zweitverkäufer ist der sachliche Schutzbereich eröffnet, weil ihr werbsmäßiger Weiterverkauf von Eintrittskarten eine auf Dauer angelegte, erwerbsbezogene Tätigkeit darstellt und damit berufliche Betätigung ist. Eine Preisobergrenze, die den zulässigen Wiederverkaufspreis verbindlich begrenzt, nimmt diesen Akteuren die Möglichkeit, den Preis als zentrales Element der wirtschaftlichen Betätigung sowie des unternehmerischen Wettbewerbes am Markt frei festzulegen, und ersetzt ihre individuelle Preisgestaltungsfreiheit durch eine gesetzliche Höchstgrenze. Damit wird die Art und Weise ihrer Berufsausübung unmittelbar geregelt.

Für Betreiber eines Online-Marktplatzes ist der sachliche Schutzbereich ebenfalls eröffnet, weil der Betrieb eines Marktplatzes für den entgeltlichen Weiterverkauf von Tickets eine auf Dauer angelegte, erwerbsbezogene Tätigkeit ist. Soweit die Preisobergrenze unmittelbar für Transaktionen über den Online-Marktplatz gilt oder der Online-Marktplatz deren Einhaltung sicherstellen muss, betrifft dies typischerweise auch die berufstypische Ausgestaltung des Geschäftsmodells, insbesondere die Preis- und Entgeltbedingungen auf der Plattform, etwa über zulässige

⁷² BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 1. November 2010 – 1 BvR 261/10 –, juris, Rn. 11.

⁷³ BVerfG, Beschluss vom 8. Februar 1972 – 1 BvR 170/71 –, BVerfGE 32, 311-319, juris, Rn. 19 f.; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2002 – 1 BvL 28/95 –, BVerfGE 106, 275-310, juris, Rn. 103.

⁷⁴ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 1. November 2010 – 1 BvR 261/10 –, juris, Rn. 11; BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 31. August 2009 – 1 BvR 3275/07 –, juris, Rn. 7.

⁷⁵ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 28. Juli 2004 – 1 BvR 2566/95 –, BVerfGK 3, 337-348, Rn. 26; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 – 1 BvR 558/91 –, BVerfGE 105, 252-279, Rn. 43; BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00 –, BVerfGE 110, 274-304, RN. 44.

Angebotspreise, Gebührenmodelle und Provisionsstrukturen. Auch damit wird die Berufsausübungsfreiheit in ihrem sachlichen Schutzbereich berührt.

Art. 12 Abs. 1 GG schützt auch die Wettbewerbsfreiheit im Sinne der Teilhabe am unternehmerischen Wettbewerb nach Maßgabe der gesetzlich vorgegebenen Funktionsbedingungen, Insoweit ist zu berücksichtigen, dass eine Preisobergrenze die Teilnahme am Wettbewerb auf dem Ticketzweitmarkt gravierend und einseitig verändert, indem sie spezifische Geschäftsmodelle in ihrem unternehmerischen Wesenskern berührt. Zwar vermittelt Art. 12 Abs. 1 GG keinen Anspruch auf Erfolg im Wettbewerb und auch keinen Schutz vor nachteiligen Marktveränderungen. Wird die Teilnahme am Wettbewerb jedoch durch rechtliche Vorgaben in ihren grundlegenden Parametern strukturiert, fällt dies in den sachlichen Schutzbereich der Wettbewerbsfreiheit.

(2) Gesetzlich mittelbar geregelte Preisobergrenze durch Verpflichtung der Veranstalter bei legislativer Vorgabe eines Rahmens

Bei dem Preisregulierungsmodell unter **B.I.2. lit. a)** ist zwar der Veranstalter unmittelbarer Normadressat. Die Pflicht, innerhalb eines gesetzlichen Rahmens konkrete Preisobergrenzen in AGB oder Nutzungsbedingungen festzulegen, betrifft die Ausgestaltung des Ticketvertriebs des Veranstalters.

Indes wird für gewerbliche Zweitverkäufer durch ein solches Preisregulierungsmodell die berufstypische Entgelt- und Preisgestaltung berührt, weil ihre zulässigen Angebotspreise an eine vom Veranstalter vorgegebene bindende Obergrenze gekoppelt werden, die auf einer gesetzlichen Pflicht zur Festlegung beruht. Unabhängig davon, dass die konkrete Höhe im Einzelnen privatrechtlich ausgestaltet wird, wird der preisbildende Handlungsspielraum in der beruflichen Sphäre strukturell begrenzt. Zugleich werden die Wettbewerbsbedingungen auf dem Ticketzweitmarkt durch den gesetzlich vorgezeichneten Rahmen und die darauf beruhenden Vorgaben der Veranstalter geprägt. Damit ist der sachliche Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG berührt.

Für Betreiber eines Online-Marktplatzes gilt Entsprechendes, soweit diese auf Grund der Festlegungen Preisobergrenzen bei den Nutzern des Marktplatzes abbilden und durchsetzen muss, etwa durch Vorgaben für Listings, Preisfilter oder Zulässigkeitsprüfungen. Dann betrifft die Regelung die berufstypische Organisation und Monetarisierung der Plattformleistung und zugleich die Teilnahme am Wettbewerb unter bestimmten Funktionsbedingungen. Auch insoweit wird der sachliche Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG berührt.

(3) Gesetzlich mittelbar geregelte Preisobergrenze durch Verpflichtung der Veranstalter ohne spezifische legislative Vorgabe

Bei dem Preisregulierungsmodell unter **B.I.2. lit. b)** ist ebenfalls der Veranstalter unmittelbarer Normadressat.

Die wesentliche Wirkung erzeugt auch dieses Preisregulierungsmodell indes bei gewerblichen Zweitverkäufern. Da auch diesem Modell die Pflicht zur Festlegung von Preisobergrenzen durch Veranstalter gegenständlich ist, diesen hierbei nur kein spezifischer normativer Rahmen gegeben wird, ist der sachliche Schutzbereich der Berufs- und Wettbewerbsfreiheit gleichsam Bei dem Preisregulierungsmodell unter **B.I.2. lit. a)** eröffnet.

Vorstehendes gilt entsprechend für Betreiber eines Online-Marktplatzes.

c) Eingriff

Sämtliche Preisregulierungsmodelle stellen einen Eingriff in die Berufsausübungs- und Wettbewerbsfreiheit gewerblicher Zweitverkäufer und Online-Marktplatzbetreiber dar.

aa) Grundsatz

Ein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG liegt vor, wenn ein staatlicher Rechtsakt die Aufnahme oder Ausübung einer beruflichen Tätigkeit rechtlich oder faktisch erschwert und eine subjektiv oder objektiv berufsregelnde Tendenz aufweist.⁷⁶

Eine subjektiv berufsregelnde Tendenz liegt vor, wenn eine Maßnahme gezielt an eine bestimmte berufliche Tätigkeit anknüpft und deren Ausübung, sei es dem Grunde nach oder in ihrer konkreten Ausgestaltung, rechtlich steuert, etwa durch Zugangsvoraussetzungen oder verbindliche Vorgaben zur Tätigkeit.⁷⁷ Von einer objektiv berufsregelnden Tendenz ist demgegenüber auszugehen, wenn eine Regelung zwar allgemein formuliert ist, ihre typischen und erheblichen Auswirkungen aber gerade die Berufsausübung bestimmter Berufsgruppen treffen.⁷⁸

bb) Wettbewerbsfreiheit

Art. 12 Abs. 1 GG schützt die berufliche Betätigung des Unternehmers im Wettbewerb nach Maßgabe der Funktionsbedingungen des Wettbewerbs.⁷⁹ Ein Eingriff in

⁷⁶ Ruffert, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 63. Ed. 15.9.2025, GG Art. 12 Rn. 51 ff.

⁷⁷ Ruffert, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 63. Ed. 15.9.2025, GG Art. 12 Rn. 56.

⁷⁸ Ruffert, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 63. Ed. 15.9.2025, GG Art. 12 Rn. 55.

⁷⁹ BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 – 1 BvR 558/91 –, BVerfGE 105, 252-279, juris, Rn. 41 ff.

die Wettbewerbsfreiheit liegt vor, wenn ein Gesetz, welches eine Preisobergrenze festlegt, den Wettbewerb bzw. die Marktverhältnisse verzerrt⁸⁰ oder wenn eine Regelung die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs zu Lasten bestimmter Adressaten verändert und dadurch deren berufliche Betätigung erheblich beeinträchtigt wird.⁸¹ Generelle Festlegungen der Funktionsbedingungen des Wettbewerbs, die für alle Marktteilnehmer gelten, stellen regelmäßig also noch keinen eigenständigen Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit dar, sondern bilden den rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen der durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Wettbewerb stattfindet.

cc) Anwendung auf den hiesigen Sachverhalt

Nach diesen Maßstäben liegt in sämtlichen Preisregulierungsmodellen ein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG vor.

