



## VERWALTUNGSGERICHT STUTT GART

### BESCHLUSS

Aktenzeichen: 4 K 4435/06

Entscheidung vom 24. Juli 2007

In dem Rechtsstreit

...  
gegen  
...

hat das Verwaltungsgericht beschlossen:

1. Das Verfahren wird ausgesetzt.
2. Dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft werden folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
  - a. Sind die Art. 43 und 49 EG dahingehend auszulegen, dass sie einem innerstaatlichen Monopol auf bestimmte Glücksspiele, wie z. B. Sportwetten und Lotterien, entgegenstehen, wenn es in dem betreffenden Mitgliedstaat insgesamt an einer kohärenten und systematischen Politik zur Beschränkung des Glücksspiels fehlt, weil die innerstaatlich konzessionierten Veranstalter zur Teilnahme an anderen Glücksspielen ? wie staatlichen Sportwetten und Lotterien ? ermuntern und hierfür werben, und ferner andere Spiele mit gleichem oder sogar höherem Suchtgefährdungspotential ? wie Wetten auf bestimmte Sportereignisse (Pferderennen), Automaten Spiele und in Spielbanken ? von privaten Dienstleistungsanbietern erbracht werden dürfen?
  - b. Sind die Artikel 43 und 49 EG dahingehend auszulegen, dass durch dafür zuständige staatliche Stellen der Mitgliedstaaten ausgestellte Genehmigungen der Veranstaltung von Sportwetten, die nicht auf das jeweilige Staatsgebiet beschränkt sind, den Inhaber der Genehmigung wie auch von ihm beauftragte Dritte berechtigen, auch im Bereich der anderen Mitgliedstaaten ohne weitere zusätzliche nationale Genehmigungen die jeweiligen Angebote zum Abschluss von Verträgen anzubieten und durchzuführen?

Gründe

I.

Die Klägerin ? eine deutsche juristische Person des Privatrechts ? begehrt die Aufhebung einer Verfügung des Beklagten, mit der ihr unter anderem untersagt wurde, in Baden-Württemberg Sportwetten zu veranstalten, zu vermitteln, hierfür zu werben oder solche Tätigkeiten zu unterstützen.

Die Klägerin ist Mieterin des Geschäftslokals in der B.-Straße in S. Die von ihr gemieteten Räumlichkeiten hat

sie zum Teil an die Fa. A. GmbH, S., untervermietet. Die Fa. A. hat ihrerseits mit der Fa. D. Ltd., Gibraltar, einen Geschäftsbesorgungsvertrag zur Vermittlung von Sportwetten abgeschlossen. Die Firma D. Ltd. ist Inhaberin einer Lizenz der Regierung von Gibraltar vom 16.02.2006, mit der ihr unter anderem die Veranstaltung von Sportwetten erlaubt wird. Die Firma A. GmbH nimmt als Geschäftsbesorgerin und Empfangsbotin auf Provisionsbasis Wetttaufträge der Kunden entgegen und leitet diese Angebote online aus dem Geschäftslokal an das Unternehmen D. Ltd. weiter. Die rechtsverbindlichen Verträge kommen zwischen den Kunden und der D. Ltd zustande, während die A. GmbH aus den Wettverträgen nicht verpflichtet und berechtigt wird.

Da nach Auffassung des Regierungspräsidiums Karlsruhe sowohl die Tätigkeit der Firma A. GmbH als auch die Tätigkeit der Klägerin verboten seien, teilte dieses der Klägerin mit Schreiben vom 06.10.2006 mit, dass beabsichtigt sei, eine Untersagungsverfügung zu erlassen.

