



OBERVERWALTUNGSGERICHT NORDREIHN-WESTFALEN

BESCHLUSS

Entscheidung vom 22. Februar 2008

Aktenzeichen: 13 B 1215/07

In der Verwaltungssache

...

gegen

...

hat der 13. Senat des Oberverwaltungsgerichts NRW, durch die Richter ... am 22.02.2008 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln vom 4. Juli 2007 wird auf Kosten der Antragstellerin zurückgewiesen.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 10.000 EUR festgesetzt.

G r ü n d e :

Die Beschwerde, über die der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO im Rahmen der von der Antragstellerin dargelegten Gründe befindet, hat keinen Erfolg.

Die von der Antragstellerin dargelegten Gründe geben keinen Anlass, die vom Verwaltungsgericht zum Nachteil der Antragstellerin getroffene Entscheidung abzuändern und dem Antrag auf Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 22. Mai 2006 stattzugeben. Das Verwaltungsgericht hat im Rahmen der nach § 80 Abs. 5 VwGO gebotenen Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung der Allgemeinverfügung und dem privaten Interesse an der Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage dem öffentlichen Vollziehungsinteresse zu Recht Vorrang eingeräumt, weil sich die angefochtene Untersagungsverfügung nach der im vorliegenden Verfahren nur möglichen summarischen Überprüfung als rechtmäßig erweist und die vor diesem Hintergrund vorzunehmende Interessenabwägung zum Nachteil der Antragstellerin ausfällt.

Die Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung, an der die Antragsgegnerin auch unter Hinweis auf die seit dem 1. Januar 2008 geltende Rechtslage festhält, bestimmt sich wegen ihrer Dauerwirkung nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. November 2007 - 1 BvR 2218/06 -, Rn.38; OVG NRW, Beschluss vom 6. August 2007 - 13 A 1354/06 -.

Heranzuziehende Ermächtigungsgrundlage ist daher nunmehr § 9 Abs. 1 Satz 2, Satz 3 Nr. 3 des seit dem 1. Januar 2008 geltenden Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV -, GV.NRW. 2007, S. 445 (454)). Dieser kommt nach § 2 des Art. 1 des Gesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 30. Oktober 2007 (GV. NRW. 2007, 445) unmittelbar zur Anwendung.

Über die Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 22. Mai 2006 nach Maßgabe des im Zeitpunkt des Erlasses der Allgemeinverfügung anwendbaren Regelungen des § 22 Abs. 2 Sätze 1 und 2 i.V.m. § 11 Abs. 1 Satz 2 des Mediendienste-Staatsvertrages (MDStV) vom 27. Juni 1997 (GV. NRW., S. 158) in der Fassung des Art. 8 des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 8. März 2005 (GV. NRW., S. 192 (198)) hat der Senat bereits mit Beschluss vom 22. November 2006 - 13 B 1803/06 - befunden. In seiner damaligen Entscheidung ist er zu dem Ergebnis gelangt, dass sich die Allgemeinverfügung nach summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage als rechtmäßig erweist. Nichts anderes ergibt sich auf der Basis der aktuellen Rechtslage.

Die Antragsgegnerin ist weiterhin für die Untersagung von Werbung für Glücksspiele im Internet zuständig. Die Zuständigkeit folgt, ohne dass es auf die von der Antragstellerin aufgeworfene Frage, ob es sich bei dem streitgegenständlichen Forum der Antragstellerin um einen Medien- oder Teledienst handelt, ankommt, aus § 1 Abs. 2 des Telemedienzuständigkeitsgesetzes (TMZ-Gesetz) in der Fassung, die dieser durch Art. 4 des Gesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland erhalten hat. Insoweit hat sich gegenüber der zuvor geltenden Rechtslage keine Änderung ergeben; der Gesetzgeber hat vielmehr an der bereits zuvor bestehenden zentralen Zuständigkeit der Bezirksregierung Düsseldorf festgehalten.

Vgl. LT-Drucksache 14/4849, S 55.

Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2, Satz 3 Nr. 3 GlüStV kann die Antragsgegnerin die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagen. § 5 Abs. 4 GlüStV enthält ungeachtet der Regelung des § 284 Abs. 4 StGB ein eigenständiges Verbot der Werbung für unerlaubtes Glücksspiel.

Die Anordnung der Antragsgegnerin, Werbung für Sportwetten, die nicht von der X. M. H. & D. P. (X1.) angeboten werden, im Internet auf der Homepage eines Internetanbieters mit Sitz in Nordrhein-Westfalen zu untersagen, ist von der Ermächtigungsnorm gedeckt. Aus dem Gesamthalt der Verfügung ergibt sich dabei mit hinreichender Klarheit, dass der Antragstellerin ausschließlich die Werbung für private Sportwettenveranstalter untersagt wird, die in Nordrhein- Westfalen unerlaubte Sportwetten anbieten.

Vgl. zur Frage der Bestimmtheit der angefochtenen Allgemeinverfügung OVG NRW, Beschluss vom 22. November 2006 - 13 B 1803/06 - .

Bei den Sportwetten der von den beworbenen Unternehmen veranstalteten Art handelt es sich um Glücksspiele im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV, § 14 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag AG NRW, in Kraft getreten als Art. 2 des Gesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen). Nach § 3 Abs. 1 Satz 3 GlüStV sind auch Wetten gegen Entgelt auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses Glücksspiele. Die bislang streitige Frage, ob Sportwetten Glücksspiele sind,

vgl. hierzu Dannecker, Gutachterliche Stellungnahme zu der Frage, ob Oddset- Wetten Glücksspiele im Sinne des § 284 STGB sind; Steegmann, Sportwetten zu festen Gewinnquoten als Glücksspiele im Sinne des § 284 StGB, ZfWG 2007, 410,

ist vom Gesetzgeber nunmehr eindeutig geklärt.

Die von der Antragstellerin beworbenen Sportwettenveranstalter veranstalten ihre Sportwetten im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV unerlaubt, da sie nicht im Besitz einer in Nordrhein-Westfalen gültigen Erlaubnis sind. Eine in Nordrhein-Westfalen gültige Erlaubnis ist nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV, § 14 Abs. 1 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag AG NRW aber erforderlich, weil die über das Internet Sportwetten anbietenden Unternehmen (auch) in Nordrhein-Westfalen Glücksspiele veranstalten und durchführen, indem sie Spielern hier die Möglichkeit zur Teilnahme im Sinne des § 3 Abs. 4 GlüStV eröffnen. § 3 Abs. 4 GlüStV übernimmt die Grundsätze der bisherigen Rechtsprechung zu § 284 StGB, wonach Veranstaltungsort eines Glücksspiels jeder Ort ist, an dem dem Publikum die Möglichkeit zur Teilnahme verschafft wird.

