



HANSEATISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

BESCHLUSS

Aktenzeichen: 1 Bs 378/06

Entscheidung vom 9. März 2007

In der Verwaltungsrechtssache

...

gegen

...

hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht, 1. Senat, durch ... am 9. März 2007 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 14. November 2006 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Beschwerdeverfahren auf 7.500 Euro festgesetzt.

Gründe:

Das Verwaltungsgericht Hamburg hat den Antrag der Antragstellerin abgelehnt, die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs gegen die für sofort vollziehbar erklärte Untersagungsverfügung wieder herzustellen. Mit dieser hat die Antragsgegnerin der Antragstellerin untersagt, Sportwetten zu veranstalten, dafür zu werben, sie zu vermitteln, soweit der Veranstalter hierfür keine Erlaubnis der Finanzbehörde besitzt und Einrichtungen hierfür bereit zu stellen sowie den Betrieb ihrer Annahmestelle für Sportwetten in der Betriebsstätte einzustellen und die hierfür aufgestellten Einrichtungsgegenstände zu entfernen.

Die Beschwerde hat keinen Erfolg. Gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO prüft das Beschwerdegericht nur die mit der Beschwerde dargelegten Gründe. Diese rechtfertigen es nicht, den Beschluss des Verwaltungsgerichts abzuändern.

Das Verwaltungsgericht Hamburg hat sich zur Begründung seines Beschlusses im Wesentlichen auf die - den Beteiligten bekannte - Rechtsprechung des Beschwerdegerichts (HmbOVG, Beschl. vom 9.10.2006 -1 Bs 204/06 -) und die des Bundesverfassungsgerichts (Urt. vom 28.3.2006, BVerfGE 115, 276 ff; Beschl. vom 4.7.2006, WM. 2006,1644 und vom 19.10.2006, WM 2006, 2326) gestützt, die sich für eine übergangsweise Fortgeltung des staatlichen Sportwettenmonopols ausgesprochen haben. Weder das Beschwerdevorbringen in dem vorliegenden Verfahren noch dasjenige in einigen Parallelverfahren gibt Anlass, hiervon abzuweichen.

1. Der Hinweis führt nicht weiter, die Untersagungsverfügung lasse sich nicht auf die Regelungen des durch das Gesetz zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland vom 27. April 2004 (GVBl. S. 223) in Hamburgisches Gesetzesrecht transformierten Lotteriestaatsvertrag stützen. Hiervon geht auch das Beschwerdegericht aus (HmbOVG, Beschl. vom 9.10.2006 -1 Bs 204706 -). Der angegriffene Bescheid findet seine Grundlage in der polizeirechtlichen Generalklausel des § 3 SOG in Verbindung mit dem ordnungsrechtlich fort geltenden Verbot der Veranstaltung unerlaubter Sportwetten mit festen Gewinnquoten (Oddset-Wetten) aus § 284 StGB. Das Bundesverfassungsgericht (BVetfG, Beschl. vom 19.10.2006, WM 2006, 2326 - juris Rn 20 -) hat ausdrücklich festgestellt, dass die Behörden unabhängig von der Frage einer Strafbarkeit nach § 284 StGB ordnungsrechtlich gegen die Wettvermittlung vorgehen können. § 284 StGB beinhaltet zusätzlich zu seinem strafrechtlichen Gehalt eine Verbotsnorm für unerwünschtes, weil sozial schädliches Verhalten. Insoweit enthält diese Regelung ein repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (vgl. BVarwG, Urt. vom 21.6.2006, BVetwGE 126, 149 ff -juris Rn 44 -). Deshalb kommt es nicht darauf an, dass die Strafjustiz zur Zeit angesichts der Unvereinbarkeitserklärung mit Art. 12 GG durch das Bundesverfassungsgericht (Urt. vom 28.3.2006, BVerfGE 115, 276 ff) und die europarechtliche Lage die Vermittlung von Sportwetten an im europäischen Ausland ansässige Wettveranstalter für nicht strafbar hält. Maßgeblich ist, dass § 5 Abs. 2 StVLottw im Anschluss an § 284 StGB in Hamburg - ein staatliches Wettmonopol verankert (vgl. im Einzelnen OVG Hamburg, Beschl. vom 9.10.2006 -1 BS 204/06 -).

2. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin dürfte die Finanzbehörde auch für die Untersagungsverfügung zuständig sein.

Zwar fehlt es an einer ausdrücklichen Zuständigkeitsanordnung des Senats, der bislang die Zuständigkeit zur Durchführung des Gesetzes zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland vom 27. April 2004 (GVBl. S. 223) nicht geregelt hat. Die Zuständigkeit ergibt sich aber kraft Sachzusammenhanges aus der Anordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Spielbankwesens vom 19 April 1977 (AA S. 641) und Abschnitt IV der Anordnung zur Durchführung des bürgerlichen Gesetzbuches und des Hamburgischen Ausführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch vom 23. Juni 1970 (AA S. 1073 mit. spät. end.) für die in § 763 BGB vorgesehene Genehmigung von Lotterien und Auspielungen. Diese Anordnungen lassen den Willen des Senats der Antragsgegnerin erkennen, dass die Finanzbehörde auch für die Genehmigung von Lotterien und anderen Wetten zuständig sein soll, für die nicht die Behörde für Wirtschaft und Arbeit nach der Anordnung zur Durchführung des Rennwett - und Lotteriegengesetzes vom 28. September 1976 (AA S. 1000) zuständig ist. Insoweit mag das Fehlen einer ausdrücklichen Zuständigkeitsanordnung darauf zurückzuführen sein, dass die Sportwetten wegen des staatlichen Sportwettmonopols nicht genehmigungsfähig sind.