Mit Verfügung vom 23.11.2006 untersagte daraufhin das Regierungspräsidium der Klägerin, in Baden-Württemberg Sportwetten zu veranstalten, zu vermitteln, hierfür zu werben oder solche Tätigkeiten zu unterstützen. Weiter wurde der Klägerin aufgegeben, die zur Veranstaltung oder Vermittlung solcher Glücksspiele vorgehaltenen Geräte aus den öffentlich zugänglichen Räumen zu entfernen (Ziffer 1). Sodann wurde der Klägerin aufgegeben, die untersagten Tätigkeiten unverzüglich einzustellen und die Einstellung der Tätigkeiten dem Regierungspräsidium mitzuteilen (Ziffer 2). Unter Ziffer 3 der Verfügung wurde die sofortige Vollziehung angeordnet. Schließlich wurde der Klägerin für den Fall, dass sie nicht binnen zwei Wochen nach Zustellung der Verfügung dieser nachkomme ein Zwangsgeld in Höhe von 10 000,00 EUR angedroht (Ziffer 4). Zur Begründung führte das Regierungspräsidium aus: Bei den hier in Frage stehenden veranstalteten Sportwetten mit festen Gewinnquoten handele es sich um ein Glücksspiel im Sinne von § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland vom 18.12.2003 ? LottStV ? (GBI 2004, 274). Die Veranstaltung bzw. Vermittlung des Glücksspiels erfolge auch öffentlich. Indem die Klägerin der Öffentlichkeit Zugang zum Glücksspiel ermögliche, veranstalte sie dieses. Veranstalten in diesem Sinne sei nicht nur das Anbieten und Entgegennehmen von Wetten, sondern auch das Vermitteln von Wetten sowie jede Unterstützung solcher Tätigkeiten. Da die Veranstaltung bzw. Vermittlung von Sportwetten hier auch ohne die erforderliche Erlaubnis i.S.v. § 284 Abs. 1 StGB erfolge, liege ein strafbares Verhalten vor, zu dem die Klägerin jedenfalls strafrechtlich relevante Beihilfe leiste. Rechtsgrundlage der Untersagungsverfügung sei § 12 Abs. 1 LottStV i.V.m. § 3 Abs. 1 Staatslotteriesgesetz vom 14.12.2004 ? StLG ? (GBI 2004, 894).

Gegen die am 25.11.2006 zugestellte Verfügung hat die Klägerin am 11.12.2006 Klage zum Verwaltungsgericht Stuttgart erhoben und zugleich um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht. Mit Beschluss vom 29.12.2006 (4 K 4436/06) stellte das Verwaltungsgericht Stuttgart die aufschiebende Wirkung wieder her bzw. ordnete diese an. Die hiergegen vom Beklagten erhobene Beschwerde wies der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg durch Beschluss vom 06.02.2007 (6 S 224/07) zurück.

Zur Begründung beruft sich die Klägerin unter anderem auf die gemeinschaftsrechtliche Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, die es zulasse, die von einem anderen Mitgliedstaat ansässigen und dort konzessionierten Veranstalter durchgeführte Sportwetten auch in Deutschland anzubieten und zu vermitteln. Der Veranstalter, die D. Ltd., Gibraltar habe eine gültige staatliche Konzession Gibaltars. Zwar seien Beschränkungen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit im Bereich der Sportwetten nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht von vornherein unzulässig. Sie setzten jedoch eine kohärente und systematische Politik der Begrenzung voraus. Eine solche liege aber in der Bundesrepublik Deutschland nicht vor.

Die Klägerin beantragt,

die Verfügung des Regierungspräsidiums vom 23.11.2006 aufzuheben.

Der Beklagte ist der Klage entgegengetreten und verweist zur Begründung auf die Ausführungen in der angegriffenen Verfügung sowie im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die gewechselten Schriftsätze verwiesen.

Dem Gericht lagen die vom Regierungspräsidium geführten Verwaltungsakten vor.

II.

Die Kammer entscheidet im Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung (§ 101 Abs. 2 VwGO).

Das Gericht setzt in entsprechender Anwendung des § 94 VwGO das Verfahren aus, um die im Tenor formulierten Fragen dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen (vgl. Art. 234 Abs. 1 lit. a) EG).