Vgl. Erläuterungen zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland, Anm. zu § 3, S. 33f., abgedruckt als Anhang zu: LT-Drucksache 14/4849; vgl. auch OVG NRW, Beschluss vom 22. November 2006 - 13 B 1803/06 - .

Dass die Veranstalter ihre Angebote nicht an bestimmte Internetnutzer richten, ist in diesem Zusammenhang unerheblich.

Die Durchführung von Sportwetten ist den von der Antragstellerin beworbenen Unternehmen nicht erlaubnisfrei möglich. Dies ist in verfassungsrechtlicher Hinsicht ebenso wenig zu beanstanden, wie der Umstand, dass privaten Sportwettenveranstaltern der Erwerb der nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV i.V.m. § 14 Abs. 1 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag AG NRW erforderlichen Erlaubnis auch nach dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages wegen des staatlichen Sportwettenmonopols weiterhin nicht möglich ist (§ 10 Abs. 1, 2 GlüStV, §§ 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag AG NRW).

Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen dargelegt, dass ein staatliches Glücksspielmonopol angesichts des mit ihm nach § 284 StGB einhergehenden strafbewehrten Ausschlusses gewerblicher Wettveranstaltungen durch private Wettunternehmer einen Eingriff in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG darstellt. Der Eingriff in die Berufsfreiheit könne durch das überragend wichtige Gemeinwohlziel der Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht gerechtfertigt werden. Die Spielsucht könne nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für ihre Familien und die Gemeinschaft zu schwerwiegenden Folgen führen. Das staatliche Wettmonopol sei grundsätzlich ein geeignetes und erforderliches Mittel zur Erreichung dieses legitimen Ziels.

Grundlegend BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, 1261, sowie Beschluss vom 26. März 2007 - 1 BvR 2228/02 -, NVwZ-RR 2008, 1.

Ein Mittel sei bereits dann im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden könne, wobei die Möglichkeit der Zweckerreichung genüge. Dem Gesetzgeber komme ein Einschätzungs- und Prognosevorrang zu. Es sei vornehmlich seine Sache, unter Beachtung der Sachgesetzmäßigkeiten des betreffenden Sachgebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen wolle.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., Rn. 112, sowie Beschluss vom 26. März 2007, a.a.O., - 1 BvR 2228/02 -, Rn. 38f.

Gleiches gelte für die Beurteilung der Erforderlichkeit. Infolge der Einschätzungsprärogative seien Maßnahmen, die der Gesetzgeber für erforderlich halte, verfassungsrechtlich nur dann zu beanstanden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar sei, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kämen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen also weniger belasteten.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., Rn. 117, sowie Beschluss vom 26. März 2007, a.a.O., Rn. 41f.

Ausgehend hiervon seien die Geeignetheit und die Erforderlichkeit eines staatlichen Wettmonopols durch den Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber dürfe auf Grund seines weiten

Beurteilungsspielraums davon ausgehen, dass Suchtgefahren mit Hilfe eines Wettmonopols mit staatlich verantwortetem Wettangebot effektiver zu beherrschen seien als im Wege einer Kontrolle privater Unternehmer.

Vgl. BVerfG Beschluss vom 28. März 2006, a.a.O., Rn. 118.

Insoweit ist das BVerfG in seiner Entscheidung vom 28. März 2006 den Ausführungen der beteiligten Verfechter des Sportwettenmonopols gefolgt, die darauf hingewiesen hatten, dass eine wettbewerbsfreie Monopolstruktur mit festen Gewinnquoten eine auf Gewinnsteigerung zielende Wettbewerbssituation mit negativen Folgen für das Spielverhalten verhindere. Hinsichtlich der Gewinnorientierung bestünden elementare Unterschiede zwischen privaten und staatlichen Anbietern. Gewerbliche Veranstalter könnten ohne besonderes unternehmerisches Risiko an den Spieltrieb appellieren, das gewerbliche Spiel sei auf eine Gewinnmaximierung angelegt und nehme in Kauf, dass der Kunde die Grenze zwischen verantwortungsvollem und zwanghaftem Spiel überschreite. Die Kontrolle Privater sei schwierig und zeitaufwendig, zumal diese mit rechtlichen Auseinandersetzungen verbunden sein könne.

Das Bundesverfassungsgericht,

vgl. Beschluss vom 2. August 2006 - 1 BvR 2677/04 -,

hat die konkrete Ausgestaltung des staatlichen Sportwettenmonopols in Nordrhein-Westfalen gleichwohl als mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar angesehen. Maßgeblich hierfür war die Erwägung, dass wegen des Ausschlusses Privater und des damit verbundenen schwerwiegenden Eingriffs in die Berufsfreiheit das staatliche Sportwettenmonopol nur dann zumutbar sei, wenn es am Ziel einer konsequenten und wirklichen Bekämpfung der Wett- und Spielsucht ausgerichtet werde und materiell-rechtliche Regelungen und strukturelle Sicherungen vorhanden seien, die sicherstellten, dass die fiskalischen Interessen des Staates hinter das Ziel der Erreichung der legitimen Schutzzwecke des Gesetzes zurücktreten.

Vgl. entsprechend BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., Rn. 119,127, zur vergleichbaren Rechtslage in Bayern, und Beschluss vom 26. März 2007, a.a.O., Rn. 48.

Im nordrhein-westfälischen Sportwettengesetz vom 3. Mai 1955 (GV. NRW. S. 84) fehle es an derartigen Regelungen. Das Regelungsdefizit werde nicht durch den von sämtlichen Ländern ratifizierten Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (vgl. GV. NRW. 2004, S. 315), von dessen unmittelbarer Geltung angesichts der Regelungen im nordrhein-westfälischen Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotteriewesen-Gesetz - LoAG) vom 16. November 2004 (GV. NRW., S. 686) auszugehen sei, ausgeglichen.

Aufgrund der Entscheidungen des BVerfG ist der Bereich der Sportwetten mittlerweile neu geregelt worden. Mit dem von allen 16 Landesparlamenten ratifizierten Glücksspielstaatsvertrag und der entsprechenden landesrechtlichen Umsetzung durch das Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland ist das staatliche Sportwettenmonopol beginnend ab dem 1. Januar 2008 vorerst für vier Jahre fortgeschrieben worden. In den Regelungsbereich des Glücksspielstaatsvertrages einbezogen wurden Spielbanken und Lotterien.

Die Einführung einer kontrollierten Zulassung gewerblicher Wettunternehmer, die vom BVerfG,

vgl. Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., Rn. 118,

als mögliche Alternative aufgezeigt worden war, wurde von den Ländern aus ordnungs- und gesellschaftspolitischen Gründen abgelehnt.

Vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag in Deutschland, a.a.O., S. 31.