Auch wenn der Hinweis der Antragstellerin zutrifft, dass sie in dem vorliegenden Falle anders als in der von dem Senat mit Beschluss vom 9.10.2006-1 Bs 204/6 - entschiedenen Konstellation keinen Genehmigungsantrag gestellt hat, dessen Ablehnung die Antragsgegnerin in jenen Fällen mit einer Untersagungsverfügung verbunden hatte, bleibt es bei der Zuständigkeit der Finanzbehörde. Die Finanzbehörde ist insoweit nach § 3 SOG zuständige Ordnungsbehörde für die Durchsetzung des Sportwettmonopols aus § 284 StGB i.V.m. § 5 LottStV.

Rückgriff auf den Sachzusammenhang wird auch nicht durch die in § 3 Abs. 1 Satz 2 BezVG vorgenommene gesetzliche Aufgabenzuweisung zu Gunsten der Bezirksämter ausgeschlossen. Denn es handelt sich um eine Aufgabe, die wegen ihrer Übergeordneten Bedeutung und ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedarf. Im Unterschied zu anderen Fällen, in denen wegen eines Missstandes in mehreren Bezirksämtern ordnungsbehördlich einzuschreiten ist, geht es hier um die Wahrung des staatlichen Wettmonopols. Über dieses hat die Finanzbehörde mit ihrer Zuständigkeit für die im Treuhandvermögen der Antragsgegnerin befindliche Nord-West Lotto und Toto Hamburg zu wachen. Denn es ist ihre nicht von den dezentralen Bezirksämtern wahrnehmbare Aufgabe, sicherzustellen, dass das staatliche Wettmonopol in einer Weise praktiziert wird, die den an seine Aufrechterhaltung zu stellenden rechtlichen Anforderungen genügt.

3. Die hier fraglichen Oddset-Wetten unterfallen diesem Monopol. Sie erfüllen den ordnungsrechtlich relevanten Tatbestand der Veranstaltung öffentlichen Glückspiels im Sinne des § 284 StGB.

a. Ein Glückspiel liegt auch dann vor, wenn der Spielerfolg zwar nicht allein vom Zufall abhängt, dem Zufallselement aber ein deutliches Übergewicht gegenüber dem von dem Spieler zu beeinflussenden Umständen zukommt. Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urt. vom 28.3.2001, BVerwGE 114, 92194-B5/; Urt. vom 21.6.2006, a.a.O.) bei Sportwetten ungeachtet dessen der Fall, dass Kenntnisse über die Spielstärken der Mannschaften die Chance verbessern, einzelne Ergebnisse richtig vorherzusagen. Da das Wettangebot nicht aus der Sicht einzelner, mit den Verhältnissen besonders vertrauter Spieler bewertet werden darf und das Konzept der Oddset-Wette auf der Unkalkulierbarkeit der Ergebnisse beruht, wird es wesentlich vom Zufallsprinzip gesteuert. Insoweit kommt es nicht darauf an, ob - wie teilweise vorgetragen wird - die Spieler bei den hier fraglichen Wetten anders als möglicherweise in der von dem Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Konstellation statt auf mehrere Sportereignisse auch lediglich auf ein einzelnes Spiel wetten können. Denn typischerweise wird -wie die Aufmachung der Spielbögen nahelegt auf mehrere Spiele gewettet. Auch ist der Ausgang eines einzelnen Spieles oder Wettkampfes für den Durchschnittsspieler in der Regel offen und deshalb der Ausgang der Wette typischerweise unabhängig von seinem Geschick. Daran ändert bei der gebotenen typisierenden Betrachtungsweise nicht, dass es in einzelnen Spielen klare Favoriten geben kann.

b. In der Rechtsprechung ist bereits geklärt, dass unabhängig von der Bereitstellung von Monitoren, auf denen die Wettkunden Sportereignisse verfolgen können etc., es für die Veranstaltung eines öffentlichen Glückspiels ausreicht, wenn zur Durchführung des Spielbetriebs unter eigener Firmenbezeichnung Räumlichkeiten angemietet und die erforderliche Ausstattung bereitgestellt werden, Wettprogramme ausgelegt, Einzahlungen entgegengenommen und Gewinne ausgezahlt werden (BVerwG, Urt. vom 21.6.2006 a.a.O.). Diese Voraussetzungen sind auch erfüllt, soweit Wetten an einen dritten Veranstalter vermittelt werden (BVerwG a.a.O.). Es erscheint nicht fraglich, dass in dem hier interessierenden Wettlokal in diesem Sinne Wetten veranstaltet bzw. vermittelt und dafür Einrichtungen bereitgestellt werden.