1. Was die Durchführung der hier in Frage stehenden Sportwetten in Baden-Württemberg sowie die mit der Klage angegriffene Untersagungsverfügung betrifft, stellt sich die Rechtslage für die Kammer wie folgt dar: Nach Art. 5 Abs. 1 LottStV haben die Länder im Rahmen der Zielsetzungen des § 1 LottStV die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. Nach § 5 Abs. 2 LottStV können die Länder auf gesetzlicher Grundlage diese Aufgabe selbst, durch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen. Von dieser Möglichkeit hat das Land Baden-Württemberg gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 StLG Gebrauch gemacht und demzufolge die Durchführung von Sportwetten (ausgenommen Wetten auf Pferderennen) monopolisiert. Folge hiervon ist, dass nach § 6 LottStV insoweit keine Erlaubnisse an andere Veranstalter erteilt werden können und auch tatsächlich nicht erteilt werden. § 12 Abs. 1 LottStV ermächtigt die zuständigen Behörden des Landes im Rahmen einer bereichsspezifischen ordnungsrechtlichen Generalklausel die erforderlichen Maßnahmen bzw. Anordnungen zu treffen, um die Einhaltung der Bestimmungen des Staatsvertrags zu gewährleisten. § 12 Abs. 1 S. 2 LottStV benennt lediglich beispielhaft mögliche und zugelassene Maßnahmen, wie insbesondere die Untersagung der Veranstaltung unerlaubten Glückspiels.

Ausgehend hiervon ist die Kammer zu der Überzeugung gelangt, dass die vorliegende Klage im Wesentlichen abzuweisen wäre, wenn die von ihr formulierten Vorlagefragen negativ beantwortet würden und demnach das bestehende Sportwettenmonopol mit Gemeinschaftsrecht vereinbar wäre. Demgegenüber müsste die Klage im Falle der Gemeinschaftswidrigkeit des Sportwettenmonopols Erfolg haben.

Dies ergibt sich aus Folgendem: Die Klägerin kann sich als juristische Person des Privatrechts (vgl. Art. 19 Abs. 3 GG) im Rahmen der durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten allgemeinen Handlungsfreiheit selbst auf die Normen des Gemeinschaftsrechts (hier Art. 49 EG) berufen, auch wenn sie als Vermieterin des Geschäftslokals selbst weder Dienstleistungserbringerin noch Dienstleistungsempfängerin ist. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Urteil vom 16.01.1957 ? 1 BvR 253/56 ? E 6, 32; vom 18.07.1973 ? 1 BvR 23/73 ? E 35, 382) ist anerkannt, dass die Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG nur durch unterverfassungsrechtliche Normen eingeschränkt werden kann die mit objektivem Verfassungsrecht vereinbar sind. Nichts anderes gilt nach Überzeugung der Kammer jedoch für die Normen des Gemeinschaftsrechts, die gegenüber dem nationalen Recht Anwendungsvorrang genießen. Gibraltar fällt im Übrigen, was die Dienstleistungsfreiheit betrifft, in den Anwendungsbereich des EG (vgl. Art. 299 Abs. 4 EG i.V.m. Art. 28 der Beitrittsakte 1972).

Nach dem gegenwärtigen Sach- und Streitstand ist im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit von staatlichen Monopolen auf dem Gebiet des Lotteriewesens und Sportwettenwesens (vgl. BVerfG, Urteil vom 28.03.2006 ? 1 BvR 1054/01 ? E 115, 276; Kammerbeschlüsse vom 04.07.2006 ? 1 BvR 138/05 ? Juris; vom 29.08.2006 ? 1 BvR 2772/04 ? Juris; vom 19.10.2006 ? 1 BvR 2032/06 ? Juris; vom 18.12.2006 ? 1 BvR 874/06 ? Juris) davon auszugehen, dass auch ohne verfassungsmäßige Rechtsgrundlage für eine bis 31.12.2007 geltende Übergangszeit nach der aktuellen Verwaltungspraxis das staatliche Monopol verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist.