Der GlüStV und das Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland genügen bei der in diesem Verfahren nur möglichen summarischen Prüfung den Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht an die Ausgestaltung eines staatlichen Wettmonopols gestellt hat.

Der GlüStV und das Glücksspielstaatsvertrag AG NRW enthalten entsprechend der in § 1 GlüStV, § 1 Abs. 1 Nr. 1 - 4 Glücksspielstaatsvertrag AG NRW benannten Zielsetzung

- das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,

- das Glücksspielangebot zu begrenzen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern,

- den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,

- sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit Glücksspielen verbundene Folge - und Begleitkriminalität abgewehrt werden,

sowie dem ergänzend in § 1 Nr. 5 Glücksspielstaatsvertrag AG NRW benannten Ziel,

- einen sicheren und transparenten Spielbetrieb zu gewährleisten,

zahlreiche spezielle Regelungen zur Vermeidung und Bekämpfung der Glücksspielsucht, zur Kanalisierung und Begrenzung des Glücksspielangebots, zum Jugend- und Spielerschutz sowie zur Sicherstellung eines fairen Spiels und zum Schutz vor Kriminalität. Den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprechend,

vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., Rn. 150 ff.,

enthält der GlüStV inhaltliche Kriterien betreffend Art und Zuschnitt von Glücksspielen, Vorgaben zur Beschränkung der Vermarktung sowie umfassende Regelungen über Werbung und zum Jugend- und Spielerschutz. In Verbindung mit dem nordrhein-westfälischen Ausführungsgesetz wird zugleich - ebenfalls den Vorgaben des BVerfG entsprechend - sichergestellt, dass die jeweiligen Kontrollinstanzen eine ausreichende Distanz zu fiskalischen Interessen des Staates aufweisen.

Speziell für Sportwetten enthält § 14 Abs. 2 - 4 Glücksspielstaatsvertrag AG NRW besondere Regelungen zur Gewinnhöhe, zu Einsatzgrenzen sowie zum Annahmeschluss.

Der Glücksspielstaatsvertrag enthält weiter zahlreiche allgemeine Vorschriften zum Spielerschutz. So beinhaltet § 8 GlüStV Regelungen über die Selbst- und Fremdsperre. Speziell für Sportwetten enthält § 21 Abs. 3 GlüStV die Verpflichtung, den Ausschluss eines gesperrten Spielers durch Ausweiskontrollen, vergleichbare Identitätskontrollen und Abgleiche mit der Sperrdatei zu gewährleisten. Überdies verpflichtet der GlüStV die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen in § 6 zur Entwicklung von Sozialkonzepten sowie in § 7 Abs. 1 zur Aufklärung. Lose, Spielscheine und Quittungen müssen nach § 7 Abs. 2 GlüStV Hinweise auf die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehenden Suchtgefahren enthalten. Zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht enthält der Anhang des GlüStV überdies Richtlinien betreffend die den Veranstaltern im Einzelnen obliegenden Verpflichtungen. Insoweit handelt es sich um zahlreiche Maßnahmen, die - im Sinne des BVerfG - über das bloße Bereithalten von Informationsmaterial hinausgehen. Durch den GlüStV werden die Vertriebswege ferner so ausgestaltet, dass Möglichkeiten zur Realisierung des Spieler- und Jugendschutzes genutzt werden. So untersagt § 4 Abs. 4 GlüStV das Veranstalten und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet mit dem Hinweis, dass das BVerfG die Möglichkeit der Wettteilnahme im Internet als bedenklich angesehen habe, weil dieser Vertriebsweg wegen der Anonymität des Spielenden und dem Fehlen jeglicher sozialer Kontrolle generell und bezogen auf den Jugendschutz keine effektive Kontrolle gewährleiste.

Vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag, a.a.O., S. 37.

§ 4 Abs. 3 Satz 2 GlüStV, § 11 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag AG NRW verbieten grundsätzlich die Teilnahme Minderjähriger am Glücksspiel und verpflichten die Veranstalter sicherzustellen, dass Minderjährige auch tatsächlich von der Teilnahme ausgeschlossen sind.

Nach § 10 Abs. 3 GlüStV haben die Länder die Zahl der Annahmestellen zu begrenzen. Speziell für Sportwetten besteht nach § 14 Abs. 4 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag AG NRW ein Verbot, auf Sportanlagen oder sonstigen Einrichtungen, die regelmäßig für sportliche Veranstaltungen genutzt werden, Wettannahmestellen zu errichten oder zu betreiben. Die Einführung neuer Glücksspielangebote und die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege wird durch § 9 Abs. 5 GlüStV erschwert.

§ 5 GlüStV normiert allgemein für alle Arten der im Staatsvertrag geregelten Glücksspiele Werbebeschränkungen. So enthält § 5 Abs. 3 GlüStV ein umfassendes Werbeverbot im Fernsehen, weil - so der Gesetzgeber - Werbung in diesem Medium durch seine Reichweite in besonderem Maß zum Gefährdungspotenzial bei Glücksspielen beiträgt. Untersagt wird auch die Werbung für öffentliches Glücksspiel im Internet mit der Begründung, neben der Breitenwirkung und der Zielgruppenorientierung trete hier als zusätzliches Gefahrenelement der sofortige Übergang zur Teilnahme am Spiel hinzu, der im Internet stets möglich sei.

Vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag, a.a.O., S. 38.

Werbung für erlaubtes Glücksspiel hat sich bei Wahrung des Ziels, legale Sportwetten anzubieten, auf Information und Aufklärung über Möglichkeiten zum Wetten zu beschränken (§ 5 Abs. 1 GlüStV). Ein spezielles Werbeverbot für Sportwetten ist darüber hinaus in § 21 GlüStV geregelt, der ein Trikot- und Banden Werbeverbot enthält. Da sich die Werbe- und Vertriebsbeschränkungen auch mindernd auf die staatlichen Gewinne auswirken, kann davon, dass das staatliche Glücksspielmonopol in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung fiskalischen Interessen dient, nicht mehr die Rede sein.

Den Vorgaben des BVerfG entsprechend hat der Gesetzgeber Kontrollinstanzen mit ausreichender Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates geschaffen. So verbietet § 9 Abs. 6 GlüStV generell die Ausübung der Glücksspielaufsicht durch Behörden, die für die Finanzen des Landes oder dieeteiligungsverwaltung der in § 10 Abs. 2 GlüStV genannten Veranstalter zuständig sind. Erlaubnis- und Aufsichtsbefugnisse sind nach §§ 17, 18 Glücksspielstaatsvertrag AG NRW überdies unterschiedlichen Behörden zugeordnet.