4. Die Antragstellerin veranstaltet bzw. vermittelt die Sportwetten auch unerlaubt im Sinne des § 284 StGB. Angesichts des Sportwettmonopols, das in Hamburg durch den hier unmittelbar als Gesetz geltenden Lotteriestaatsvertrag verankert ist, erlauben es die den Wettveranstaltern in unterschiedlichen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union erteilten Genehmigungen nicht, in Hamburg Sportwetten zu veranstalten, zu vermitteln und Einrichtungen hierfür bereit zu stellen. Deshalb kann dahinstehen, ob die den Wettveranstaltern nach dem Recht ihres Herkunftsstaates erteilten Genehmigungen sich nach dem dortigen Recht überhaupt auf die Vermittlung von Wetten aus dem Ausland erstrecken.

a. Allerdings genügt das staatliche Wettmonopol in seiner gegenwärtigen gesetzlichen Ausgestaltung durch den in Hamburg unmittelbar als Gesetz geltenden Lotteriestaatsvertrag den Anforderungen des Grundrechts der Freiheit der Berufswahl aus Art. 12 Abs. 1 GG nicht. Dies hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Urteil vom 28.3.2006, BVerfGE 115, 276 ff) zu der vergleichbaren Rechtslage in Bayern entschieden und auch für Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt so gesehen (BVerfG, Beschl. vom 4.7.2006, WM 2006, 1644 und vom 18.1.2006 -1 BvR 874105 -juris Rn 8 -). Diese Beanstandungen treffen auch für Hamburg zu. Gleichwohl ist das Verfahren nicht - wie teilweise vorgetragen wird - nach Art. 100 Abs. 1 GG auszusetzen, damit das Bundesverfassungsgericht über die Vereinbarkeit des Lotteriestaatsvertrages in Hamburg mit Art. 12 Abs. 1 GG entscheidet. Eine Vorlage ist in diesem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes schon deshalb entbehrlich, weil in Hamburg die Bedingungen erfüllt sind, von denen das Bundesverfassungsgericht a.a.O. den Fortbestand des staatlichen Sportwettmonopols bis zum Ablauf der von ihm bis zum 31. Dezember 2007 gesetzten Übergangsfrist abhängig gemacht hat. Deshalb gilt dieses Monopol in Hamburg zur Zeit fort.

a.a. Es ist nicht dargelegt, dass die Antragsgegnerin bzw. die in ihrem Treuhandvermögen befindliche Nord-West Lotto und Toto Hamburg (NLHT) die Übergangszeit zu einer expansiven Vermarktung von Wetten und einer Erweiterung des Angebots staatlicher Wett-Veranstaltungen sowie zu einer Werbung nutzt, die über eine sachliche Information hinaus gezielt zum Wetten auffordert. Hingegen ist nicht erforderlich, dass während des Übergangszeitraumes bereits vollständig alle Anforderungen erfüllt werden, die das Bundesverfassungsgericht an eine gesetzliche Neuregelung des Wettmonopols stellt. Während der derzeitigen Übergangszeit ist von Verfassung wegen nur ein Mindestmaß an Konsistenz verlangt.

Ausreichend ist, dass die Antragsgegnerin unverzüglich damit beginnt, **das** bestehende staatliche Sportwettenmonopol konsequent am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wertsucht auszurichten (vgl. BVerfG, a.a.O.; BVerfG, Beschl. vom 19.10.2006, WM 2006, 2326 -juris Rn 18-19). Dies hat sie getan:

Der von Nord-West Lotto und Toto Hamburg mit der Antragsgegnerin abgestimmte Maßnahmenkatalog sieht für den Bereich der Oddset-Wetten u.a. vor:

- Einstellung auffordernder Werbung im Internet
- Beendigung einzelner Webekampagnen wie z. B. Bandenwerbung für Oddset in den Stadien sowie Absetzung von Rundfunk- und Fernsehwerbung
- Verzicht auf verschiedene Wettangebote (u.a. Halbzeitergebnisse, Rote Karten, Eckstöße Live Wetten) etc. und Wettmöglichkeiten bei Großveranstaltungen und in Stadien,
- Trikotwerbung erfolgt nicht,
- Einstellung von Promotion-Aktionen mit Verkaufscharakter vor den Annahmestellen,
- Weiterentwicklung eines Flyers zur Suchtprävention in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für interdisziplinäre Suchtforschung,
- Absenkung des Spieleinsatzlimits im Internet von wöchentlich 5.000 Euro auf 500 Euro,
- Abschaltung des Internetportals von Lotto-Hamburg,
- Schulung und Weiterbildung des gesamten Verkaufspersonals in den 530 Lotto-Annahmestellen in Hamburg,
- Vorbereitung einer Pflichtkundenkarte zum 1.7.2007, um jeden Spieler eindeutig identifizieren und so insbesondere den Jugendschutz sicherstellen zu können,
- Schufa-Anfrage für alle Internetkunden auch zur Feststellung der Volljährigkeit,
- Ansprache von Kunden, die auffällig häufig Gewinne ab 1.000 Euro geltend machen,
- Warnhinweise auf den neuen Wertscheinen mit Hinweis auf Hilfsmöglichkeiten.