Bei einer gesetzlich unmittelbar festgelegten Preisobergrenze für den gewerblichen Sekundärmarkt wird die Berufsausübung der gewerblichen Zweitverkäufer rechtlich beschränkend gesteuert, weil die zulässige Preis- und Entgeltgestaltung als zentraler Parameter ihrer Tätigkeit verbindlich begrenzt wird. Je nach Ausgestaltung gilt dies ebenso für Betreiber eines Online-Marktplatzes, soweit sie als Normadressaten zur Einhaltung oder Durchsetzung der Preisobergrenze verpflichtet werden, etwa durch Vorgaben für zulässige Angebotspreise, Prüf- und Sperrmechanismen oder gebührenbezogene Vorgaben. Die Regelung knüpft damit gezielt an die konkrete berufliche Betätigung auf dem Ticketzweitmarkt an und steuert deren Ausübung, jedenfalls in der Art und Weise, wie Tickets angeboten und vermarktet werden, so dass eine subjektiv berufsregelnde Tendenz vorliegt.

Auch die mittelbaren Preisregulierungsmodelle begründen einen Eingriff. In der Variante lit a), wirkt die Regelung für gewerbliche Zweitverkäufer und Betreiber eines Online-Marktplatzes typischerweise und erheblich auf die Berufsausübung ein, weil die auf gesetzlicher Grundlage zu setzenden Vertragsbedingungen den zulässigen Wiederverkaufspreis und damit die Ausübung der Tätigkeit im Sekundärmarkt faktisch und rechtlich begrenzen.

Entsprechendes gilt für lit b), bei der die Festlegung einer Ticketweiterverkaufspolitik ohne materielle Vorgaben zur Höhe ausgelagert wird.

⁸⁰ Zur Verzerrung des Marktes in Bezug auf staatliches Informationshandeln: BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 – 1 BvR 558/91 –, BVerfGE 105, 252-279, Rn. 47 ff.; Zu Monopolstellung und Auszehrungs- und Verdrängungswettbewerb bei Marktbeteiligung durch öffentliche Hand: BVerwG, Urteil vom 22. Februar 1972 – I C 24.69 –, BVerwGE 39, 329, Rn. 23 ff.

⁸¹ BVerwG, Urteil vom 31. Mai 2011 – 8 C 52/09 –, juris, Rn. 25.

Darüber hinaus liegt ein Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Wettbewerbsfreiheit vor, weil die Regelungen die Funktionsbedingungen des Wettbewerbs auf dem Ticketzweitmarkt einseitig zu Lasten spezifischer gewerblicher Marktteilnehmer verändern und damit deren unternehmerische Betätigung im Wettbewerb erheblich beeinträchtigen und gefährden. Eine Preisobergrenze betrifft einen zentralen Wettbewerbsparameter, nämlich die Möglichkeit, Preise, Entgelte und Gebührenmodelle frei zu gestalten. Dadurch werden die Marktverhältnisse nicht lediglich allgemein geordnet, sondern die wettbewerbliche Betätigung der gewerblichen Zweitverkäufer und – je nach Ausgestaltung der Norm – der Betreiber eines Online-Marktplatzes in ihrer typischen Marktrolle gezielt begrenzt. Dies gilt nicht nur für die unmittelbare gesetzliche Preisobergrenze, sondern ebenso für die mittelbaren Modelle, weil auch dort die auf gesetzlicher Grundlage zu setzenden Festlegungen seitens der Veranstalter die Preisbildung als Wettbewerbsmittel steuern und damit die Wettbewerbslage zwischen den Akteuren des Primär- und Sekundärmarkts sowie zwischen unterschiedlichen Geschäftsmodellen auf dem Sekundärmarkt einseitig zu Lasten des gewerblichen Zweitmarktes verzerren. Die Regelungen prägen damit die Wettbewerbsbedingungen nicht nur abstrakt, sondern wirken sich typischerweise und erheblich gerade auf die unternehmerische Wettbewerbsteilnahme gewerblicher Akteure aus.

d) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der vorbezeichnete Eingriff in die Berufs- und Wettbewerbsfreiheit ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

aa) Einschränkungsmöglichkeit

Art. 12 Abs. 1 GG enthält einen einfachen Gesetzesvorbehalt. Eingriffe in die Berufsfreiheit können daher auf formelles Gesetz, mithin ein Parlamentsgesetz gestützt werden.⁸² Daneben sind die verfassungsimmanente Schranken, mithin kollidierendes Verfassungsrecht zu beachten. Soweit die Preisregulierungsmodelle in einem formellen Gesetz im ordnungsgemäßen parlamentarischen Verfahren zu Stande kommen, würde es sich hierbei im Ausgangspunkt zunächst um eine Einschränkungsmöglichkeit der Berufs- und Wettbewerbsfreiheit handeln.

⁸² Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 12 Abs 1 GG, Rn. 148.

bb) Verfassungsmäßige Konkretisierung: Verhältnismäßigkeit – Drei Stufen Theorie

Die Preisregulierungsmodelle stellen keine verfassungsmäßige Konkretisierung der vorbezeichneten Einschränkungsmöglichkeiten dar. Wie bereits unter **C.I.** gezeigt, wären die Preisregulierungsmodelle bereits formell verfassungswidrig.

Zudem sind die Preisregulierungsmodelle materiell verfassungswidrig, da sie unverhältnismäßig sind. Der vorliegende Eingriff in die Berufs- und Wettbewerbsfreiheit ist unverhältnismäßig, weil er nicht erforderlich ist und die bei den gewerblichen Zweitverkäufern und Online-Plattformbetreibern eintretenden gravierenden Nachteile außer Verhältnis zum bezweckten Ziel stehen.

Zur Einordnung der Eingriffsintensität und zur Bestimmung der Anforderungen an das Regelungsziel wird in der Rechtsprechung des BVerfG zwischen drei Stufen unterschieden, wobei die neuere Rechtsprechung vielfach auf diese Unterscheidung verzichtet.⁸³ Differenziert wird zwischen Regelungen der Berufsausübung (1. Stufe), Berufswahlregelungen mit subjektiven Zulassungsvoraussetzungen (2. Stufe) und Berufswahlregelungen mit objektiven Zulassungsvoraussetzungen (3. Stufe).

Berufsausübungsregelungen betreffen typischerweise das „Wie“ der Tätigkeit, etwa Überwachungsanforderungen oder Beschränkungen einzelner Tätigkeitsmodalitäten wie bei der Kassenarztzulassung. Berufswahlregelungen greifen demgegenüber in das „Ob“ ein, indem sie den Zugang zum Beruf von persönlichen Voraussetzungen wie Alter oder Zuverlässigkeit abhängig machen oder von außerhalb der Person liegenden Voraussetzungen.⁸⁴

Der hier bestehende Eingriff durch die Preisregulierungsmodelle stellt eine Berufsausübungsregelung dar und damit einen solchen auf der ersten Stufe im Sinne der Drei-Stufen-Theorie. Solche Regelungen sind nach ständiger Rechtsprechung zulässig, wenn sie durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls getragen werden und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.⁸⁵

(1) Legitimes Ziel

Die Preisregulierungsmodelle verfolgen grundsätzlich ein legitimes Ziel.

Ein Eingriff in Grundrechte ist nur gerechtfertigt, wenn mit ihm ein verfassungsrechtlich legitimer Zweck verfolgt wird, also ein Zweck, der nicht seinerseits gegen die

⁸³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2020 – 1 BvR 1679/17 –, BVerfGE 155, 238-310, Rn. 99 ff.

⁸⁴ Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 12 GG, 18. Auflage 2024, Rn. 42 ff.

⁸⁵ BVerfG, Urteil vom 11. Juni 1958 – 1 BvR 596/56 –, BVerfGE 7, 377-444, Rn. 74;

Verfassung verstößt und insbesondere dem Schutz oder der Förderung von Gemeinwohlbelangen dient, die ihrer Art nach geeignet sind, Grundrechtsbeschränkungen zu tragen.⁸⁶

Die Regelungen zielen auf den Verbraucherschutz ab, indem sie überhöhte Zweitmarktpreise sowie intransparente Entgeltstrukturen durch ordnende Eingriffe in die Wirtschaft eindämmen und eine marktwirtschaftlich sowie wettbewerblich missbräuchliche Preisgestaltung verhindern sollen. Darin liegen vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls.

(2) Geeignetheit

Die Preisregulierungsmodelle sind im Ergebnis (noch) geeignet, das normative Ziel zu erreichen. Allerdings bestehen erhebliche Zweifel an der objektiven Tauglichkeit der Maßnahme, sodass auch eine die Geeignetheit der Preisregulierungsmodelle ablehnende Lesart rechtlich vertretbar ist.

Geeignet ist eine Maßnahme, wenn mit ihrer Hilfe der verfolgte Zweck zumindest gefördert werden kann, sie mithin nicht von vornherein objektiv untauglich ist. Ein sicherer Erfolg ist dabei gerade nicht erforderlich, vielmehr ist eine Maßnahme dann als ungeeignet anzusehen, wenn sie zur Zweckerreichung überhaupt nicht beitragen kann.⁸⁷

Bei der Geeignetheitsprüfung ist zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative und ein prognostischer Ermessensspielraum zustehen.⁸⁸ Ausreichend ist regelmäßig, dass die gesetzgeberische Entscheidung auf einer vertretbaren Prognose beruht⁸⁹, wobei Umfang und Weite des Spielraums von der jeweiligen Sachmaterie, den Möglichkeiten verlässlicher Urteilsbildung und dem Gewicht der betroffenen Rechtsgüter abhängen.⁹⁰ Der Gesetzgeber darf zudem Regelungskonzepte erproben⁹¹, muss diese aber fortwährend beobachten und bei

⁸⁶ Vgl. *Sachs/von Coelln*, in: *Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Art. 20 GG, 10. Auflage 2021, Rn. 55; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 2016 – 1 BvR 3102/13 –, BVerfGE 141, 121-143 (LT 1-2), juris, Rn. 40.