Es bestehen auch keine durchgreifenden Bedenken dagegen, dass der Beklagte der Klägerin unter Berufung auf § 12 Abs. 1 LottStV eine unerlaubte "Veranstaltung von Sportwetten" untersagt hat. Zwar kann es durchaus zweifelhaft sein, ob der vom Beklagten zugrunde gelegte weite Veranstaltungsbegriff (vgl. Seite 4 der angegriffenen Verfügung), der auch alle Unterstützungstätigkeiten, wie die Vermietung von Räumlichkeiten, in denen selbst die Veranstaltung bzw. Vermittlung von Sportwetten stattfindet, umfassen soll, mit dem Lotteriestaatsvertrag vereinbar ist. Da der Beklagte jedoch ersichtlich auch jegliche Unterstützungstätigkeiten erfassen wollte und § 12 Abs. 1 LottStV, wie oben dargelegt, eine umfassende Rechtsgrundlage für ein behördliches Einschreiten darstellt, durfte mit der angegriffenen Verfügung auch gegenüber der Klägerin eingeschritten und ihr der Sache nach die weitere Überlassung der hier in Frage stehenden Räume an die Fa. A. GmbH untersagt werden.

Das Gericht geht mit dem Beklagten und der, soweit ersichtlich, übereinstimmenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BVerwG, Urteil vom 21.06.2006 ? 6 C 19.06 ? NVwZ 2006, 1175; OVG Münster, Beschluss vom 28.06.2006 ? 4 B 961/06 ? NVwZ 2006, 1078; vgl. auch BGH, Urteil vom 28.11.2002 ? 4 StR 260/02 ? GewArch 2003, 332) davon aus, dass es sich bei den hier in Frage stehenden Wettveranstaltungen um Glücksspiele im Sinne des § 3 Abs. 1 LottStV handelt, weil selbst im Falle eines bei den Spielteilnehmern unterstellten einschlägigen Sachverständes gleichwohl die Entscheidung über den Gewinn zumindest überwiegend vom Zufall abhängt, ganz abgesehen davon, dass dieser Sachverstand gar nicht bei allen Teilnehmern vorausgesetzt werden kann.

Zweifelhaft erscheint allerdings, ob gegenüber der Klägerin, wie in Ziffer 1 Satz 2 der angegriffenen Verfügung geschehen, auch eine Verpflichtung ausgesprochen werden durfte, die vorgehaltenen Geräte aus den öffentlich zugänglichen Räumen zu entfernen. Denn diese wurden im Rahmen des zwischen der Klägerin und der A. GmbH abgeschlossenen Mietvertrags von der Fa. A. GmbH und nicht von der Klägerin in die Räumlichkeiten eingebracht. Es erscheint daher fraglich, ob die Klägerin überhaupt die erforderliche Verfügungsgewalt über diese Geräte innehat mit der Folge, dass eine entsprechende Verpflichtung ausschließlich der Firma A. GmbH gegenüber hätte ausgesprochen werden dürfen. Dies kann jedoch vorliegend dahinstehen, da die Vorlagefragen sich in erster Linie auf den untersagenden Teil der angegriffenen Verfügung beziehen. Daher kann letztlich auch offen bleiben, ob die der Klägerin gesetzte Frist von zwei Wochen für die hier erforderliche zivilrechtliche Abwicklung des Mietverhältnisses ausreichend und angemessen ist.

2. Die Kammer hat grundlegende Zweifel daran, dass die hier anzuwendenden Vorschriften des Lotteriestaatsvertrags sowie des Staatslotteriegesetzes mit Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. Wäre dies nicht der Fall, so könnte gegenüber der Klägerin keine auf § 12 LottStV gestützte Verfügung ergehen. Im Übrigen wäre auch der Tatbestand des unerlaubten Glückspiels im Sinne von § 284 StGB, zu dem die Klägerin zumindest strafrechtlich relevante Beihilfe leisten würde, nicht erfüllt. Gerade auf diesen Umstand hat der Beklagte zur Begründung der angegriffenen Verfügung auch maßgeblich abgestellt. Die Bedenken gegen eine Vereinbarkeit des hier in Frage stehenden Staatsmonopols ergeben sich aus folgenden Überlegungen:

a) Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs stellen nationale Regelungen, die strafbewehrte Verbote des Sammelns der Annahme und der Übertragung von Sportwetten enthalten, Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des Dienstleistungsverkehrs dar, wenn der betreffende Mitgliedstaat keine Genehmigung bzw. Konzession erteilt (Urt. v. 06.11.2003 ? Rs. C-243/01, Gambelli). Derartige Beschränkungen sind nach Art. 49 EG grundsätzlich verboten und nur im Ausnahmefall zulässig. Die Beschränkungen müssen sich nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses ergeben. Sie müssen zunächst geeignet sein, die Verwirklichung des mit den Beschränkungen verfolgten Ziels zu gewährleisten. Des Weiteren dürfen sie nicht über das zur Zielerreichung erforderliche Maß hinausgehen. Schließlich dürfen sie nur unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eingeführt und nicht diskriminierend eingesetzt werden. Im Übrigen hat der Gerichtshof zuletzt wieder in der Sache Placanica (Urteil vom 06.03.2007 ? Rs.C-338/04) betont, dass den Mitgliedstaaten bei alledem ein Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum zuzugestehen ist. Zu den eine Beschränkung rechtfertigenden zwingenden Gründen des Allgemeininteresses kann unter anderem die

Vermeidung von Anreizen zu überhöhten Ausgaben für Glücksspiele gehören. So könnten die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die sittlichen und finanziellen Folgen für den Einzelnen wie für die Gemeinschaft, die mit Spielen und Wetten einhergehen, ein ausreichendes Ermessen der staatlichen Stellen für eine Beschränkung rechtfertigen. Eine Monopolisierung und Begrenzung könne auch ein wirksamer Mechanismus sein, die im Bereich der Glücksspiele tätigen Wirtschaftsteilnehmer mit dem Ziel und Zweck zu kontrollieren, der Ausbeutung dieser Tätigkeiten zu kriminellen oder betrügerischen Zwecken vorzubeugen (vgl. Urteil vom 06.03.2007). Dabei hat der Europäische Gerichtshof auch entschieden, dass insbesondere strafrechtliche Sanktionen dann nicht erforderlich und unverhältnismäßig sein können, wenn staatlich zugelassene nationale Einrichtungen zur Teilnahme an Sportwetten ermutigen würden.

Hiernach liegt es auf der Hand, dass die genannten Vorschriften der §§ 5 Abs. 2 und 6 LottStV sowie § 2 Abs. 1 Nr. 2 StLG Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs darstellen, weil sie Angehörigen anderer Mitgliedstaaten sowohl das unmittelbare Tätigwerden in der Bundesrepublik Deutschland sowie eine Vermittlungstätigkeit durch Dritte untersagen.

Nach Auffassung der Kammer spricht alles dafür, dass die vorgenannten Regelungen sich als unzulässige Beschränkungen darstellen.

b) In diesem Zusammenhang ist zunächst festzuhalten, dass nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Sache Lindman Rechtfertigungsgründe, die von einem Mitgliedsstaat zur Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit geltend gemacht werden, nur dann anerkannt werden können, wenn sie zuvor von einer Untersuchung hinsichtlich der Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der von diesem Mitgliedstaat erlassenden beschränkenden Maßnahmen begleitet werden (Urt. v. 13.11.2003 ? C 42/02; vgl. auch den Hinweis im Urteil vom 06.03.2007 auf die durch den italienischen Senat durchgeführten Untersuchungen).

Nach den der Kammer vorliegenden Erkenntnissen, hat vor Erlass der gegenwärtig geltenden maßgeblichen Vorschriften des Staatslotterievertrages sowie des Staatslotteriegesetzes keine entsprechende Untersuchung über die Gefahren der Spielsucht und die Möglichkeiten deren Verhinderung stattgefunden. Die Bundesregierung hat in einer Stellungnahme vom 24.04.2007 an die Europäische Kommission auf deren Anfrage am 22.03.2007 mitgeteilt, dass die Länder lediglich für den aktuell beratenen Entwurf eines neuen Glücksspielstaatsvertrages entsprechende Untersuchungen herangezogen hätten und solche auch noch künftig in Auftrag geben würden.