Dieser Maßnahmenkatalog ist auch weitestgehend umgesetzt. Die Antragsgegnerin hat insoweit unwidersprochen u.a. vorgetragen:

- Die Fernsehwerbung wurde abgesetzt und die Rundfunkwerbung umgestellt, keine Trikotwerbung erlaubt, die Oddset-Werbemittel im Altona 93 Stadium entfernt und verschiedene Fußballvereine aufgefordert, Oddset-Bandenwerbung zu unterlassen sowie Werbematerialien zurückzuschicken etc.,
- Umbenennung der Kundenzeitschrift ?mach mit? in ?Lotto aktuell?,
- Halbzeitergebnisse werden nicht mehr in die Spielpaarungen aufgenommen,
- Weiterentwicklung der Flyer für Suchtprävention,
- Suchtpräventive Basisschulungen des gesamten ca. 2.000 Personen umfassenden Verkaufspersonals und Fortführung einer Aufbauschulung ab Mai 2007 und Entwicklung eines Sozialkonzepts für eine aktive Spielsuchtprävention durch das Zentrum für Interdisziplinäre Suchtforschung des Universitätsklinikums Eppendorf,
- Reduzierung der Annahmestellen in Hamburg seit Ende März 2006 von 530 auf 489,
- Abschaltung von Internetportals von Lotto Hamburg.

(1) Es trifft nicht zu, dass die Antragsgegnerin bzw. Lotto Hamburg (NLTH) ihr Sportwettenangebot nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.3.2006 ausgeweitet haben. Insbesondere besteht die bemängelte sog. Handicapwette schon seit 2001 und wird das 2. Wettprogramm in Wochen mit sehr vielen Wettprogrammen bereits seit der 37 KW 2005 abgeboten. Auch sind neue Vertriebswege nach dem Vorbringen der Antragsgegnerin, an dem zu zweifeln kein Anlass besteht, durch Zusammenarbeit mit einer Tankstellen- oder Supermarktkette nicht geplant, auch wenn einige Annahmestellen in Tankstellen und Supermärkten betrieben werden. Gegen eine unzulässige Ausweitung des staatlichen Sportwettenangebots spricht insbesondere, dass der Oddset-Umsatz der im Treuhandvermögen der Antragsgegnerin stehenden NLTH von im Jahr 2002 ca. 21 Mio Euro auf knapp 7 Mio Euro in 2006 zurückgegangen ist.

(2) Der Hinweis dringt nicht durch, das Bundesverfassungsgericht a.a.O. halte auch den Vertriebsweg durch ein breit gefächertes Netz von Lotto-Annahmestellen für bedenklich, weil dadurch die Möglichkeit zum Sportwetten u einem ?normalen? Gut des täglichen Lebens werde. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Übergangsregelung nicht davon abhängig gemacht, dass dieses Netz quantitativ eingeschränkt wird. Insoweit hat es offen gelassen, ob seinen Bedenken auch durch qualitative Maßnahmen zur Bekämpfung der Wettleidenschaft in den Annahmestellen Rechnung getragen werden kann, wie dies die Antragsgegnerin und Nord-West-Lotto Toto Hamburg u.a. durch ihr Schulungskonzept versuchen. Auch wird durch eine Änderung des Vergütungssystems der Gefahr entgegengewirkt, dass die Loto- und Totoannahmestellen aus finanziellem Eigeninteresse heraus ihre Kunden dazu zu bewegen versuchen, möglichst viele Oddset-Wetten abzuschließen. Sie erhalten nicht mehr eine nach dem von ihnen getätigten Umsatz berechnete Provision, sondern eine Vergütung je Spielschein und zwar unabhängig davon, wie viele Wetten ein Spieler auf dem Spielschein ankreuzt. Die Vorstellung liegt eher fern, dass die Betreiber der Annahmestellen deshalb Spieler ermuntern, jeweils möglichst viele Spielscheine abzugeben. Denn der Spieler hat je Spielschein eine Bearbeitungsgebühr zu entrichten. Deshalb wird er daran interessiert sein, nur einen Spielschein abzugeben.

(3) Auch die Aufstellung der neuen interaktiven Service-Terminals Jackpoint in den Annahmestellen führt schwerlich zu einer unzulässigen Ausdehnung des Wettangebots. Diese bieten in einem modernen Medium zahlreiche Informationen einschließlich solcher der Suchtprävention zu Sportwetten und Lotterien. Es leuchtet ein, dass derartige zeitgemäße Kommunikationsformen erforderlich sind, um die Wettenden zu erreichen.