Anhaltspunkte dafür, dass die Einschätzung des Gesetzgebers, die beschlossenen Maßnahmen seien zur Erreichung der benannten Ziele geeignet und erforderlich, fehlerhaft ist, sind nicht ersichtlich. Angesichts des dem Gesetzgeber vom BVerfG eingeräumten weiten Beurteilungsspielraums lässt sich eine Fehlerhaftigkeit nicht mit dem Hinweis begründen, dem Gesetzgeber habe die Möglichkeit offen gestanden, weniger einschneidende Maßnahmen zu wählen, insbesondere staatlich kontrollierte gewerbliche Wettunternehmen zuzulassen. Diese Möglichkeit ist, wie bereits dargelegt, in Erwägung gezogen, aber in rechtlich nicht zu beanstandender Weise aus ordnungs- und gesellschaftspolitischen Gründen abgelehnt worden.

Ob einzelne Regelungen, wie etwa das Verbot des Veranstaltens und Vermittelns öffentlicher Glücksspiele im Internet nach § 4 Abs. 4 GlüStV, das Werbeverbot des § 5 Abs. 3 GlüStV oder die Erlaubnispflicht für gewerbliche Spielevermittler nach § 19 i.V. § 4 Abs. 1, 2 GlüStV, über das für die Erreichung des Zwecks erforderliche Maß hinausgehen,

vgl. Presseerklärung der Europäischen Kommission vom 31. Januar 2008, IP/08/119,

braucht in diesem Zusammenhang nicht geklärt zu werden. Selbst wenn das der Fall wäre, hätte dies jedenfalls nicht zur Folge, dass die das staatliche Sportwettenmonopol rechtfertigende konsequente und aktive Ausrichtung der gesetzlichen Regelungen auf das Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft in Frage

zu stellen ist.

Die vom BVerfG geforderte konsequente am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren erfolgte Ausgestaltung des Sportwettenmonopols ist auch nicht deshalb zweifelhaft, weil im GlüStV keine Anforderungen an das gewerbliche Spiel in Spielhallen aufgenommen wurden. Die Länder waren durch die abschließende Normierung des Bundes in der Gewerbeordnung (GewO) und der Spielverordnung (SpielV) an einer Regelung gehindert. Die den Ländern im Rahmen der Föderalismusreform übertragene Zuständigkeit für Spielhallen umfasst nur die Spielhallenerlaubnis im Sinne des § 33i GewO, nicht aber das gewerbliche Spielrecht der § 33c bis g GewO.

Auf die Verfassungsmäßigkeit des staatlichen Sportwettenmonopols hat dies keinen Einfluss. Dies bestätigt letztlich auch das Bundesverfassungsgericht,

vgl. Beschluss vom 26. März 2007, a.a.O., Rn. 48f.,

das ungeachtet der bundesrechtlichen Regelungen zum gewerblichen Spiel die Prüfung der von ihm bejahten Verfassungsmäßigkeit des bayerischen Spielbankenmonopols allein auf die Frage beschränkt, ob die Ausgestaltung des Spielbankenwesens konsequent auf das Ziel der Bekämpfung der Spielsucht und problematischen Spielverhaltens ausgerichtet ist. Letztlich würden sich, wie die folgenden Ausführungen zeigen, aber auch bei Einbeziehung des gewerblichen Spiels keine Anhaltspunkte für eine Verfassungswidrigkeit des Sportwettenmonopols ergeben.

Für die Frage, ob die Antragstellerin unerlaubte Sportwetten bewirbt, kommt es, anders als die Antragstellerin meint, nicht darauf an, ob die von ihr beworbenen Sportwettenveranstalter über andere Erlaubnisse verfügen.

Die einigen Sportwettenveranstaltern aufgrund des Gewerbegesetzes der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. März 1990 (GBl. DDR I S. 138) erteilten Gewerbe genehmigungen gelten in Nordrhein-Westfalen nicht. Dies entspricht der föderalen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland und verletzt weder den Gedanken des Vertrauensschutzes noch die Rechtseinheit im Bundesgebiet.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2006, - 6 C 19.06 -NVwZ 2006, 1175, Rn. 51 ff. (aufgehoben durch BVerfG, Beschluss vom 22. November 2007, a.a.O.); OVG NRW, Beschluss vom 22. November 2006 - 13 B 1803/06 -; Sächs. OVG, Beschluss vom 12. Dezember 2007 - 3 BS 286/06 -.

Eine Anerkennungspflicht gilt auch nicht hinsichtlich der im Glücksspielbereich von anderen Mitgliedstaaten erteilten Genehmigungen.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 22. November 2006 - 13 B 1803/06 -; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 5. November 2007 - 6 S 2223/07 -.

Eine Harmonisierung des Glücksspielrechts auf Sekundärebene ist bislang nicht erfolgt. Insoweit hat sich der EuGH,

Urteil vom 6. März 2007, Rs. C-338/04, C-359/04 und C 360/04 - Placanica u.a.-, Slg. 2007, I01891, Rn. 48,

auch den Ausführungen des Generalanwalts D1. in seinem Schlussantrag zum Verfahren Placania (Rn. 130) hinsichtlich einer gegenseitigen Pflicht zur Anerkennung von Erlaubnissen nicht angeschlossen, sondern dargelegt, dass jedem Mitgliedstaat freistehe, die Ziele seiner Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und das von ihm angestrebte Schutzniveau zu bestimmen.

So auch EuGH, Urteil vom 21. September 1999 - Läärä -, Rs. C-124/97, Slg. 1999, I 06067 - Rn. 36.

Das Fehlen einer entsprechenden Anerkennungsverpflichtung bestätigt auch der Erwägungsgrund Nr. 25 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über

Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376, S. 36), wonach Glücksspiele einschließlich Lotterien und Wetten aufgrund der spezifischen Natur dieser Tätigkeiten, die von Seiten der Mitgliedstaaten Politikansätze zum Schutz der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der Verbraucher bedingen, vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen sein sollen.

Ausgehend hiervon vermag die offensichtlich abweichende Auffassung der Europäischen Kommission,

vgl. Verwaltungsschreiben der Generaldirektion Binnenmarkt vom 14. Mai 2007, Stellungnahme zu dem notifizierten Entwurf für einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen, abgedruckt als Anlage 1 c) zu: LT-Drucksache 14/4849,

die darauf hinweist, dass auch andere Mitgliedstaaten über (weniger einschränkende) angemessene Verfahren zur Überwachung des Glücksspiels verfügen, nicht zu überzeugen.

Nach der im vorläufigen Verfahren nur möglichen summarischen Überprüfung ist ferner nicht festzustellen, dass die von der Antragstellerin beworbenen Sportwettenunternehmer erlaubte Sportwetten veranstalten, weil das staatliche Sportwettenmonopol in der seit dem 1. Januar 2008 geltenden Ausgestaltung gemeinschaftswidrig ist.