⁸⁷ Vgl. *Sachs/von Coelln*, in: *Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Art. 20 GG, 10. Auflage 2024, Rn. 150; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 2010 – 1 BvR 2011/07 –, BVerfGE 126, 112-158, juris, Rn. 103.

⁸⁸ *Grzeszick*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Art. 20 GG, 107. EL März 2025, Rn. 124.

⁸⁹ BVerfG, Beschluss vom 9. März 1971 – 2 BvR 326/69 –, BVerfGE 30, 250-272, BStBl II 1971, 433, juris, Rn. 36.

⁹⁰ BVerfG, Urteil vom 1. März 1979 – 1 BvR 532/77 –, BVerfGE 50, 290-381, juris, Rn. 10.

⁹¹ BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1988 – 2 BvL 9/85 –, BVerfGE 78, 249-289, juris, Rn. 98.

Bedarf normativ nachjustieren.⁹² Verfassungsrechtlich zu beanstanden ist eine Regelung erst, wenn sie offensichtlich ungeeignet ist.⁹³

Die Geeignetheit der Preisobergrenze ist in allen Varianten zumindest erheblich zweifelhaft. Zwar kann eine Begrenzung des zulässigen Wiederverkaufspreises in der Theorie dazu beitragen, einzelne besonders extreme Preisgestaltungen durch den gewerblichen Zweitmarkt zu verhindern. Sie bleibt aber als Instrument zur Reduzierung „überhöhter Preise“ strukturell lückenhaft, weil ein hohes Endpreisniveau maßgeblich im Erstmarkt festgesetzt wird, insbesondere auch durch Zusatzkosten wie Vorverkaufs- und Serviceentgelten. Knüpft die Obergrenze an einen hohen Veranstalterpreis zuzüglich solcher Entgelte an, bleibt der zulässige Wiederverkaufspreis auch nach der Regulierung hoch, sodass der Zweck gerade nicht gefördert wird. Der Gesetzgeber stützt Preisregulierungsmodelle auf die unzutreffende Hypothese, dass der Veranstalterpreis stets ein marktwirtschaftlich angemessener Preis ist, ohne dabei jedoch zu berücksichtigen, dass diesen gerade eine Monopolstellung zukommt, die durch die Preisregulierungsmodelle sogar noch weiter verfestigt wird.

Hinzu kommt, dass sich Mehrerlöse typischerweise auf Nebenentgelte und Zusatzleistungen verlagern lassen oder der Handel in schwer kontrollierbare Kanäle ausweicht.⁹⁴ Das gilt erst recht für die mittelbaren Preisregulierungsmodelle, welche die Ausgestaltung – uneinheitlich und fragmentiert – auf die Veranstalter auslagern.

Angesichts der sehr niedrigen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Geeignetheit einer Maßnahme sind die Preisregulierungsmodelle im Ergebnis (gerade noch) geeignet, die wirtschaftliche Marktbetätigung insoweit zu ordnen, als dass sie in irgendeiner Weise zur Begrenzung überhöhter Wiederverkaufspreise beitragen können. Durch eine Beschränkung der prozentualen Höhe des Weiterverkaufspreises wird unmittelbar an der Preisbildung auf dem Zweitmarkt angesetzt: Gewerbliche Zweitverkäufer und Betreiber eines Online-Marktplatzes dürften Eintrittskarten nicht mehr zu beliebig hohen Preisen anbieten, sodass jedenfalls ein „Preisdeckel“ für den Handel mit Tickets im regulierten Bereich entstünde. Die Erfahrungen aus der Praxis in anderen Ländern, welche bereits entsprechende Preisregulierungsmodelle implementiert haben – insbesondere Australien und Irland – zeigen indes, dass Preisobergrenzen nicht zu den intendierten wirtschaftsordnenden Effekten führen,

⁹² BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 1968 – 1 BvL 5/64 –, BVerfGE 25, 1-24, juris. RN. 28.

⁹³ BVerfG, Beschluss vom 9. März 1971 – 2 BvR 326/69 –, BVerfGE 30, 250-272, BStBl II 1971, 433, Rn. 37.

⁹⁴ Wie die rechtsvergleichende Analyse des Bayreuther Gutachtens für den niederländischen und englischen Gesetzgebungsdiskurs zeigt, werden allgemeine Preisobergrenzen für den Ticketzweitmarkt mit erheblichen praktischen und rechtlichen Bedenken verbunden: Preisregulierung führt häufig zu Ausweichbewegungen auf unregulierte oder ausländische Plattformen, erschwert die Durchsetzung und verlagert Wucherpreise in weniger transparente Kanäle, ohne das Problem strukturell zu lösen.

sondern vielmehr zu einer Verlagerung des gewerblichen Sekundärhandels auf unregulierte Märkte, wobei ein um ein Vielfaches gesteigertes Betrugsrisiko bei gleichzeitig geringerem Wettbewerb und weniger Preistransparenz besteht.⁹⁵ Die gesetzgeberischen Ziele werden hierdurch weitgehend konterkariert.

Hiermit ist jedoch die der gesetzgeberischen Prognose zu Grunde liegende Normhypothese bereits wissenschaftlich widerlegt, sodass wir es als rechtlich mit guten Gründen vertretbar erachten, eine Geeignetheit der Preisregulierungsmodelle zu negieren. Auch unter Berücksichtigung der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers ist hier der Befund empirisch objektiviert, dass Preisregulierungsmodelle tatsächlich einen der Gesetzesintention gegenläufigen Effekt haben. Unter diesem Gesichtspunkt kann argumentiert werden, dass ein möglicherweise höchst untergeordneter preisdämpfender Nebeneffekt durch die Verlagerung des gewerblichen Sekundärmarkts in unregulierte und illegale Märkte als Hauptkonsequenz nicht die verfassungsrechtliche Geeignetheit einer solchen legislativen Maßnahme herzustellen vermag.

(3) Erforderlichkeit

Die Preisregulierungsmodelle sind nicht erforderlich.

Eine Preisobergrenze für den gewerblichen Weiterverkauf von Eintrittskarten für Sport und Kulturveranstaltungen ist nur erforderlich, wenn kein anderes, gleich geeignetes, aber die Berufs- und Wettbewerbsfreiheit weniger stark einschränkendes Mittel zur Verfügung steht.⁹⁶ Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG ist eine Maßnahme unverhältnismäßig, wenn der Gesetzgeber den verfolgten Zweck auch mit einem mildereren, für die Grundrechtsträger weniger belastenden Instrument erreichen könnte.⁹⁷

Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit steht dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zu.⁹⁸ Ihm steht in Bezug auf die Bewertung und die Auswahl der für das beabsichtigte Regelungsvorhaben in Erwägung zu ziehenden Maßnahmen ein weiter Bereich des Ermessens zu, das sich auch auf die Einschätzung der

⁹⁵ Hierzu die wissenschaftliche Untersuchung von Bradshaw Advisory *Ticket Fraud: Its impact and the cost of market regulation*, März 2025 <https://bradshawadvisory.com/insights/ticket-fraud-its-impact-and-the-cost-of-market-regulationnbsp>, zuletzt abgerufen am: 16.03.2026.

⁹⁶ Vgl. *Sachs/von Coelln*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 20 GG, 10. Auflage 2024, Rn. 152 ff.

⁹⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 2010 – 1 BvR 2011/07 –, BVerfGE 126, 112-158, juris, Rn. 103.

⁹⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 2010 – 1 BvR 2011/07 –, BVerfGE 126, 112-158, juris, Rn. 103; BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000 – 1 BvR 539/96 –, BVerfGE 102, 197-224, juris, Rn. 77.

späteren Wirkungen der gesetzlichen Normierung erstreckt.⁹⁹ Aufgrund dieses gesetzgeberischen Einschätzungsspielraums ist eine verfassungsrechtliche Beanstandung nur veranlasst, wenn sich nach der dem Gesetzgeber zugänglichen Tatsachengrundlage und den bisherigen Erfahrungen feststellen lässt, dass alternative Regelungen zur Zweckerreichung in vergleichbarer Weise geeignet wären, die Betroffenen aber geringer belasten.¹⁰⁰

Die Preisobergrenze ist nicht erforderlich, weil der Gesetzgeber den verfolgten Zweck auch mit mildereren, die Berufsausübung weniger belastenden Instrumenten erreichen kann. Statt unmittelbar in die Preisbildung als Kernbereich der beruflichen Tätigkeit einzugreifen, kommen insbesondere kombinierbare Maßnahmen in Betracht, die an Transparenz, Missbrauchsvermeidung und Marktintegrität ansetzen:

Durch erweiterte Transparenz und Informationspflichten für gewerbliche Zweitverkäufer und Betreiber eines Online-Marktplatzes, etwa zur Angabe des Originalpreises einschließlich Gebühren, des Verkäuferstatus, etwaiger Übertragungsbeschränkungen sowie weiterer – gesetzlich festlegbarer – Kriterien kann beim Verbraucher ein Impuls für eine noch bewusstere Kaufentscheidung gesetzt werden, ohne dass die marktwirtschaftliche Preisbildung und unternehmerische Preisgestaltung beeinträchtigt oder beschränkt wird.