(4) Auch kommt es nicht darauf an, ob in anderen Bundesländern in einem über das von dem Bundesverfassungsgericht erlaubte Maß hinausgehend geworben wird. Die Antragsgegnerin ist angesichts der Eigenständigkeit der einzelnen Bundesländer nur für den Bereich ihres Landes für die Einhaltung der Anforderungen an die Werbebeschränkungen verantwortlich. Daran ändert nichts, dass der Toto- und Lottoblock länderübergreifend tätig wird. Es ist nichts dafür vorgetragen oder ersichtlich, dass die Antragsgegnerin die länderübergreifende Zusammenarbeit bei der Erstellung und dem Vertrieb der staatlichen Oddset-Wetten missbräuchlich nutzt, um den Anforderungen an den Fortbestand des staatlichen Wettmonopols zu entgehen. So wurde im Deutschen Lotto- und Totoblock eine Arbeitsgruppe ?Suchtprävention" eingerichtet, die blockweite Standards für die Spielsuchtprävention erarbeiten soll. Auch ist nichts dafür ersichtlich, dass die in einzelnen Bundesländern möglicherweise - was hier nicht näher aufzuklären ist - bedenklichen Werbemaßnahmen in einer Weise und einem Umfang nach Hamburg hineinwirken, dass sie die Ausrichtung des hiesigen Wettmonopols an dem Ziel einer Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht in Frage stellen.

(5) Es überzeugt nicht, wenn vorgetragen wird, mit der Einführung eines neuen gemein- Samen Logos für Lotto, Toto und Oddset-Wetten werde der Rahmen zulässiger Werbung überschritten. Es ist noch nicht jede Werbung unzulässig, die über eine bloße sachliche Information zur Art und Weise der Wettmöglichkeit hinausgeht. Untersagt ist nach der Übergangsregelung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.3.2006(a.a.O.) eine Werbung erst, wenn sie gezielt zum Wetten auffordert, Eine derartige gezielte Aufforderung beinhaltet das neue Logo nicht. Auch die in Hamburg verwendeten Werbetafeln ?Der Ball rollt wieder. Die Bundesliga bei Oddset" beinhalten noch keine klar gezielte Aufforderung zum Wetten. Sie überschreiten den Bereich zulässiger Werbung jedenfalls nicht in einem solchem Maße, dass dadurch die Ernsthaftigkeit der ergriffenen Maßnahmen zweifelhaft erscheint. Soweit ferner eine angeblich aggressive Werbung während der Fußballweltmeisterschaft gerügt wird, bezieht sich dies zum einen nicht auf Werbemaßnahmen in Hamburg und werden zum anderen nur vereinzelte Verstöße für einen erheblich zurückliegenden Zeitraum vorgetragen. Daher kann unentschieden bleiben, ob anderswo Werbemaßnahmen tatsächlich in relevantem Umfang gezielt zum Wetten aufgefordert haben.

(6) Auch der Hinweis auf den Aufforderungscharakter, den möglicherweise die Werbung einzelner privater Vermittler staatlicher Oddset-Wetten aufweist, führt nicht zum Erfolg der Beschwerde. Die Antragsgegnerin dringt nach ihrem glaubhaften Vorbringen durch Änderung der von NLHT mit einzelnen gewerblichen Spielvermittlern vereinbarten Geschäftsbesorgungsverträge darauf, dass diese Vermittler ihre Werbung an die rechtlichen Anforderungen anpassen. In einzelnen Fällen hat sie auch erfolgreich unzulässige Werbemaßnahmen wie eine Telefonwerbung oder ein Wetten über SMS abgemahnt.

(7) Ebenso ist nicht zu beanstanden, dass NLHT nach Einstellung ihres Internetportals ihre Internetkunden auf die Möglichkeiten eines Wettabonnements hingewiesen hat. Es leuchtet ein, dass die Gefahr drohte, diesen Kreis ständiger Wetter ansonsten an den privaten Wettmarkt im Internet zu verlieren und damit gesteigerten Gefahren auszusetzen. Dass auch ein wirtschaftliches Eigeninteresse bei dieser Mailaktion eine Rolle gespielt haben mag, stellt diese Bewertung nicht in Frage.

Auch überzeugt das Vorbringen nicht, aus kartellrechtlichen Gründen konnten die Antragsgegnerin und NLHT die Beschränkungen der Vertriebswege nicht durchhalten und deshalb das Sparwettmonopol nicht an dem Ziel einer Eindämmung des Spieltriebs ausrichten. Auch wenn es aus Gründen des Kartellrechtes notwendig sein sollte, weitere Vertrieber zuzulassen, hindert dies nicht, in den Verträgen mit neuen Vertriebspartnern die Werbung für Oddset-Wetten auf das zulässige Maß zu begrenzen. Im Übrigen bezieht sich das Bundeskartellamt in seinem Beschluss vom 23.8.2006 lediglich auf den Vertrieb von Lotto durch gewerbliche Vermittler und nicht die hier fraglichen Oddset-Wetten.

Ferner überzeugt die Überlegung nicht, an Sportwetten interessierte Kunden könnten schwerlich daran gehindert werden, über das Internet direkt im Ausland zu wetten. Dieser Weg ist für die Wettenden ersichtlich nicht in gleicher Weise attraktiv wie der über hiesige Wettbüros mit ihrer mitunter besonderen „Wettatmosphäre“. Andernfalls wäre nicht erklärlich, weshalb zahlreiche private Wettbüros in den letzten Monaten gegründet wurden.