Nationale Regelungen, die "die Ausübung von Tätigkeiten des Sammelns, der Annahme, der Bestellung und der Übertragung von Wetten, insbesondere über Sportereignisse, ohne eine von dem betreffenden Mitgliedstaat erteilte Konzession oder polizeiliche Genehmigung" verbieten, schränken zwar die Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EG) und den freien Dienstleistungsverkehr (Art. 49 EG) ein.

Vgl. EuGH, Urteile vom 6. März 2007, Placanica u.a., a.a.O., Rn. 45f., und vom 6. November 2003, Gambelli u.a., Rs. C-243/01, Slg. 2003, I 13031, Rn. 45 ff.

Die Einschränkungen können aber durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Als solche sind in der Rechtsprechung des EuGH eine Reihe zwingender Gründe des Allgemeininteresses anerkannt, nämlich der Verbraucherschutz, die Verhütung und Bekämpfung von Betrugereien und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen.

Vgl. EuGH, Urteil vom 13. September 2007, Rs. C-260/04 -, Kommission gegen Italienische Republik, Rn. 27.

Die vorgegebenen Beschränkungen müssen allerdings verhältnismäßig sein, d.h. sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung der angestrebten Ziele zu gewährleisten und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung der Ziele erforderlich ist.

Vgl. EuGH, Urteile vom 13. September 2007, Kommission gegen Italienische Republik, Rs. C-260/04 -, Rn. 28f., vom 6. März 2007, Placanica u.a., a.a.O., Rn. 45f., vom 6. November 2003, Gambelli, a.a.O., Rn. 60, 67; vom 21. Oktober 1999, Zenatti, Rs. C 67/98 -, Slg. 1999, I 07289 Rn. 29, vom 21. September 1999, Läärä, a.a.O., Rn. 31.

Dabei hat der EuGH, ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht, den Mitgliedstaaten im Kontext mit den die Glücksspielaktivitäten begrenzenden Regelungen ein Ermessen eingeräumt, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls auch das angestrebte Schutzniveau zu bestimmen.

Vgl. EuGH, Urteil vom 6. März 2007, Placanica, a.a.O., Rn. 47f., vom 6. November 2003, Gambelli, a.a.O., Rn. 63, und vom 21. September 1999, Läärä, a.a.O., Rn. 35.

Soweit die Anzahl der Wirtschaftsteilnehmer beschränkt wird mit dem Ziel, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern, müssen die Beschränkungen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit in jedem Fall dem Anliegen gerecht werden, die Gelegenheiten zum Spiel wirklich zu vermindern und die Tätigkeiten in diesem Bereich kohärent und systematisch zu begrenzen.

Vgl. EuGH, Urteile vom 6. März 2007, Placanica, a.a.O, Rn. 53, vom 6. November 2003, Gambelli, a.a.O., Rn. 62,67, und vom 21. Oktober 1999, Zenatti, a.a.O., Rn. 35, 36.

Ob die nationale Regelung (hier: das staatliche Wettmonopol) tatsächlich dem von dem Mitgliedstaat geltend gemachten und dem vom Gerichtshof anerkannten Ziel gerecht wird, ist von dem nationalen Gericht zu prüfen.

Vgl. EuGH, Urteile vom 6. März 2007, Placanica, a.a.O, Rn. 58, und vom 21. Oktober 1999, Zenatti, a.a.O., Rn. 37.

Dass der EuGH per se von einer Unvereinbarkeit eines staatlichen Sportwettenmonopols mit Gemeinschaftsrecht ausgeht, ist den Entscheidungen nicht zu entnehmen. Festzustellen ist vielmehr, dass die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts im Wesentlichen mit denen des deutschen Verfassungsrechts übereinstimmen. Wie die obigen Ausführungen gezeigt haben, ist davon auszugehen, dass das im GlüStV und im Glücksspielstaatsvertrag AG NRW zum Ausdruck kommende Gesamtkonzept die Gelegenheit zur Teilnahme an Sportwetten tatsächlich begrenzt und insgesamt eine kohärente und systematische Begrenzung der Sportwettensucht im Sinne der Rechtsprechung des EuGH gewährleistet.

Der Annahme einer Kohärenz steht nicht entgegen, dass die infolge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 in Angriff genommenen Maßnahmen das gewerbliche Geldautomatenspiel ebenso wenig einbeziehen wie die Sparte der gewerblich betriebenen Pferdewetten.

Dies hat zwar zur Folge, dass ein wesentlicher Teil der Glücksspiele mit einem erheblichen Suchtpotenzial von der Anwendung der restriktiven Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages ausgeschlossen ist. Nach Auskunft der Bundesregierung macht das vom Bund geregelte gewerbliche Spiel 21,5 % des gesamten Glücksspielmarktes aus, weitere 0,5 % entfallen auf Pferdewetten, während den Spielbanken ein Anteil von 39,2 % und dem Lotto- und Totoblock ein Anteil von 29,9 % zukommt.

Vgl. BT-Drucksache 16/6551, S. 2 f. zum Glücksspielmarkt in der Bundesrepublik Deutschland.

Zudem ist, was auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 28. März 2006 (Rn. 100) unter Bezugnahme auf Hayer/Meyer, Die Prävention problematischen Spielverhaltens, J Public Health 2004, festgestellt hat, davon auszugehen, dass nach dem derzeitigen Stand der Erkenntnisse bei weitem die meisten Spieler mit problematischen oder pathologischen Spielverhalten an Automaten spielen.

Vgl. Meyer, Stellungnahme zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit für die Novellierung der Spielverordnung: Danach waren unter den rund 4.100 Klienten mit einem pathologischen Spielverhalten, die in 2003 eine ambulante Suchtberatungsstelle aufgesucht haben, rund 3.400 Spieler an Geldspielautomaten (83,5 % der männlichen und 70,5 % der weiblichen Klienten).

Ob der EuGH die Forderung nach einem kohärenten und systematischen Beitrag zur Begrenzung der Wetttätigkeit auf den gesamten Glücksspielbereich,

so OVG Saarland, Beschluss vom 30. April 2007 - 3 W 30/06 -, vgl. auch EFTA- Gerichtshof, Urteil vom 30. Mai 2007, E - 3/06, Rn. 45; VG Schleswig, Beschluss vom 30. Januar 2008 - 12 A 102/06 -; VG Stuttgart, Beschluss vom 24. Juli 2007 - 4 K 4435/06 -; VG Gießen, Beschluss vom 7. Mai 2007 - 10 E 13/07 -,

auf den monopolisierten Bereich,

in diese Richtung OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 2. Mai 2007 - 6 B 10118/07 -,

oder nur auf den einzelnen Glücksspielsektor - hier die Sportwetten - bezieht,

so OVG Hamburg, Beschluss vom 6. Juli 2007 - 1 Bs137/07 -; Hess. VGH, Beschluss vom 30. August 2007 - 7 TG 616/07 -; BayVGH, Beschluss vom 2. Oktober 2007 - 24 CS 07.1986-; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 5. November 2007 - 6 S 2223/07 -; VG Karlsruhe, Urteil vom 17. Dezember 2007 - 3 K 2901/06 -;

offen gelassen: Nieders. OVG, Beschluss vom 2. Mai 2007 - 11 ME 106/07 -; OVG Bremen, Beschluss vom 15. Mai 2007 - 1 B 447/06 -; Sächs. OVG, Beschluss vom 12. Dezember 2007- 3 BS 311/06 -;

ist umstritten.