Zudem kommt ein normatives Tätigwerden im Bereich des bürgerlichen Rechts – und nicht des Rechts der Wirtschaft – in Betracht. Durch ein wirksames Verbot der Nutzung von Bots zur Umgehung von Kaufmengenbeschränkungen, kann eine vom Veranstalter im Einzelfall unerwünschte massenhafte Kontingentsabschöpfung, besser unterbunden und durchgesetzt werden. Zudem können auch – im Rahmen der kartellrechtlichen Grenzen, insbesondere unter Berücksichtigung der marktbeherrschenden Stellung von Veranstaltern und Ticketerstverkäufern – durch eine Präzisierung des zivilrechtlichen AGB-Rechts privatvertraglich vereinbarte Weiterverkaufsregelungen der Veranstalter durch gesetzliche Klarstellungen und Festlegung bürgerlich-rechtlicher Maßgaben für alle Akteure rechtssicherer ausgestaltet werden, ohne, dass es unmittelbar normativ-ordnende Eingriffe in das Wirtschaftsleben bedarf.

Diese mildereren Maßnahmen stehen bei allen drei Regelungsvarianten als Alternativen zur Verfügung und weisen eine wesentlich geringere Eingriffsintensität- sowie Tiefe auf und sind zugleich wesentlich geeigneter. Angesichts dessen genügen die Preisregulierungsmodelle, die unmittelbar oder mittelbar die Preisgestaltung als

⁹⁹ So wortwörtlich BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000 – 1 BvR 539/96 –, BVerfGE 102, 197-224, Rn. 77.

¹⁰⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 2010 – 1 BvR 2011/07 –, BVerfGE 126, 112-158, juris, Rn. 103.

Kern der Berufsausübung sowie die Wettbewerbsfreiheit gravierend einschränken, den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erforderlichkeit.

(4) Angemessenheit

Die gesetzlichen Preisregulierungsmodelle sind nicht angemessen und stehen außer Verhältnis zum legislativ angestrebten legitimen Zweck.

Eine gesetzliche Preisobergrenze für den Weiterverkauf von Eintrittskarten für Sport- und Kulturveranstaltungen ist angemessen, wenn die Schwere der Eingriffe in die Berufs- und Wettbewerbsfreiheit nicht außer Verhältnis zu den verfolgten Gemeinwohlzielen steht und die Betroffenen nicht übermäßig oder unzumutbar belastet werden.¹⁰¹ Verfassungsrechtlicher Maßstab ist die vom BVerfG entwickelte Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, wonach zwischen Eingriffsintensität und Gewicht der rechtfertigenden Gründe ein insgesamt ausgewogenes Verhältnis bestehen muss.¹⁰²

- **Gewerbliche Zweitverkäufer:** Die freie Preisbildung gehört zum Wesenskern der beruflichen Betätigung, weil Art. 12 Abs. 1 GG auch die Freiheit schützt, Entgelte und Preise im Rahmen der beruflichen Tätigkeit selbst festzusetzen oder auszuhandeln. Eine gesetzliche Preisobergrenze beschneidet diese Dispositionsfreiheit gerade dort, wo das Geschäftsmodell typischerweise ansetzt, nämlich bei der risikobasierten Preisbildung. Je starrer und einheitlicher die Obergrenze ausgestaltet ist, desto eher droht sie, bestimmte zulässige Geschäftsmodelle faktisch zu verdrängen, weil die Refinanzierung von Kosten und Risiken nur noch eingeschränkt möglich ist. Auch wird die Wettbewerbsfreiheit dadurch erheblich verletzt, als dass Verlustrisiken einseitig zu Lasten der gewerblichen Zweitverkäufer verlagert werden. Durch die Preisregulierungsmodelle wird der unternehmerische Wettbewerb, Verluste bei dem Zweitverkauf von Tickets für eine Veranstaltung durch überdurchschnittliche Gewinne bei dem Zweitverkauf für Tickets zu kompensieren. Hierdurch wird das Gewinnpotential dauerhaft eingeschränkt, wohingegen den gewerblichen Zweitverkäufern ein – nun mehr noch höheres – Verlustrisiko bleibt.
- **Betreiber eines Online-Marktplatzes:** Für den Online-Marktplatz wirkt die Preisobergrenze in mehrfacher Hinsicht schwerwiegend. Einerseits sinkt das Transaktionsvolumen und damit auch die Provisionsbasis, wenn gewerbliche Angebote oberhalb der konkreten Preisobergrenze nicht mehr durchgeführt

¹⁰¹ Vgl. *Sachs/von Coelln*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 20 GG, 10. Auflage 2024, Rn. 154 f.

¹⁰² Vgl. *Sachs/von Coelln*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 20 GG, 10. Auflage 2024, Rn. 154.

werden dürfen oder in andere Kanäle abwandern. Zweitens gehen typischerweise erhebliche Umsetzungs-, Kontroll- und Haftungsrisiken mit der Pflicht einher, die Einhaltung der Preisregeln technisch abzubilden und durchzusetzen. Das betrifft nicht nur die Preisprüfung, sondern auch die Abgrenzung zwischen gewerblichen und privaten Verkäufen, die Zuordnung zu Originalpreis und Gebührenbestandteilen sowie die Behandlung von Umgehungsgestaltungen.

- **Veranstalter und Ticketerstverkäufer:** Bei den mittelbaren Varianten ist zudem auch der Veranstalter oder Ticketerstverkäufer als Normadressat betroffen. Eine Pflicht, Preisobergrenzen vorzugeben oder Weiterverkaufsregelungen vertraglich zu definieren, belastet die Berufsausübung durch zusätzlichen Regulierungs- und Durchsetzungsaufwand. Zugleich beschränken solche Pflichten auch die Primärvertriebsstrategie, weil jede Primärpreisentscheidung im Zusammenspiel mit der Sekundärmarktpolitik unternehmerisch neu kalibriert werden muss.
- **Wettbewerbsfreiheit:** In die Abwägung ist einzustellen, dass Art. 12 Abs. 1 GG auch die Teilhabe am Wettbewerb nach Maßgabe funktionsfähiger Marktbedingungen schützt. Eine Preisobergrenze betrifft dabei nicht nur eine Randmodalität, sondern einen zentralen Wettbewerbsparameter, nämlich die Möglichkeit, Preise als Mittel unternehmerischer Positionierung zu nutzen. Sie verschiebt damit die Funktionsbedingungen des Ticketzweitmarkts strukturell und einseitig zulasten der gewerblichen Zweitverkäufer und, je nach Ausgestaltung, zulasten der Betreiber eines Online-Marktplatzes. Gerade im gewerblichen Zweitmarkt sind Verlustrisiken wettbewerbsimmanent, etwa durch Nachfrageschwankungen, kurzfristige Änderungen, Stornierungen oder das generelle unternehmerische Risiko, Kontingente nicht absetzen zu können. Diese Risiken werden marktwirtschaftlich typischerweise dadurch getragen, dass Gewinne aus einzelnen Transaktionen Verluste aus anderen Transaktionen kompensieren. Wird die Möglichkeit, bei besonders nachgefragten Veranstaltungen höhere Gewinne zu erzielen, gesetzlich begrenzt, wird diese Risikokompensation legislativ beschnitten, obwohl das Verlustrisiko unverändert im Markt verbleibt. Hierdurch wird das Gewinnpotential also durch legislativen Eingriff dauerhaft eingeschränkt, wohingegen den gewerblichen Zweitverkäufern ein – nun mehr noch höheres – unternehmerisches Verlustrisiko bleibt und noch weiter zur Schaffung einer Monopolstellung der Veranstalter und Ticketerstverkäufer beiträgt.

Die Ziele des Verbraucherschutzes, insbesondere durch transparente und marktwirtschaftlich angemessene Sekundärmarktpreise stellen vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls dar. Der Verbraucherschutz nimmt dabei allerdings dann ein

deutlich stärkeres Gewicht ein, in welchem dieser in einer Regelungsmaterie gerade sozialstaatliche Ausprägung ist, wie dem Mietwohnungsmarkt insbesondere im Verhältnis zu den Wohnungssuchenden.¹⁰³ Wie bereits unter **C.I.2.** und **3.** gezeigt, unterliegen die Preisregulierungsmodelle keiner in der Staatspraxis oder Regelungstradition spezifischen Sozialstaatlichen Anknüpfung, insbesondere, weil diesen nicht existenzielle Bereiche der Daseinsvorsorge zu Grunde liegen. In der Angemessenheitsprüfung ist zudem zu berücksichtigen, welchen positiven Nutzen die Preisregulierungsmodelle tatsächlich erwarten lassen. Auf Grund der sehr zweifelhaften Geeignetheit dieser Modelle zeigt sich, dass die fraglichen und allenfalls punktuellen Vorteile weit außer Verhältnis zu den existenziellen und dauerhaften Nachteilen stehen.