Nach Ansicht der Kammer ist damit aber den Forderungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen.

c) Von wesentlich größerer Bedeutung sind jedoch die folgenden weiteren Überlegungen: Nach der vorgenannten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs kann eine zulässige Beschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit nur dann bejaht werden, wenn die Glücksspiel- und Wetttätigkeit kohärent und systematisch begrenzt wird. Von einer derartigen kohärenten und systematischen Begrenzung kann aber nach Überzeugung der Kammer nur dann gesprochen werden, wenn der Gesetzgeber grundsätzlich alle Sparten bzw. Sektoren von Glücksspielen bewertend in den Blick nimmt und sodann nach Maßgabe des jeweils ermittelten Gefährdungs- bzw. Suchtpotentials auch einschreitet. Dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 06.03.2007 kann nicht mit der hinreichenden Deutlichkeit entnommen werden, dass eine rein sektorale Betrachtungsweise den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen genügt, dieses wäre auch nicht tragfähig zu begründen (so auch nunmehr EFTA-Gerichtshof, Urteil vom 14.03.2007 ? E-1/06 ? ZfWG 2007, 134). Einen bestimmten Sektor außer acht zu lassen, mag allenfalls dann gerechtfertigt sein, wenn dieser in der gesellschaftlichen Wirklichkeit lediglich untergeordnete Bedeutung hat, insbesondere von dieser Kategorie von Glücksspiel offenkundig nur erheblich geringer zu bewertende Gefahren ausgehen und daher vernachlässigbar sind. Maßgeblich ist für die Kammer dabei auch die Überlegung, dass dann, wenn Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit grundsätzlich verboten sind, Ausnahmen hiervon eng zu fassen sind und jeweils einer besonderen Begründung bedürfen.

Demzufolge durfte der Gesetzgeber nicht allein die hier zu beurteilenden Sportwetten privater wie staatlicher

Art in den Blick nehmen, sondern muss auch alle sonstigen vielfältigen Formen des Glückspiels in seine Überlegungen und Maßnahmen einbeziehen. Es geht dabei neben dem Lottospiel und dem Verkauf von Losen an den Lottoannahmestellen vornehmlich um die Zulassung von Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeiten in Casinos, Gaststätten, Vergnügungsstätten und Spielhallen und das Angebot sogenannter Casinospiele in Spielbanken. Diese unterliegen zwar, wie ein Blick auf die §§ 33 c, 33 d und 33 i GewO zeigt, einem detaillierten Konzessionssystem, eine Monopolisierung zugunsten staatlicher Stellen hat jedoch nicht stattgefunden mit der Folge, dass dieser Sektor bzw. Markt in vielfältiger Weise privaten Unternehmen offensteht. Es sind bislang keine aussagekräftigen Erkenntnisse zutage getreten, wonach etwa die nicht monopolisierten Glückspielsektoren ein signifikant geringeres Gefährdungs- bzw. Suchtpotential darstellen könnten. Im Gegenteil: Das Bundesverfassungsgericht ist in seinem Urteil vom 28.03.2006 gerade davon ausgegangen, dass nach dem derzeitigen Stand der Erkenntnisse ein besonders hohes und gefährliches pathologisches Spielverhalten insbesondere bei den vielfältigen Geldspielautomaten bestehe. In der Literatur wird davon ausgegangen, dass etwa 80 v.H der pathologisch Spielsüchtigen solche seien, die an gewerblichen Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten aktiv seien (vgl. Diegmann ZRP 2007, 126 m.w.N.).