Aus den Entscheidungen des EuGH ergibt sich trotz der Formulierungen, "dass Beschränkungen in jedem Fall dem Anliegen gerecht werden müssen, die Gelegenheiten zum Spiel wirklich zu vermindern und die Tätigkeiten in diesem (Hervorhebung durch das Gericht) Bereich kohärent und systematisch zu begrenzen",

vgl. EuGH, Urteil vom 6. März 2007, Placanica u.a., a.a.O., Rn. 53,

sowie "...müssen die Beschränkungen ... auch geeignet sein, die Verwirklichung dieser Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeit (Hervorhebung durch das Gericht) beitragen.",

vgl. EuGH, Urteil vom 6. November 2003, Gambelli, a.a.O., Rn. 67,

keine ausdrückliche Trennung des Marktes in verschiedene Glücksspielsektoren, die jeweils für sich auf ihre Europarechtskonformität zu prüfen sind. Unergiebig ist in diesem Zusammenhang auch der vom EuGH verwandte Begriff "Glücksspielsektor"

vgl. EuGH, Urteil vom 6. März 2007, Placanica u.a., a.a.O., Rn. 42,

weil offen bleibt, ob der EuGH diesen lediglich als "Arbeitsbegriff" zur Abgrenzung der Frage, für welchen Wirtschaftsbereich die Ausführungen gelten, anwendet.

Vgl. OLG Köln, Urteil vom 14. September 2007 - 6 U63/06 -.

Keinen Rückschluss lässt ferner die vom EuGH verwandte Formulierung zu "Daher ist gesondert für jede mit den nationalen Rechtsvorschriften auferlegte Beschränkung (Hervorhebung durch das Gericht) zu prüfen, ob die Beschränkung geeignet ist, die Verwirklichung des vom fraglichen Mitgliedstaat geltend gemachten Ziels (...) zu gewährleisten, und ob sie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist".

Vgl. EuGH, Urteil vom 6. März 2007, Placania, a.a.O., Rn. 49.

Diese Ausführungen stehen im Zusammenhang mit allgemeinen Darlegungen zur Zulässigkeit einer Beschränkung der Grundfreiheiten. Dass jede Beschränkung einer Grundfreiheit, hier die durch das staatliche Sportwettenmonopol bedingte, auf ihre Gemeinschaftskonformität zu prüfen ist, versteht sich von selbst.

Auch der Umstand, dass es sich um unterschiedliche Märkte mit unterschiedlichen Gefahren im Hinblick auf das Suchtpotenzial und/oder die Begleitkriminalität handelt,

so Hess. VGH, Beschluss vom 30. August 2007 - 7 TG 616/07 -, OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 2. Mai 2007 - 6 B 10118/07 -,

spricht nicht ohne Weiteres für eine Beschränkung der Prüfung auf einzelne Glücksspielsektoren. Dies gilt jedenfalls dann, wenn ein nicht monopolisierter und weniger stark reglementierter Bereich des gewerblichen Glücksspiels erwiesenermaßen ein erheblich höheres Suchtpotenzial aufweist. Einen bestimmten Sektor außer acht zu lassen, mag allenfalls dann gerechtfertigt sein, wenn diesem in der gesellschaftlichen

Wirklichkeit eine lediglich untergeordnete Bedeutung zukommt, insbesondere von dieser Kategorie von Glücksspiel nur erheblich geringer zu bewertende Gefahren ausgehen, die daher vernachlässigbar sind.

Vgl. VG Stuttgart, Beschluss vom 24. Juli 2007 - 4 K 4435/06 -

Eine isolierte Betrachtung einzelner Glücksspielmärkte kann letztlich im Hinblick auf die Forderung des EuGH nach einer kohärenten und systematischen Regelung gemeinschaftsrechtlich auch nicht mit dem Hinweis auf die innerstaatlich bedingte förderale Ordnung der Bundesrepublik Deutschland begründet werden. Diese rechtfertigt als solche nicht die Einschränkung gemeinschaftsrechtlicher Grundfreiheiten.

Gegen eine rein sektorale Betrachtung und für eine aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht erforderliche Bewertung des nationalen Glücksspielmarktes als Ganzes spricht überdies, dass die zur Begründung des Glücksspielmonopols herangezogenen überragend wichtigen Gemeinwohlinteressen (Eindämmung der Spiel- und Wettsucht, Gewährleistung hinreichenden Verbraucherschutzes im Glücksspielbereich, präventive Bekämpfung der Begleit- und Folgekriminalität) auch für das gewerbliche Glücksspiel Geltung beanspruchen und in diesen Bereichen nicht in ihrer Bedeutung zu relativieren sind. Werden zentrale suchtrelevante Bereiche mit nachweislich erheblichen Gefährdungspotenzial ausgeklammert, besteht daher die Gefahr, dass der Gesetzgeber sich in Widerspruch zu seinen Regelungszielen setzt und infolge dessen mit dem gemeinschaftsrechtlichen Verhältnismäßigkeits- und Willkürverbot in Kollision gerät.

Vgl. Caspar, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Wissenschaftlicher Dienst, Gutachten über europa- und verfassungsrechtliche Aspekte zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland, 11. Oktober 2007.

Eine solche Gefahr sehen offensichtlich auch die Vertreter der Länder, die den Bund bislang erfolglos gebeten haben, die in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallenden Bereiche des gewerblichen Automatenspiels und der Pferdewetten den Zielen und Maßstäben des Glücksspielvertrages anzupassen.

Vgl. hierzu BT-Drucksache 16/5166, S. 20 (Antwort Staatssekretär Otremba); vgl. zu den Bedenken der Länder Landtag NRW, Drucksachen 14/4659, 14/3599; Bürgerschaft der Freien- und Hansestadt Hamburg, Drucksachen 18/7471, 18/7563, 18/7573; Bayerischer Landtag, Drucksache 15/7568.