So setzen die Preisregulierungsmodelle regelungstechnisch bereits an einem legislativ identifizierten Symptom nicht aber an den Ursachen an: Sind Endpreise marktwirtschaftlich stark überhöht, liegt ein ökonomisches Marktversagen vor, sodass der Marktmechanismus aus Angebot und Nachfrage nicht zu den volkswirtschaftlich beabsichtigten Ergebnissen führt. Werden nun ausschließlich auf sekundärer gewerblicher Ebene durch staatliche Preispolitik marktkonträre Eingriffe des Staates in die Preisbildung vorgenommen, so entsteht einseitig auf Seiten und zu Lasten des gewerblichen Zweitmarktes ein erhebliche Einschränkung des freien Wettbewerbs ohne dass das ein durch den Primärpreis hervorgerufenen Marktversagen, welches Veranstalter sogar durch künstliche Verknappung und Mengenkontingentierung, insbesondere unter Ausnutzung ihrer marktbeherrschenden Stellung weiter verfestigen können, nicht behoben werden kann. Ein solches würde vielmehr durch die Preisregulierungsmodelle weiter verfestigt werden, wobei die Schaffung oder Verstärkung von Monopolen auf Seiten der Veranstalter und der Ticketerstverkäufer gefördert würde. Für den gewerblichen Zweitmarkt wird durch die Preisregulierungsmodelle also ein Verdrängungswettbewerb begünstigt.

Die vorstehenden Gesichtspunkte reduzieren in der Gesamtabwägung das Gewicht der rechtfertigenden Gründe erheblich und zeigen, dass bei den Preisregulierungsmodellen ein krasses Missverhältnis zwischen den nur in einzelnen Fällen bestehenden Vorteilen und den dauerhaften und auszehrenden Nachteilen auf Seiten der Akteure des gewerblichen Zweitmarktes besteht.

Zusätzlich ergeben sich für die verschiedenen Preisregulierungsmodelle in der Abwägung die nachstehenden spezifischen Maßgaben:

¹⁰³ BVerfG, Beschluss vom 29. Juni 2016 – 1 BvR 1015/15 –, BVerfGE 142, 268-302, juris Rn. 65.

- **Variante unter B.I.1.:** Die gesetzliche Preisregelung greift hier unmittelbar in die Preis- und Entgeltgestaltung der gewerblichen Zweitverkäufer als Kernbereich der beruflichen und unternehmerischen Betätigung ein. Hierdurch wird nicht nur eine Randmodalität, sondern die wirtschaftliche Tragfähigkeit ganzer Geschäftsmodelle beschränkt. Auch der Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit wiegt besonders schwer, da hier nicht nur ein – nicht geschützter – allgemeiner Markterfolg betroffen ist, sondern die Preisregelung einen derartigen Eingriff vermittelt, der die Marktteilhabe durch gezielte Rahmenverschiebungen zu Lasten einzelner gewerblicher Akteure in einem bestehenden sektoralen Gefüge in einer einseitigen Weise beschneidet darf, die die Zumutbarkeitsgrenze überschreitet und die monopolähnliche Stellung eines Akteurs noch weiter stärkt sowie wettbewerbliche Verdrängung bewirkt. Dass bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine marktbeherrschende Stellung durch einen Anbieter vorliegt, welcher in Deutschland circa 60 bis 70 Prozent aller über Ticketsysteme verkauften Tickets vertreibt, wurde durch das Bundeskartellamt festgestellt.¹⁰⁴ Wird dem Ticketerstmarkt durch eine unmittelbare Preisregulierung der Wettbewerb durch den Ticketzweitmarkt entzogen, so würde ein solches Gesetz diese einseitige Wettbewerbsverdrängung direkt hervorrufen und das Monopol endgültig verfestigen.
- **Varianten unter B.II.2. lit. a) und lit. b):** Der Eingriff wirkt bei diesen beiden Preisregulierungsmodellen mittelbar, wobei die Intensität hierdurch nicht gemildert wird. Ganz im Gegenteil: Dadurch, dass im Gegensatz zu einer gesetzlich festgelegten Preisobergrenze ein verbindlicher Wert besteht, können Veranstalter und Ticketerstverkäufer bei diesen regulierungsvarianten in einem Rahmen – und daher auch grundsätzlich – der Höhe nach noch strengeren Obergrenzen festlegen. Zudem wird trotz des durch eine Preisobergrenze bereits ohnehin hervorgerufenen einseitigen Verdrängungswettbewerbs zu Lasten des gewerblichen Sekundärmarktes, den Akteuren des Primärmarktes selbst die Möglichkeit gegeben, ihre monopolartige Stellung durch die selbstbestimmte Festlegung verbindlicher Preisobergrenzen, an welche sich der gewerbliche Zweitmarkt jedes Mal unternehmerisch erneut anpassen muss, noch weiter auszunutzen. Die Preisregulierungsmodelle verfestigen hiermit noch stärker als in vorgenannter Ausgestaltung die marktbeherrschende Stellung und verfälschen damit den Wettbewerb. Auch hier stehen diesen gravierenden Nachteilen nur punktuelle Vorteile entgegen.

¹⁰⁴ BT-Drucksache 20/14182, S. 2.

(5) Zwischenergebnis

Die Preisregulierungsmodelle sind unverhältnismäßig und damit materiell verfassungswidrig.

Die beim gewerblichen Ticketzweitmarkt durch die Preisregulierungsmodelle eklatant hervorgerufenen Nachteile überwiegen deutlich die nur punktuellen Vorteile der – schon in der Geeignetheit höchst zweifelhaften – Preisregulierungsmodelle, welche nicht ordnend, sondern monopolisierend in das Wirtschaftsleben eingreifen.

4. Verletzung der Eigentumsgewährleistung

Eine gesetzliche Preisobergrenze für den Ticketzweitmarkt greift unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der dem Gutachten gegenständlichen Preisregulierungsmodelle in die Eigentumsgewährleistung insbesondere gewerblicher Ticketzweitverkäufer ein. Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

a) Persönlicher Schutzbereich

Für die im Ticketzweitmarkt auftretenden gewerblichen Zweitverkäufer ist der persönliche Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG grundsätzlich eröffnet, soweit es sich um natürliche oder inländische juristische Personen handelt.

aa) Voraussetzungen

Der persönliche Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG ist für alle natürlichen Personen und nach Art. 19 Abs. 3 GG auch für inländische juristische Personen des Privatrechts eröffnet,¹⁰⁵ die sich auf die Eigentumsgarantie berufen. Das Eigentumsgrundrecht ist im Sinne des Art. 19 Abs. 3 GG seinem Wesen nach auf juristische Personen des Privatrechts anwendbar.¹⁰⁶

Ausländische juristische Personen und Personenvereinigungen können sich nicht auf Art. 14 GG berufen.¹⁰⁷ Eine juristische Person ist ausländisch, wenn sie ihren Sitz nicht in der Bundesrepublik hat.¹⁰⁸ Maßgeblich sind die Rechtsverhältnisse der juristischen Person selbst, nicht die Staatsangehörigkeit der hinter ihr stehenden

¹⁰⁵ BVerfG, Beschluss vom 12. März 1980 – 1 BvR 643/77 –, BVerfGE 53, 336-352, juris, Rn. 33.

¹⁰⁶ BVerfG, Urteil vom 20. Juli 1954 – 1 BvR 459/52 –, BVerfGE 4, 7-27, juris, Rn. 33.

¹⁰⁷ BVerfG, Beschluss vom 1. März 1967 – 1 BvR 46/66 –, BVerfGE 21, 207-209, juris, Rn. 5; *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 14 GG, Rn. 343.

¹⁰⁸ BVerfG, Beschluss vom 1. März 1967 – 1 BvR 46/66 –, BVerfGE 21, 207-209, juris, Rn. 5.

natürlichen Personen.¹⁰⁹ Eine nach deutschem Recht gegründete Tochtergesellschaft eines ausländischen Konzerns ist daher als inländische juristische Person einzuordnen.¹¹⁰ Juristische Personen aus anderen EU-Mitgliedstaaten sind allerdings im Anwendungsbereich des EU-Rechts wie inländische Personen zu behandeln.¹¹¹ Insoweit wird auf die diesbezüglichen Ausführungen unter **C.II.3. lit. a) aa)** verwiesen.

bb) Anwendung auf den hiesigen Fall

Vorliegend richten sich die diskutierten Preisregulierungsmodelle je nach Ausgestaltung an gewerbliche Zweitverkäufer, Betreiber eines Online-Marktplatzes sowie Veranstalter und Ticketerstverkäufer. Diese Marktakteure treten in der Praxis regelmäßig in der Rechtsform inländischer Kapitalgesellschaften auf, etwa als GmbH oder AG mit Sitz oder Verwaltungssitz in Deutschland. Soweit dies der Fall ist, können sie sich als inländische juristische Personen des Privatrechts auf Art. 14 Abs. 1 GG berufen, wobei es für die Grundrechtsberechtigung allein auf die Gesellschaft selbst ankommt. Unerheblich ist, ob die Anteile ganz oder teilweise von ausländischen Gesellschaftern gehalten werden.

Soweit hingegen einzelne Normadressaten den deutschen Ticketzweitmarkt von einer Gesellschaft mit Sitz im Ausland aus bedienen, ist eine unmittelbare Berufung auf Art. 14 Abs. 1 GG grundsätzlich ausgeschlossen. Handelt es sich dabei um eine Gesellschaft aus einem anderen EU-Mitgliedstaat, ist im Anwendungsbereich des Unionsrechts auf Grund des unionsrechtlichen Diskriminierungsverbotes zu berücksichtigen, dass sie im Ergebnis dem Niveau des Grundrechtsschutzes den inländischen juristischen Personen gleichzustellen sind.

b) Sachlicher Schutzbereich

Der sachliche Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG ist insbesondere für gewerbliche Zweitverkäufer eröffnet, soweit sie in Bezug auf Eintrittskarten zu Sport und Kulturveranstaltungen über vermögenswerte Rechtspositionen verfügen, die zivilrechtlich als kleine Inhaberpapiere im Sinne des § 807 BGB oder als qualifizierte Legitimationspapiere im Sinne des § 808 BGB einzuordnen und damit nach der einfachgesetzlichen normativen Festlegung eigentumsfähig sind.