Der gebotenen gemeinschaftlichen Kohärenz stünde allerdings nicht entgegen, wenn ein Mitgliedstaat nach und auf Grund einer Gesamtschau und Gesamtbewertung bei der Umsetzung zunächst nur sektoral und abschnittsweise vorgehe. Wäre hiernach aufgrund eines Gesamtkonzepts zu erkennen, dass nach der Umsetzung von Teilmaßnahmen alsbald mit der Verwirklichung entsprechender Begrenzungen in anderen Sektoren zu rechnen ist, so läge dem ein zur Begrenzung der Dienstleistungsfreiheit geeignetes System zugrunde, das auch vor dem Willkürverbot (vgl. Art. 3 Abs. 1 GG) Bestand hätte. Es ist jedoch für die Kammer nicht ersichtlich, dass die maßgeblichen gesetzgeberischen Körperschaften der Bundesrepublik Deutschland namentlich gegen die vielfältigen Automatenspiele vorgehen bzw. vorzugehen beabsichtigen. Denn die im Kontext des Abschlusses eines neuen Lotteriestaatsvertrags und infolge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 in Angriff genommenen Maßnahmen beziehen die dargestellten privaten Unternehmern offenstehenden Glückspielsektoren in keiner Weise mit ein. Auch bleibt die Sparte der gewerblich betriebenen Wetten auf Pferderennen unangetastet (vgl. § 2 Rennwett- und Lotteriesgesetz i.d.F. v. 16.12.1986 ? BGBl. I, 2441). Hinzu kommt ein Weiteres: Mit Wirkung vom 01.01.2006 erfolgte eine Änderung der SpielV (vgl. u.a. § 3 und § 13 SpielV, BGBl. I. 2006, 280) in einer Weise, dass verschiedene suchtrelevante Begrenzungen sogar gelockert wurden. So wurde die Zahl der in einer Gaststätte zugelassenen Geld- und Warenspielgeräte von zwei auf drei erhöht, die in Spielhallen zulässige Zahl von 10 auf 12 Geräte; zudem wurde hierbei noch die Mindestquadratmeterzahl von 15 auf 12 qm reduziert. Weiter erfolgte eine Reduzierung der Mindestspieldauer von 12 auf 5 Sekunden bei gleichzeitiger Erhöhung der Verlustgrenze von 60 auf 80 EUR. Da der Bundesgesetzgeber gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auf dem Gebiet des Lotterien- und Sportwettenwesens auch über die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit verfügt, bedarf es keiner Erörterung, welche Konsequenzen in gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht etwa aus einer unterschiedlichen Gesetzgebungszuständigkeit in einem föderalen Bundesstaat zu ziehen wären.

Gerade dieses lediglich sektorale und im Übrigen höchst widersprüchliche Vorgehen, ohne dass dem eine konzeptionelle Gesamtschau zugrunde läge, stellt hiernach keine geeignete und angemessene und daher kohärente Begrenzungsmaßnahme dar.

An einer systematischen und kohärenten Begrenzungspolitik fehlt es auch deshalb, weil das staatliche Monopol in der Bundesrepublik bis heute in erheblichem Umfang werbend auftritt. Dies betrifft in besonderer Weise die Ausspielungen im Zusammenhang mit dem sog. "Jackpot", bei denen in einer zum Mitspielen geradezu aufreizenden Art und Weise werbend in die Öffentlichkeit gegangen wird. Wenn nämlich im Internetauftritt sowie an den Annahmestellen laufend die aktuellen, häufig erheblichen Bestände (teilweise mit zweistelligen Millionenbeträgen) des Jackpots veröffentlicht werden, so wird beim Publikum die "wenig realistische" Vorstellung vermittelt, den "Jackpot" selbst knacken zu können, womit ein zusätzlicher Anreiz geschaffen wird, (auch mit möglichst vielen Losen) an der Ausspielung teilzunehmen.

Unter den Gesichtspunkten der Geeignetheit und Erforderlichkeit wie aber auch der Angemessenheit ist auch

Folgendes zu bedenken: Die hier in den Blick zu nehmenden Wettanbieter, die in einem anderen Mitgliedstaat eine entsprechende Erlaubnis bzw. Konzession erhalten haben, sind typischerweise in der gesamten Gemeinschaft mit einem Internetauftritt präsent, über den jedermann, so er denn im Besitz einer Kreditkarte ist, grenzüberschreitend die entsprechenden Wettangebote wahrnehmen kann. Dieses könnten Mitgliedstaaten, die den entsprechenden Glückspielsektor monopolisiert haben, nur aufgrund massiver Eingriffe in die Internetkommunikation oder den internationalen Zahlungsverkehr unterbinden. Der Kammer liegen keine Erkenntnisse vor, dass diesbezügliche Planungen der Bundesrepublik Deutschland bestehen könnten, zumal eine derartige Vorgehensweise einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung eher fremd sein dürfte. Auch wenn sicherlich ein Teil der potentiellen Dienstleistungsempfänger diese Möglichkeiten nicht wahrnehmen kann, so treten hier doch die Grenzen und notwendigen Defizite einzelstaatlicher Maßnahmen offen zu Tage. In diesem Zusammenhang ist ein Weiteres zu bedenken. Die staatlichen Monopolbetriebe der Bundesrepublik Deutschland können umgekehrt über ihren eigenen Internetauftritt in anderen Mitgliedstaaten ihre Dienstleistungen anbieten und dort in Konkurrenz zu zugelassenen privatwirtschaftlichen Anbietern treten, eine Entwicklung und Schiefelage, die nur schwerlich mit einer innergemeinschaftlichen Dienstleistungsfreiheit vereinbar sein dürfte und die Berechtigung einer Monopolisierung zusätzlich in Frage stellen muss.