Die Frage kann letztlich aber offen bleiben, weil selbst dann, wenn der gesamte Glücksspielmarkt in den Blick zu nehmen wäre, nach summarischer Prüfung das Vorliegen der vom EuGH geforderten Kohärenz gleichwohl noch zu bejahen wäre. Eine Gesamtbetrachtung hätte nämlich nicht zur Folge, dass Teilregelungen, die sich auf spezifische Glücksspielsektoren beschränken und für diese verschärfende Regelungen einführen, schon deshalb gemeinschaftswidrig sind. Werden bei einer Teilregelung Sektoren ausgespart, stellt dies für sich gesehen weder die Eignung noch die Erforderlichkeit der sektoralen Beschränkungen zur Erreichung des legitimen Gemeinwohlinteresses in Frage. Alles andere hätte zur Folge, dass gemeinschaftsrechtlich anerkannte, ordnungspolitisch erwünschte und gebotene Maßnahmen zur Bekämpfung der Spielsucht in bestimmten Bereichen konterkariert werden könnten. Auch der vom EuGH anerkannte weite Beurteilungsspielraum spricht nicht für eine Verpflichtung des Gesetzgebers, sämtliche Glücksspielsektoren einem einheitlichen Regelungswerk zu unterwerfen. Aus dem weiten Beurteilungsspielraum folgt vielmehr eine Berechtigung zu unterschiedlichen sektoralen Regelungen, vorausgesetzt, die einzelnen sektorspezifischen Regelungen entsprechen sich in der Zielsetzung, jede Regelung ist für sich betrachtet, erforderlich und geeignet, und die sektorspezifischen Regelungen stehen zueinander nicht in einem krassen Missverhältnis.

Nach der im vorliegenden Verfahren nur möglichen summarischen Überprüfung kann der Senat nicht feststellen, dass das bundesrechtlich geregelte gewerbliche Spiel diesen Voraussetzungen offensichtlich nicht genügt.

Das in der Spielverordnung (Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280) geregelte gewerbliche Spielrecht wird ebenso wie die vom GlüStV erfassten Glücksspiele von den Aspekten des Spielerschutzes dominiert. Beispielhaft benannt werden können insoweit Einsatz-, Verlust- und

Gewinnbeschränkungen nach § 13 SpielV, das Verbot der Gewährung von Rabatten/Zugaben für Vielspieler oder das Jackpot-Verbot nach § 9 SpielV. Nach § 10 SpielV ist Kindern und Jugendlichen der Zugang zu öffentlichen Spielhallen oder ähnlichen dem Spielbetrieb dienenden Räumen grundsätzlich nicht gestattet. Manipulationen etwa im Sinne einer Bevorzugung besonders "lukrativer Kunden" oder einer öffentlichkeitswirksamen Ausschüttung wird vorgebeugt, indem die Bauart eines Geldspielgerätes nach § 13 SpielV nur unter besonderen Anforderungen durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt zugelassen werden darf.

Vgl. BT-Drucksache 16/5687, S. 1 zur Gewährleistung des Spielerschutzes bei Geldspielgeräten.

Die zum 1. Januar 2006 erfolgte Änderung der Spielverordnung lässt nicht zwangsläufig auf eine dem Ziel der Bekämpfung der Spielsucht entgegenstehende Lockerung des Glücksspiels schließen.

Vgl. kritisch das ergänzende Aufforderungsschreibend der EU-Kommission vom 21. März 2007 (Anm. 38) abgedruckt als Anlage 2 c zu LT-Drucksache 14/4892.

Zwar wurde die Zahl der in einer Gaststätte zugelassenen Geld- und Warenspielgeräte von zwei auf drei und die in Spielhallen zulässige Zahl durch die Neufassung von 10 auf 12 Geräte erhöht; zudem wurde die Mindestquadratmeterzahl von 15 auf 12 qm reduziert. Darüber hinaus erfolgte eine Reduzierung der Mindestspieldauer von 12 auf 5 Sekunden bei gleichzeitiger Erhöhung der Verlustgrenze von 60 auf 80 EUR pro Stunde. Allerdings wurden mit der Änderung der SpielV zugleich auch wichtige Forderungen der Länder zum Schutz der Spieler durchgesetzt. So wurde das Verbot der unter Spielerschutzaspekten besonders problematischen Fun Games in § 6a SpielVO aufgenommen,

vgl. zur Entwicklung der Fun Games, BR-Drucksache 655/05, S. 9, 17,

ferner in § 9 Abs. 2 SpielV das Verbot von Jackpotsystemen und sonstigen Gewinnschancen und Vergünstigungen. Mit § 6 Abs. 4 SpielV wurde überdies erstmals eine Verpflichtung zur Anbringung von Warnhinweisen und Hinweisen auf Beratungsmöglichkeiten bei pathologischen Spielverhalten vorgeschrieben. Weiterhin wurde die Verpflichtung begründet, einschlägiges Informationsmaterial über Risiken bei übermäßigem Spielen sichtbar auszulegen. Mit diesen Maßnahmen beabsichtigte der Gesetzgeber, die Maßnahmen zur Vorbeugung zum Schutz gefährdeter oder bereits erkrankter Spieler zu verstärken. Ferner sollte mit der Herabsetzung der Mindestlaufzeit der Spielgeräte von 12 auf 5 Sekunden dem Spielerschutz Rechnung getragen werden. Die kurze Spielzeit verhindere, so der Gesetzgeber, das von Spielsuchtgefährdeten oft praktizierte Bespielen von mehreren Geräten.

Vgl. BR-Drucksache 655/05, S. 10; vgl aber kritisch Meyer, Stellungnahme zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit für die Novellierung der Spielverordnung, S. 4, wonach die Spielfrequenz ein zentrales strukturelles Merkmal ist, das für ein hohes Sucht- und Gefahrenpotenzial von Glücksspielen verantwortlich ist.

Die drastische Herabsetzung der Mindestspieldauer von 12 auf 5 Sekunden hat letztlich auch keine entsprechende Erhöhung der Verlustmöglichkeiten zur Folge, da die Verluste pro Stunde durch § 13 Abs. 3 SpielV auf 80 EUR begrenzt werden.

Vgl. BR-Drucksache 655/05, S. 24.

Die Bundesregierung verweist ferner auf den ihrer Ansicht nach entscheidenden Unterschied zwischen der bundes- und landesrechtlichen Ausgestaltung des Spielrechts, der darin besteht, dass angesichts der geringeren Verlustmöglichkeiten im "kleinen Spiel" für dieses ein gewerberechtliches System gelte, das auch keinen spezifischen Spielabgaben unterworfen sei.

Vgl. BT-Drucksache 16/6551, S. 5.; BR-Drucksache 655/05, S. 10, 25.