(8) Des Weiteren kommt es nicht darauf an, in welchem Maße die Werbung für Lotto und Toto-Spiele umgestellt werden muss und ob die umfangreiche und zumindest teilweise wohl zum Spielen auffordernde Werbung für Lottoprodukte unzulässig ist. Insoweit handelt es sich um andere Glücksspielsektoren. Die Antragsgegnerin darf auch dann mit dem Ziel der Eindämmung des Spieltriebs an dem Wettmonopol für Sportwetten festhalten, wenn sie ihre Maßnahmen in anderen Bereichen der Glückspielmärkte weniger strikt und andersartig ausgestaltet.

(9) Ebenso vermag das Vorbringen nicht zu überzeugen, insbesondere in Nordrhein- Westfalen würden zahlreiche Lotto-Annahmestellen Wetten auch Jugendlichen zugänglich machen. Zum einen ist nicht dargelegt, dass dies auch in Hamburg so ist. Zum anderen hat die Antragsgegnerin das Verkaufspersonal geschult und plant sie weitere umfangreiche Schulungsmaßnahmen. Sie trägt vor, zur Kontrolle unangemeldete Testkäufe durchzuführen. Auch will sie mit der Kundenkarte ein Instrument einführen, das gerade Minderjährigen den Zugang zu den Wetten erschwert. Es ist nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin keine ausreichenden Maßnahmen zum Schutz der Jugend ergreift. Daran ändert nichts, dass sich wahrscheinlich in Einzelfällen Minderjährige Gelegenheit zu Oddset-Wetten verschaffen. Eine Maßnahme ist nicht deshalb ungeeignet, weil sie keinen vollständigen Erfolg verspricht.

Deshalb greift auch der Hinweis nicht durch, die Kunden könnten die Einsatzbeschränkung auf 500 Euro bei Oddset-Wetten leicht dadurch umgehen, dass sie nacheinander in mehreren Annahmestellen Wettscheine abgeben. Im Übrigen bietet die geplante Kundenkarte bei entsprechender Ausgestaltung Möglichkeiten, derartige Umgehungen des Einsatzlimits entgegen zu wirken.

(10) Das Sportwettmonopol entfällt noch nicht deshalb, weil einzelne Maßnahmen der Suchtprävention noch nicht vollständig greifen. Dass das mit einem Link versehene Hamburger „Sucht-Telefon“ bei einem Anruf eines Bevollmächtigten eines der Beschwerdeverfahren nicht erreichbar war und auch nicht zurückgerufen wurde, ist bedauerlich. Hieraus kann aber noch nicht geschlossen werden, die Antragsgegnerin und NLHT verfolgten die Suchtprävention nicht ernstlich.

b. Die in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union erteilten Genehmigungen für die Veranstaltung von Sportwetten erlauben es auch nicht aus Gründen der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit, in Hamburg Sportwetten zu veranstalten, zu vermitteln und Einrichtungen dafür bereit zu stellen. Der Anwendungsvorrang des Rechtes der Europäischen Gemeinschaft verdrängt das innerstaatliche Sportwettmonopol nicht.

Zwar beschränkt dieses Monopol die Niederlassungsfreiheit aus Art. 43 EG und die in Art. 49 EG gewährleistete Dienstleistungsfreiheit. Der Europäische Gerichtshof hat aber anerkannt, dass diese u.a. aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses eingeschränkt werden dürfen. Dazu zählen -wie der EuGH jüngst mit Urteil vom 6.3.2007 in den Rechtssachen Placanica, Palazzese und Sorricchio Rn 46 m.w.Nachw. bestätigt hat - der Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen sowie die Verhütung von Störungen der sozialen Ordnung im Allgemeinen. Der Europäische Gerichtshof hat in diesem Urteil an seiner Rechtsprechung (Urteil vom 6. 11. 2003 - Gambelli - Slg 2003 I-13031) festgehalten, nach der die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft, die mit Spielen und Wetten einhergehen, ein ausreichendes Ermessen der staatlichen Stellen rechtfertigen, festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben. Danach steht es den Mitgliedstaaten frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen, sofern die Beschränkungen den sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergebenden Anforderungen hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit genügen. Insoweit ist von dem nationalen Gericht zu prüfen, ob die Beschränkung geeignet ist, die Verwirklichung des von dem jeweiligen Mitgliedsstaat geltend gemachten Zieles oder geltend gemachten Ziele zu gewährleisten und ob sie über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels oder dieser Ziele erforderlich ist.

b.a. Die Antragsgegnerin verfolgt mit dem Sportwettmonopol europarechtlich zulässige Ziele, nämlich den Verbraucherschutz, die Eindämmung des Spieltriebes, den Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften und die Abwehr von Gefahren aus der Begleitkriminalität. Es liegt in ihrem Ermessen, das Schutzniveau zu bestimmen und zur Wahrung des Schutzniveaus ein Sportwettmonopol vorzusehen:

(1) Der Europäische Gerichtshof differenziert in seinem Urteil vom 6.März 2006 -Rn 52

-zwischen dem Ziel, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern und -soweit Glücksspiele zugelassen sind - dem Ziel, Straftaten durch eine Kontrolle der auf diesem Gebiet tätigen Wirtschaftsteilnehmer vorzubeugen. Dabei erkennt er ausdrücklich an, dass das Ziel einer Verminderung der Spielgelegenheiten es grundsätzlich rechtfertigt, die Anzahl der Wirtschaftsteilnehmer zu begrenzen (EuGH a.a.O.- Rn 53 -). Um eine derartige -gesteigerte -Begrenzung handelt es sich bei dem Sportwettmonopol.

Insoweit unterscheidet sich die Rechtslage in Deutschland grundsätzlich von der in Italien, die Anlass zu der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gab. In Italien wurde lediglich das Ziel verfolgt, die Glücksspieltätigkeiten in kontrollierbare Bahnen zu lenken, und deshalb ein Konzessionsmodell mit einer Begrenzung der Gesamtzahl der Konzessionen auf anscheinend 1000 praktiziert. Dabei hat der italienische Staat nach den von dem Europäischen Gerichtshof seinem Urteil zugrunde gelegten Feststellungen des italienischen Vorlagegerichts eine expansive Politik mit dem Ziel verfolgt, die Staatseinnahmen zu erhöhen. Insoweit hat der EuGH lediglich beanstandet, dass nach der italienischen Regelung Kapitalgesellschaften, deren Anteile auf reglementierten Märkten gehandelt werden, von der Konzessionsvergabe völlig ausgeschlossen sind. Mit dieser Problematik der Ausgestaltung eines konzessionierten Wettmarktes ist die Einrichtung eines staatlichen Sportwettmonopols nicht zu vergleichen, das nicht nur das Spielgeschehen in kontrollierte Bahnen lenken, sondern auch die Gelegenheit zum Spiel vermindern will. Wegen der Höherrangigkeit dieses letzteren Zieles kann aus dem Verbot des Ausschlusses der genannten Kapitalgesellschaften von der Konzessionsvergabe nicht geschlossen werden, dass erst recht nicht wie im Falle eines Monopols alle Bewerber für den Sportwettmarkt ausgeschlossen werden dürften. Insoweit besteht jedenfalls im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes kein Anlass, das Verfahren auszusetzen und dem Europäischen Gerichtshof die in einem Teil der Beschwerden formulierten Fragen zur Auslegung des Europäischen Rechts vorzulegen.

(2) Es ist auch nicht zu erkennen, dass ein System staatlich an eine Vielzahl privater Wettunternehmen vergebener Konzessionen oder anderer Formen staatlicher Kontrolle gleichermaßen wie ein Monopol geeignet ist, die Gelegenheiten für Sportwetten zu vermindern. Konkurrieren verschiedene private Anbieter mit unterschiedlichen Wettangeboten, so wird der Wettmarkt regelmäßig ausgedehnt und werden damit alle

Gelegenheiten zum Wetten erhöht. Dies bestätigt der Blick auf die hohe Zahl privater Wettbüros bzw. Wettvermittler, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. März 2006 in Hamburg auf dem Markt getreten sind. Sie erhöhen mit ihren vielfältigen Angeboten die Wettmöglichkeiten und die Wetttätigkeit. Dies gilt auch dann, wenn sie sich selbst - wie es jedenfalls teilweise geschieht - Werbebeschränkungen unterwerfen.

b.b. Jedenfalls verfolgt die Freie und Hansestadt Hamburg gegenwärtig mit der Beibehaltung des Wettmonopols auch das Ziel, die Gelegenheiten zum Wetten zu vermindern und die Tätigkeiten in diesem Bereich zu begrenzen. Insoweit wird auf die Ausführungen zu der Einhaltung der Übergangsregelung des Bundesverfassungsgerichts zu 3 .a.a. verwiesen. Dass daneben als erfreuliche Nebenfolge auch Einnahmen erzielt werden sollen, schadet nicht.

b.c. Es kommt nicht darauf an, ob die Antragsgegnerin auch in anderen Sektoren des Glückspielmarkts, insbesondere im Bereich des Lotto und Toto sowie der Spielbanken und der Geldspielgeräte, das Ziel einer Verminderung der Spielgelegenheiten verfolgt. Der Europäische Gerichtshof a.a.O. Rn 53 hat nicht verlangt, dass die Zahl der Wirtschaftsteilnehmer nur begrenzt werden darf, wenn nicht nur in einem Teilbereich des Gesamtmarktes für alle Glückspiele die Tätigkeiten kohärent und systematisch begrenzt werden, sondern in allen unterschiedlichen Glückspielmärkten. Der Europäische Gerichtshof a.a.O., der eine Kontrolle der jeweiligen einzelnen Regelungen verlangt, spricht vielmehr ausdrücklich von den "Glücksspielsektoren". Es ist zulässig, auch Gefahren in einem Sektor der Glückspiele zu bekämpfen, wenn es an einem kohärenten Gesamtkonzept für die gleichzeitige Suchtprävention in anderen Glücksspielbereichen fehlt. Da es sich um unterschiedliche Märkte mit einem unterschiedlichen Spielsuchtpotential handelt, darf der Staat für die einzelnen Bereiche gesonderte Einzelkonzepte entwickeln.