Schließlich weist die Kammer daraufhin, dass der Gerichtshof im Urteil vom 06.11.2003 (Rdn. 62) erneut betont hat, dass die Beschränkungen wirklich dem Ziel dienen müssten, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern, und nicht der Erschließung einer Finanzierungsquelle. Soweit mit den eingenommenen Geldern soziale Aktivitäten finanziert werden sollten, so dürfe es sich nur um eine "nützliche Nebenfolge" handeln. Davon kann nach Überzeugung der Kammer gegenwärtig in der Bundesrepublik nicht die Rede sein. Denn die staatlichen Lotteriegesellschaften treten, zumal in der jüngsten Vergangenheit und bis heute, unter Hinweis auf die Millionenbeträge, die jährlich in die Sportförderung und Finanzierung sozialer und kultureller Zwecke fließen, werbend massiv in der Öffentlichkeit auf, so v.a. in ihren Internetauftritten und großflächiger Plakatwerbung. Dabei wird aber deutlich gemacht, dass ohne einen möglichst hohen Spiel- und Wettumsatz viele Projekte nicht mehr finanzierbar wären. Dann aber stellt die Erzielung von (hohen) Einnahmen zumindest einen gleichgewichtigen Hauptzweck und nicht mehr nur einen nützlichen Nebenzweck dar. In diesem Zusammenhang kann auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass nach § 7 Abs. 2 StLG allein der Haushaltsgesetzgeber ohne weitere bindende gesetzliche Vorgaben nach politischem Ermessen über die Höhe des für kulturelle, sportliche und soziale Zwecke zu bildenden Wettmittelfonds entscheidet. Hinzu kommt, dass dann, wenn die diesem Fonds zufließenden Mittel die festgelegte Obergrenze überschreiten, die Mittel zur allgemeinen Deckung des Haushalts zu verwenden sind mit der Folge, dass nicht einmal eine ausschließlich gemeinnützige Verwendung der Mittel sichergestellt ist.

d) Was die zweite von der Kammer formulierte Vorlagefrage betrifft, so hat in diesem Zusammenhang Generalanwalt Colomer in seinem Schlussantrag vom 16.05.2006 in der Sache Placanica (vgl. Rdn. 128 ff.) im Einzelnen darauf hingewiesen, dass gerade im Bereich der Dienstleistungsfreiheit gemeinschaftsrechtlich von einem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Erlaubnissen bzw. Konzessionen auszugehen sei, die von einem Mitgliedstaat an dort niedergelassene Unternehmen nach entsprechenden Kontrollen erteilt worden seien. Die Kammer macht sich diese Ausführungen ausdrücklich zu eigen. Eine derartige Sichtweise liegt auch in der hier zu beurteilenden Konstellation unter dem oben dargelegten Aspekt moderner Internetkommunikationsmöglichkeiten durchaus nahe und lassen auch den von Generalanwalt Colomer herausgearbeiteten Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in einem neuen, anderen Licht erscheinen. Bedürften hiernach die in einem anderen Mitgliedstaat konzessionierten Anbieter in der Bundesrepublik Deutschland keiner weiteren Genehmigung, so läge kein unerlaubtes Glückspiel im Sinne des § 12 Abs. 1 LottStV bzw. des § 284 StGB vor.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

(Unterschriften)