¹⁰⁹ *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 14 GG, Rn. 343.

¹¹⁰ *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 14 GG, Rn. 343.

¹¹¹ BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 –, BVerfGE 143, 246-396, juris, Rn. 196.

Für Betreiber eines Online-Marktplatzes ist Art. 14 Abs. 1 GG demgegenüber regelmäßig nicht eröffnet, soweit sie lediglich die technische Plattform bereitstellen und keine eigenen Ticketrechte innehaben, allerdings kommt insoweit der Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs als sonstiges Recht in Betracht.

aa) Voraussetzungen

Nichtindividualisierte Eintrittskarten als Inhaberpapiere (§ 807 BGB) und individualisierte Eintrittskarten als qualifizierte Legitimationspapiere (§ 808 BGB) stellen jeweils vermögenswerte Rechtspositionen dar und fallen damit in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG.

Als normgeprägtes Grundrecht ist Art. 14 GG von vornherein darauf angelegt, dass der Gesetzgeber Inhalt und Reichweite des Eigentums gesetzlich bestimmt und ausformt. Der sachliche Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG erfasst nach der Rechtsprechung alle vermögenswerten Rechte, die der Rechtsordnung zufolge einem Rechtsträger zur privatnützigen Verwendung zugeordnet sind und ihm die Befugnis geben, hierüber nach eigener Entscheidung zu verfügen und Nutzen zu ziehen.¹¹² Geschützt sind nicht nur das sachenrechtliche Eigentum, sondern auch obligatorische Rechte, wie Forderungen aus Verträgen,¹¹³ Immaterialgüterrechte und andere vermögenswerte Rechtspositionen. Demgegenüber fallen bloße Erwerbschancen, Gewinn- und Umsatzerwartungen oder günstige Markt- und Wettbewerbsbedingungen regelmäßig nicht in den Eigentumsschutz.¹¹⁴

bb) Nichtpersonalisierte Tickets als kleine Inhaberpapiere (§ 807 BGB)

Nicht auf einen spezifischen Namen ausgestellte Eintrittskarten werden als kleine Inhaberpapiere im Sinne von § 807 BGB eingeordnet.¹¹⁵ Dies ist immer dann der Fall, soweit sie die Person des Berechtigten nicht individualisieren.¹¹⁶ Der Ticketinhaber kann die Teilnahme an der Veranstaltung typischerweise als (werkvertraglichen) Anspruch aus § 631 BGB geltend machen, der in der Urkunde verkörpert

¹¹² BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18. April 2018 – 1 BvR 1213/16 –, juris, Rn. 24; BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 2004 – 1 BvR 1804/03 –, BVerfGE 112, 93-117, Rn. 47.

¹¹³ BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1977 – 2 BvR 499/74 –, BVerfGE 45, 142-186, juris Rn. 95; BVerfG, Beschluss vom 9. Januar 1991 – 1 BvR 929/89 –, BVerfGE 83, 201-216, juris Rn. 36; BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 2004 – 1 BvR 1804/03 –, BVerfGE 112, 93-117, Rn. 47.

¹¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 1987 – 1 BvR 1052/79 –, BVerfGE 74, 129-162, Rn. 54; BVerfG, Beschluss vom 18. März 1970 – 2 BvO 1/65 –, BVerfGE 28, 119-151, Rn. 84.

¹¹⁵ *Habersack*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 9. Auflage 2024, § 807 BGB, Rn. 10.

¹¹⁶ BGH, Urteil vom 29. Mai 2020 – V ZR 275/18 –, juris, Rn. 9; BFH, Urteil vom 29. Oktober 2019 – IX R 10/18 –, BFHE 266, 560, BStBl II 2020, 258, juris, Rn. 17; Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg, Urteil vom 3. Februar 2005 – 5 U 65/04 –, juris, Rn. 15; LG Freiburg (Breisgau), Urteil vom 3. Februar 2022 – 3 S 45/21 –, juris, Rn. 23.

ist.¹¹⁷ Die Übertragung des Eigentums erfolgt wie bei beweglichen Sachen über §§ 929 ff. BGB durch Einigung und Übergabe.¹¹⁸ Der Veranstalter wird durch Einlassgewährung an den jeweiligen Inhaber nach Maßgabe von §§ 807, 793 Abs. 1 Satz 2 BGB, von der Leistung befreit unbenommen von der materiellen Berechtigung des Inhabers.¹¹⁹

Bei diesen nicht personalisierten Eintrittskarten zu Sport und Kulturveranstaltungen, die als kleine Inhaberpapiere nach § 807 BGB einzuordnen sind, liegt die eigentumsfähige Rechtsposition gerade in der verkörperten Inhaberstellung. Das Ticket vermittelt dem jeweiligen Inhaber den Zutritt zur Veranstaltung, der Anspruch ist in der Urkunde verkörpert, und die Rechtsposition ist durch Einigung und Übergabe nach §§ 929 ff. BGB verkehrsfähig. Damit ist der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG in diesen Konstellationen bei demjenigen tangiert, der das Ticket rechtmäßigerweise innehat und es als vermögenswertes Recht verwerten kann.

Für die Normadressaten folgt daraus:

- **Gewerbliche Zweitverkäufer:** Ist der gewerbliche Zweitverkäufer Inhaber eines solchen Tickets, steht ihm die vermögenswerte Rechtsposition als Eigentümer und Inhaber des kleinen Inhaberpapieres zu. Eine Preisobergrenze betrifft dann die Verwertungsmöglichkeit dieser eigentumsfähigen Position, weil der Zweitverkäufer das Ticket nur noch zu einem rechtlich begrenzten Preis veräußern darf und damit den wirtschaftlichen Wert der Inhaberstellung nicht mehr frei realisieren kann.
- **Veranstalter und Ticketerstverkäufer:** Nach Ausgabe und Übergabe des Tickets sind Veranstalter und Ticketerstverkäufer regelmäßig nicht mehr Inhaber der konkreten Ticketurkunde, sondern der jeweilige Ticketinhaber. Entsprechend ist Art. 14 Abs. 1 GG über die Ticketrechte selbst bei Veranstalter und Ticketerstverkäufer typischerweise nicht tangiert, soweit es um bereits ausgegebene Tickets geht.
- **Betreiber eines Online-Marktplatzes:** Soweit der Betreiber lediglich die Plattform bereitstellt und nicht selbst als Verkäufer in die Ticketkette eintritt, erwirbt er weder das Eigentum an den Tickets noch die Inhaberposition aus § 807 BGB. Art. 14 Abs. 1 GG ist dann über Ticketrechte nicht eröffnet. Eine Berührung kommt nur in Betracht, wenn der Online-Marktplatz ausnahmsweise selbst Tickets im Eigenhandel hält und veräußert, weil er dann als

¹¹⁷ Vgl. *Habersack*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 9. Auflage 2024, § 807 BGB, Rn. 8.

¹¹⁸ *Habersack*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 9. Auflage 2024, § 807 BGB, Rn. 14.

¹¹⁹ Vgl. *Habersack*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 9. Auflage 2024, § 807 BGB, Rn. 14.

Inhaber des Inhaberpapieres selbst Träger der vermögenswerten Rechtsposition ist.

(1) Personalisierte Tickets als qualifizierte Legitimationspapiere (§ 808 BGB)

Tickets, die personalisiert auf eine bestimmte Person ausgestellt werden oder bei denen der Berechtigte aus der Urkunde bestimmbar ist, werden als qualifizierte Legitimationspapiere im Sinne des § 808 BGB eingeordnet.¹²⁰ Der zentrale Unterschied zu Inhaberpapieren liegt darin, dass der Veranstalter nicht dazu verpflichtet ist, gegenüber jedem Inhaber, sondern nur gegenüber der vertraglich bei dem Veranstalter benannten Person oder deren Rechtsnachfolger zu leisten, auch wenn § 808 Abs. 1 Satz 1 BGB eine zu § 807 BGB vergleichbare Liberationswirkung vorsieht.¹²¹ Die Übertragung dieses Anspruchs erfolgt über Abtretung der Forderung nach §§ 398 ff. BGB. Das Eigentum an der Ticketurkunde folgt gemäß § 952 Abs. 2 BGB der abgetretenen Forderung.¹²²

Bei personalisierten Tickets im Sinne des § 808 BGB liegt die eigentumsfähige Rechtsposition nicht im bloßen Besitz der Ticketurkunde, sondern im durch Vereinbarung mit dem Veranstalter entstandenen Zutrittsanspruch als Forderung, der der in der Urkunde benannten Person oder einem wirksamen Rechtsnachfolger zusteht. Damit ist der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG in diesen Konstellationen bei demjenigen tangiert, der Forderungsinhaber ist und über diese Forderung verfügen kann, weil die Übertragung gerade über Abtretung nach §§ 398 ff. BGB erfolgt und das Eigentum an der Ticketurkunde nach § 952 Abs. 2 BGB der Forderung folgt.