b.d. Ferner widerspricht das Sportwettmonopol in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung nicht deshalb den Anforderungen an Beschränkungen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, weil der gegenwärtige Lotteriestaatsvertrag keine gesetzlichen Regelungen enthält, die sicherstellen, dass das Sportwettmonopol an dem Ziel einer Verminderung der Spielgelegenheiten ausgerichtet ist. Der Europäische Gerichtshof hat weder in seiner Gambelli-Entscheidung a.a.O., noch in seinem Urteil vom 6.3.2007 die Zulässigkeit eines nationalen Wettmonopols davon abhängig gemacht, dass das nationale Gesetz selbst regelungstechnisch sicherstellt, dass die Beschränkungen tatsächlich einem europarechtlich zulässigen Ziel dienen (vgl. im einzelnen OVG Hamburg, Beschl. vom 9.10.2006 -1 Bs 204/6 -). Entscheidend ist, dass die Beschränkungen tatsächlich geeignet sind, die Verwirklichung der zulässigen Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch die Gelegenheit zum Wetten auf Sportereignisse vermindern. Deshalb kommt es nicht auf das Beschwerdevorbringen an, die Übergangsordnung in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.3.2006 a.a.O. beinhalte jedenfalls für Hamburg keine "verfassungsgerichtliche Ersatzgesetzgebung".

b.e. Ebenso führt das Vorbringen nicht weiter, der Europäische Gerichtshof habe in Sachen Lindmann, Urt. vom 13.1.2003, Slg 2003 1-13519) verlangt, dass dem nationalen Gesetzgeber, der die Dienstleistungsfreiheit im Bereich der Glückspiele beschränkt, vor Erlass des Gesetzes eine Untersuchung zur Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der beschränkenden Maßnahmen vorgelegen habe. Dies ist nicht so. Es müssen lediglich die Rechtfertigungsgründe, die von einem Mitgliedstaat geltend gemacht werden, von einer solchen Untersuchung begleitet sein. Deshalb genügt, dass sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 28.3.2006 (a.a.O.) auf eine Untersuchung zu dem Gefahrpotential gestützt hat, das für suchgefährdete Spieler mit einer Ausweitung der Sportwetten verbunden ist.

Da nach allem die tatsächliche Ausgestaltung des Wettmonopols in Hamburg zur Zeit den europarechtlichen Anforderungen genügt, kann dahinstehen, inwieweit das europäische Recht dem nationalen Gesetzgeber Übergangsfristen einräumt, um sein nationales Recht an die Erfordernisse der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit anzupassen.

4. Es besteht auch ein besonderes öffentliches Interesse daran, das staatliche Wettmonopol sofort noch vor der Entscheidung über den Widerspruch und eine etwaige Klage durchzusetzen. Die Beschwerde vermag

sich nicht darauf zu berufen, dass der Grundsatz effektiven Rechtsschutzes hohe Anforderungen an den Nachweis konkreter Gefahren stelle und solche wegen der Ausgestaltung des im vorliegenden Falle fraglichen privaten Wettangebots nicht bestünden (vgl. dazu BVerfG, Beschl. vom 27.4.2005 -1 BvR 223/2005 -) Das Bundesverfassungsgericht hat, nachdem es die Rechtslage weitgehend mit seinem Urteil vom 28.3.2006 a.a.O. geklärt hat, mit Beschlüssen vom 19.10.2006 und vom 4.7.2006 a.a.O. festgestellt, dass schon aus dem Verbot der unerlaubten Vermittlung gewerblich veranstalteter Sportwetten unabhängig von der Frage der Strafbarkeit zugleich ein besonderes Interesse an der sofortigen Vollziehung folgt. Die Antragsgegnerin muss die mit einer Ausdehnung des Wettangebots verbundenen Gefahren für eine Eingrenzung der Spielsuchtgefährdungen auch nicht übergangsweise hinnehmen. Die hohe Zahl neu gegründeter privater Wettbüros zeigt, wie schwer es ist, diesen Markt wieder einzudämmen. Sie darf dem Suchtpotential, das dieser Markt für seine Wettkunden in sich birgt, sofort begegnen. Dem gegenüber ist das Interesse der Antragstellerin nicht schutzwürdig, ihren Wettbetrieb vorerst weiterführen zu dürfen. Ihr musste von Anfang an deutlich sein, dass sie eine nach deutschem Recht unerlaubte Wetttätigkeit aufgenommen hat und sie dafür keine Erlaubnis erwarten konnte.

Die Entscheidung über die Kosten folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO; die über den Streitwert beruht auf den §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 3 Nr. 2 VwGO.

Unterschriften