Die Eigentumsgewährleistung in den Preisregulierungsmodellen ist dann betroffen, wenn die wirksame Übertragung des vertraglichen Anspruches als Eigentum im Sinn des Art. 14 Abs. 1 GG auf Grund der Preisobergrenzen beschränkt wird

(2) Der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb

Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb wird durch die Preisregelungsmodelle ebenfalls berührt.

¹²⁰ LG Hamburg, Urteil vom 2. Oktober 2014 – 327 O 251/14 –, juris, Rn. 29; AG Syke, Urteil vom 19. Februar 2003 – 9 C 1683/02 –, juris;

¹²¹ *Habersack*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 9. Auflage 2024, § 808 BGB, Rn. 8 ff.

¹²² *Habersack*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 9. Auflage 2024, § 808 BGB, Rn. 7; *Becker*, in: Fezer/Büscher/Obergfell (Hrsg.), Veranstaltungsschutzrecht, Lauterkeitsrecht: UWG, 3. Auflage 2016, Rn. 317.

Zum Eigentum im Sinne des Art. 14 GG wird auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb gerechnet.¹²³ Das BVerfG hat die Reichweite des Eigentumsschutzes insoweit in seiner bisherigen Rechtsprechung allerdings nicht abschließend entschieden.¹²⁴ Erfasst ist jedenfalls nicht nur der Bestand einzelner Sachen wie Grundstücke, Räume, Inventar, Anlagen oder Warenbestände, sondern auch immaterielle betriebsbezogene Werte wie Geschäftsverbindungen, Kundenstamm und sonstige Faktoren, die in ihrer Gesamtheit den wirtschaftlichen Wert des konkreten Betriebs prägen.¹²⁵ Unter Gewerbebetrieb ist die Gesamtheit der sachlichen, persönlichen und sonstigen Mittel in allen ihren Erscheinungsformen zu verstehen, die in der Hand des Betriebsinhabers zu einem einheitlichen Organismus zusammengefasst sind.¹²⁶

Der Schutz bezieht sich jedoch nicht auf die gewerbliche Betätigung als solche, sondern auf vorhandene konkrete Werte, die bereits „ins Werk gesetzt“ sind.¹²⁷ Nicht vom Schutz umfasst sind demgegenüber bloße tatsächliche Gegebenheiten, günstige Umweltbedingungen und situationsbedingte Erwerbschancen, also insbesondere reine Gewinnerwartungen, künftige Marktchancen oder sonstige von außen vermittelte Vorteile, auf deren Fortbestand der Unternehmer grundsätzlich nicht vertrauen darf. Art. 14 GG gewährt insoweit keinen isolierten Erwerbsschutz und keinen Schutz vor Veränderungen der rechtlichen, politischen, ökonomischen oder örtlichen Rahmenbedingungen und Marktdaten.¹²⁸

Das gilt auch dann, wenn sich solche Veränderungen existenzgefährdend auswirken, etwa bei Verkehrsverlagerungen und dem Verlust von Lagevorteilen.¹²⁹

Für gewerbliche Zweitverkäufer zielen die diskutierten Regulierungen primär auf die Bedingungen der Preisbildung und damit auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Tätigkeit. Soweit dadurch lediglich Umsatzmöglichkeiten, Margen

¹²³ BVerfG, Urteil vom 30. April 1952 – 1 BvR 14/52 –, BVerfGE 1, 264-281, Rn. 35 ff; BGH, Urteil vom 28. Januar 1957 – III ZR 141/55 –, BGHZ 23, 157-172, juris, Rn. 14 ff; *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 14 GG, Rn. 200.

¹²⁴ *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 14 GG, Rn. 200.

¹²⁵ *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 14 GG, Rn. 200.

¹²⁶ *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 14 GG, Rn. 200.

¹²⁷ *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 14 GG, Rn. 205.

¹²⁸ *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 14 GG, Rn. 205 f.

¹²⁹ *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 14 GG, Rn. 209.

und künftige Erwerbschancen reduziert werden, handelt es sich um Veränderungen der Markt- und Wettbewerbsbedingungen, die als solche nicht den Schutzbereich des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs eröffnen, weil Art. 14 GG keinen isolierten Erwerbsschutz vermittelt. Anders kann dies nur insoweit in Betracht kommen, als die Regelungen nicht bei bloßen Chancen ansetzen, sondern unmittelbar an den bereits ins Werk gesetzten Bestand des konkreten Betriebs anknüpfen und diesen in seiner Substanz treffen, etwa indem sie bestimmte betriebliche Strukturen zwingend entwerten oder funktionslos machen.

Eine Berührung kommt jedoch näher in Betracht, soweit die Ausgestaltung der Regelung spezifische, bereits aufgebaute Betriebsorganisationen in ihrer Nutzungsmöglichkeit erfasst, etwa wenn der Online-Marktplatz als Normadressat zu erheblichen technischen Umstellungen, Kontrollmechanismen und Eingriffen in bestehende Abläufe verpflichtet wird und dadurch konkrete betriebliche Strukturen, Prozesse und Kundenbeziehungen beeinträchtigt werden.

Bei den mittelbaren Preisregulierungsmodellen gilt Entsprechendes: Soweit Veranstalter und Ticketerstverkäufer zur Festlegung von Weiterverkaufsregeln verpflichtet werden, betrifft dies deren betriebliche Organisation im Ticketvertrieb, welche kundenbeeinträchtigende Wirkungen entfalten kann. Für den Online-Marktplatzbetreiber kann die Berührung stärker ausfallen, wenn ihm eigene Pflichten zur Um- und Durchsetzung auferlegt werden, insoweit dies unmittelbar auf den Betrieb als organisatorische Einheit einwirkt. Bei den gewerblichen Zweitverkäufern bleibt es demgegenüber regelmäßig bei einer Einwirkung auf die Verwertungsmöglichkeiten des vertraglichen Anspruchs und damit auf Erwerbschancen, solange die Regelung nicht betriebsbezogene Vermögenswerte wie konkrete Vertragsbestände, bestehende Kundenbindungen oder sonstige bereits verfestigte Bestandteile des Betriebs in ihrem Bestand erfasst.

c) Eingriff

Die Regelungsvarianten greifen in die eigentumsrechtlichen Positionen der Veranstalter und gewerblichen Zweitverkäufer ein, während bei Betreibern eines Online-Marktplatzes eine Beeinträchtigung des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs vorliegt.

Bei den Regelungsvarianten handelt es sich um Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Als Inhalts- und Schrankenbestimmungen versteht das BVerfG generell-abstrakte gesetzlichen Regelungen, mit denen der

Gesetzgeber für die Zukunft Rechte und Pflichten der Eigentümer hinsichtlich solcher Rechtsgüter festlegt, die als Eigentum im Sinne der Verfassung zu verstehen sind.¹³⁰

Eine Enteignung setzt voraus, dass ein gezielter hoheitlicher Rechtsakt konkrete, individuell zugeordnete Eigentumspositionen ganz oder teilweise entzieht, um sie zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Sinne hoheitlicher Güterbeschaffung verfügbar zu machen.¹³¹ An einem solchen Eigentumsentzug zugunsten staatlicher Aufgabenerfüllung fehlt es hier.

Eine gesetzlich festgelegte Preisobergrenze für den Weiterverkauf von Eintrittskarten ist nach dieser Systematik als Inhalts- und Schrankenbestimmung einzuordnen. Sie wirkt generell und abstrakt für alle Inhaber der Tickets bzw. Inhaber der Forderung und somit für alle gewerblichen Zweitverkäufer und Betreiber eines Online-Marktplatzes, die mit solchen Tickets handeln. Durch die Festlegung, bis zu welchem Höchstpreis ein Weiterverkauf bzw. eine Übertragung erfolgen darf, mithin wie die aus dem Ticket folgenden Forderungsrechte genutzt und verwertet werden können, bestimmen die Preisregulierungsmodelle Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 GG.¹³²

d) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff in die Eigentumsgarantie ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

aa) Regelungsschranke

Die Preisregulierungsmodelle, welche als parlamentarisches Gesetz vorgesehen sind, sind zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmungen.

¹³⁰ BVerfG, Beschluss vom 12. März 1986 – 1 BvL 81/79 –, BVerfGE 72, 66-83; juris, Rn. 32 f.; BVerfG, Beschluss vom 12. Juni 1979 – 1 BvL 19/76 –, BVerfGE 52, 1-42, juris, Rn. 113 ff.; BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1981 – 1 BvL 77/78 –, BVerfGE 58, 300-353, juris, Rn. 118; *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 14 GG, Rn. 417 f.

¹³¹ *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 107. EL März 2025, Art. 14 GG, Rn. 454 ff.

¹³² vgl. zur Einordnung von Preisbegrenzungen als Inhalts- und Schrankenbestimmung: BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 –, juris Rn 55 f.; zur Mietpreisbremse Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung „Verfassungsrechtliche Aspekte der ‚Mietpreisbremse‘“, WD 3 – 3000 – 121/24, 18.12.2024, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1038470/WD-3-121-24-pdf.pdf>, S. 8.; Papier, Hans-Jürgen, Materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietpreisbegrenzung, Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW), Dezember 2019, abrufbar unter: <https://www.gdw.de/media/2020/01/gutachten-teil-2.pdf>, S. 4 ff.

Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bedürfen einer gesetzlichen Grundlage.¹³³ Erforderlich ist hierfür ein Gesetz im materiellen Sinne, sodass dabei nicht nur das Parlamentsgesetz, sondern jede Rechtsnorm, also auch eine Rechtsverordnung oder Satzung umfasst sind.¹³⁴

Vorliegend wäre die Preisobergrenze beziehungsweise die Pflicht zur Festlegung von Preisgrenzen oder Weiterverkaufspolitiken als Inhalts und Schrankenbestimmung nur dann verfassungsrechtlich tragfähig, wenn sie auf einer Rechtsnorm beruht. Das ist bei den diskutierten Varianten grundsätzlich der Fall, soweit die Regelung unmittelbar durch ein Parlamentsgesetz eingeführt wird oder soweit der Gesetzgeber die nähere Ausgestaltung wirksam auf eine Rechtsverordnung oder Satzung stützt. Dabei ist die Frage der Delegation der Festlegung der Höhe der Preisobergrenze, welche den Preisregulierungsmodellen unter **B.I.2. lit. a)** und **lit. b)** gegenständlich ist, an privatrechtliche Akteure keine Frage der Inhalts- und Schrankenbestimmung, sondern des verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsgrundsatzes (hierzu bereits unter **C.I.2.**).

bb) Verfassungsmäßige Konkretisierung

Die Preisregulierungsmodelle stellen keine verfassungsmäßige Konkretisierung der vorbezeichneten Einschränkungsmöglichkeiten dar. Wie bereits unter **C.I.** gezeigt, wären die Preisregulierungsmodelle bereits formell verfassungswidrig.

Zudem sind die Preisregulierungsmodelle materiell verfassungswidrig, da sie sich auch vor dem Grundsatz der Sozialpflichtigkeit des Eigentums aus Art. 14 Abs. 2 GG unverhältnismäßig sind.

- (1) **Legitimer Zweck** Die Preisregulierungsmodelle verfolgen einen legitimen Zweck. Die mit der Preisobergrenze verfolgten Gemeinwohlziele wurden bereits im Rahmen der Prüfung zu Art. 12 Abs. 1 GG dargestellt (hierzu bereits unter **C.II.3. lit. d) bb)**, **(1)**) und sind für Art. 14 Abs. 1 GG entsprechend zugrunde zu legen.
- (2) **Geeignetheit** Die Geeignetheit der Preisregulierungsmodelle ist zweifelhaft, ist aber im Ergebnis (gerade noch) zu bejahen. Auf die Ausführungen zur Geeignetheit zu Art. 12 Abs. 1 GG (hierzu bereits unter **C.II.3. lit. d) bb) (2)**) wird verwiesen. Die dort

¹³³ BVerwG, Urteil vom 12. April 2017 – 2 C 16/16 –, BVerwGE 158, 364-387, juris, Rn. 65.

¹³⁴ Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 14 GG, 18. Auflage 2024, Rn. 34.

¹³⁵ BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 2004 – 1 BvR 1804/03 –, BVerfGE 112, 93-117, juris, Rn. 55.

¹³⁶ BVerfG, Urteil vom 1. März 1979 – 1 BvR 532/77 –, BVerfGE 50, 290-381, juris, Rn. 126 f.; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 16. April 2020 – 1 BvR 173/16 –, juris, Rn. 22.

¹³⁷ BVerfG, Beschluss vom 21. November 2023 – 1 BvL 6/21 –, BVerfGE 167, 163-238, juris, Rn. 105; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 –, juris, Rn. 59.

aufgezeigten Zweifel an der Zwecktauglichkeit gelten für die eigentumsrechtliche Prüfung gleichermaßen.

- (3) **Erforderlichkeit** Die Preisregulierungsmodelle sind nicht erforderlich, um die gesetzten Gemeinwohlziele zu erreichen. Auch insoweit kann auf die Prüfung zu Art. 12 Abs. 1 GG Bezug genommen werden. Danach stehen mildere, die Eigentumsgewährleistung weniger belastende Instrumente zur Verfügung, welche zudem geeigneter zur Zweckerreichung sind (hierzu bereits unter **C.II.3. lit. d) bb) (3)**).

(4) **Angemessenheit**

Die mit den Preisregulierungsmodellen bewirkten massiven Eingriffe in die Eigentumsgewährleistung aus Art. 14 Abs. 1 GG stehen außer Verhältnis zu den nur punktuellen Vorteilen.

Im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 GG ist eine Inhalts- und Schrankenbestimmung nur angemessen, wenn sie die privatnützige Eigentumszuordnung und die Sozialbindung in einen gerechten Ausgleich bringt und die Betroffenen nicht unzumutbar belastet. Der Maßstab verlangt eine ausgewogene Abwägung, die weder einseitig Lasten verlagert noch die Bestandsgarantie faktisch entkernt.

Ausgehend von diesen Maßgaben wiegt der Eingriff je nach Regelungsvariante und Normadressat unterschiedlich schwer, erreicht indes bei allen Varianten ein Maß, das weit außer Verhältnis zum erwartbaren Nutzen steht:

Das Preisregulierungsmodell unter **B.I.1.** beschränkt die Verwertung von Ticketrechten unmittelbar und flächendeckend. Gewerbliche Zweitverkäufer können Ticketrechte nur noch innerhalb eines starren Preisrahmens realisieren, unabhängig davon, ob das konkrete Ticket unter Einstand verkauft werden muss, ob Zusatzkosten anfallen oder ob das Geschäftsmodell auf Risikoausgleich über eine Vielzahl von Veranstaltungen angelegt ist. Die Regelung greift damit nicht nur punktuell gegen Missbrauch ein, sondern setzt ein generelles Preisregime für eine vermögenswerte Rechtsposition. Art. 14 GG garantiert zwar keinen Anspruch, den maximalen Ertrag aus Eigentum zu ziehen. Preisrechtliche Bindungen sind jedoch nur hinnehmbar, solange sie strukturell nicht zu dauerhaften Verlustsituationen oder zu Substanzgefährdungen führen. Diese Grenze ist hier jedenfalls berührt, weil das Geschäftsmodell der gewerblichen Zweitverkäufer typischerweise Verlustrisiken einzelner Transaktionen trägt und diese wettbewerbsimmanent durch Gewinne in anderen Transaktionen kompensiert. Der Eingriff wiegt daher umso schwerer, als dass eine Preisobergrenze gerade diese Kompensationsmöglichkeit kappt, ohne zugleich die risikogenerierenden Faktoren, zu adressieren.

Bei dem Preisregulierungsmodell unter **B.I.2. lit. a)** und **lit. b)** wird der Eingriff durch eine duale Ausgestaltung weiter intensiviert. Zusätzlich zur vorbezeichneten Schwere des Eingriffs wird die Eigentumsgewährleistung durch möglicherweise wechselnde vertragliche Regelungen, die bei beiden Regelungsvarianten – von der normativen Ausgangsbetrachtung – eine deutlich stärkere Beschränkung ermöglichen, da keine fixe gesetzliche Preisobergrenze festgelegt wird, noch stärker betroffen.

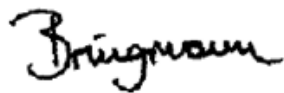
Auch hier ist im Rahmen der Gesamtabwägung besonders zu berücksichtigen, dass der Nutzen der Preisobergrenze strukturell begrenzt bleibt. Die Preisregulierungsmodelle adressieren ausschließlich primär Sekundärpreise, übersehen aber, dass marktwirtschaftlich der Erstmarkt den Marktpreis auch für den Sekundärmarkt stark beeinflusst, gerade auch durch eine Kontingentierung und künstliche Verknappung von Tickets. Der daher von vornherein nur fragmentarische Vorteil der Preisregulierungsmodelle verschärft das Missverhältnis zwischen Eingriffsschwere und Gemeinwohlgewinn.

Auch die die Sozialbindung des Eigentums als Abwägungskriterium in der Verhältnismäßigkeitsbeurteilung rechtfertigt keine Ausgestaltung, die die privatnützige Verwertbarkeit der Ticketrechte und die darauf aufbauenden betrieblichen Strukturen in einer Weise beschneidet, die über das zur Gemeinwohlförderung Erforderliche weit hinausgeht und die Zumutbarkeitsschwelle überschreitet. Gerade weil die Geeignetheit solcher Regelungen zweifelhaft bleibt und wesentlich mildere, besser geeignete Instrumente verfügbar sind, werden die Grenzen der Bestandsgarantie in der Gesamtabwägung überschritten: Die Regelung wirkt nicht als punktuelle Missbrauchsabwehr, sondern als strukturelle und dauerhafte Beschränkung der Eigentumsrechte von gewerblichen Sekundärhändlern.

(5) Zwischenergebnis

Die Preisregulierungsmodelle sind unverhältnismäßig und damit materiell verfassungswidrig.

Die beim gewerblichen Ticketzweitmarkt durch die Preisregulierungsmodelle hervorgerufenen Nachteile überwiegen deutlich die nur punktuellen Vorteile der – schon in der Geeignetheit höchst zweifelhaften – Preisregulierungsmodelle, welche dauerhaft und einseitig zu Lasten des gewerblichen Sekundärmarktes die Eigentumsrechte gravierend beschränken.



Dr. Carsten Bringmann
Rechtsanwalt



Salomo Ortega Sawal
Rechtsanwalt