Dass die vom Bundesgesetzgeber getroffene Maßnahme unter Berücksichtigung des weiten gesetzgeberischen Spielraums offensichtlich ungeeignet oder unzureichend sind, um dem in diesen Sektor erforderlichen Spielerschutz hinreichend Rechnung zu tragen, lässt sich im vorliegenden Verfahren nicht feststellen. Dabei ist wegen der fehlenden Monopolstruktur und des Fehlens eines damit verbundenen grundrechtlichen bzw. gemeinschaftsrechtlichen Eingriffs nicht erforderlich, dass die in der SpielVO getroffenen Anforderungen an den Spielerschutz den strengen Anforderungen des Glücksspielstaatsvertrages in jeder Hinsicht entsprechen. Im Hinblick auf das den Geldspielautomaten zukommende erhebliche Suchtpotenzial dürfte aber gleichwohl eine intensive Beobachtung der Entwicklung erforderlich sein.

Vgl. BR-Drucksachen 655/05, S. 11, wonach vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit binnen vier Jahren nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen der SpielV ein Bericht vorzulegen ist, der sich insbesondere zur Problematik des pathologischen Glücksspiels verhalten soll.

Den Kohärenzanforderungen genügt bei der in diesem Verfahren nur möglichen summarischen Prüfung auch das Rennwett- und Lotteriegesezt vom 8. April 1922 (RGBl. I S. 335), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), zumal auch diese Regelungen zur Eingrenzung von Suchtgefahren enthält. So sieht es etwa im Rahmen der Erteilung der erforderlichen Erlaubnis in § 2 Abs. 2 Beschränkungen und Auflagen zu den Örtlichkeiten der Wettannahme und zu den Personen, die Wetten annehmen oder vermitteln dürfen, vor.

An einer Kohärenz fehlt es ferner nicht deswegen, weil Lotterien, anders als die gewerblichen Spiele mit hohem Suchtpotenzial, in den Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrages einbezogen wurden. Der Gesetzgeber hat Lotterien dem staatlichen Monopol unterstellt, weil er davon ausgeht, dass diesen, je nach Ausgestaltung eine erhebliche Auswirkung auf den Spieltrieb zukommen kann.

Vgl. Erwiderung der Bundesregierung vom 12. Juni 2006 auf das Aufforderungsschreiben der EU-Kommission vom 10. April 2006, Anlage 2 b der LT- Drucksache 14/4849.

Dies ist nicht zu beanstanden, zumal auch der EuGH

vgl. Urteil vom 24. März 1994, Rs. C-275/92, Schindler, Slg. 1994, S I-01039, Rn. 60,

dargelegt hat, dass Lotterien angesichts der Höhe der Beträge, die durch sie eingenommen werden können, und der Höhe der Gewinne, die sie den Spielern bieten können, vor allem wenn sie in größerem Rahmen veranstaltet werden, die Gefahr von Betrug und anderen Straftaten erhöhen. Außerdem verleiteten sie zu Ausgaben, die schädliche persönliche und soziale Folgen haben könnten. Letztlich hat der Gesetzgeber einem möglichen geringeren Gefährdungspotenzial einzelner Lotterieveranstaltungen dadurch Rechnung getragen, dass er im Dritten Abschnitt des Glücksspielstaatsvertrages besondere Regelungen für Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial aufgenommen hat.

Unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums ist daher auch insoweit nicht zu beanstanden, dass die Bundesregierung gegenwärtig (noch) keine Notwendigkeit sieht, die Regelungen für das gewerbliche Automatenenspiel in der Spielverordnung sowie die entsprechenden Regelungen für Pferdewetten in Anpassung an die Beschränkungen des Glücksspielstaatsvertrages zu ändern.

vgl. BT-Drucksache 16/5166, S. 21, 16/5687, S. 6.

Ist bei vorläufiger Beurteilung davon auszugehen, dass das staatliche Sportwettenmonopol den Vorgaben des EuGH genügt, kommt es auf die Frage, ob einzelne hier nicht streitgegenständliche Regelungen des GlüStV, etwa das umfassende Verbot der Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten im Internet (§ 4 Abs. 4 GlüStV), das grundsätzliche Verbot, für (erlaubte) öffentliche Glücksspiele im Fernsehen, im Internet oder über Telekommunikationsanlagen zu werben (§ 5 Abs. 3 GlüStV), oder das Verbot der Trikot- und Bandenwerbung in § 21 Abs. 2Satz 2 GlüStV über das erforderliche Maß hinausgehen und deshalb

gemeinschaftswidrig sind,

vgl. Verwaltungsschreiben der Europäischen Kommission Binnenmarkt vom 14. Mai 2007, a.a.O.,

nicht an.

Die Antragsgegnerin geht daher zu Recht davon aus, dass die Durchführung von Sportwetten den von der Antragstellerin beworbenen Unternehmen ohne die erforderliche Erlaubnis weiterhin nicht gestattet ist.

Anhaltspunkte dafür, dass das die Antragstellerin betreffende Werbeverbot für unerlaubte Glücksspiele in § 5 Abs. 4 GlüStV verfassungs- oder gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen nicht genügt, bestehen nicht. Da das Werbeverbot, ohne dass es insoweit der von der Europäischen Kommission geforderten Klarstellung bedarf,

vgl. Verwaltungsschreiben der Europäischen Kommission Binnenmarkt vom 14. Mai 2007, a.a.O., S. 5,

nicht das inländische Bewerben von Glücksspielen erfasst, die rechtmäßig in anderen Mitgliedstaaten veranstaltet werden, weil es insoweit bereits an einer die Erlaubnispflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV auslösenden Teilnahmemöglichkeit im Inland fehlt,

vgl. Erläuterungen zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland, a.a.O., S. 37,

erweist sich die Regelung auch insoweit nicht als gemeinschaftswidrig.

Einer Vorlage an den Europäischen Gerichtshof nach Art. 234 EG zur Vorabentscheidung zur Klärung gemeinschaftsrechtlicher Fragen bedarf es im vorliegenden Verfahren nicht, weil die Vorlagepflicht nach Art. 234 EG im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO nicht gilt.

Für die Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Verfügung kommt es auf die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 28. März 2006 (Rn. 159) seinerzeit offen gelassene Frage, ob § 284 StGB während der bis zum 31. Dezember 2007 eingeräumten Übergangszeit Grundlage einer strafrechtlichen Verfolgung sein kann, nicht an. Auch aus der von der Antragstellerin zitierten Entscheidung des BGH vom 16. August 2007 - 4 StR 62/07 -, die sich auf die Anwendbarkeit des § 284 StGB auf die ohne Vorliegen einer behördlichen Genehmigung betriebene gewerbliche Vermittlung von Sportwetten in der Zeit vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 bezieht, kann die Antragstellerin nichts zu ihren Gunsten herleiten. Abgesehen davon hat der BGH in dieser Entscheidung das Vorliegen der objektiven und subjektiven Voraussetzungen des § 284 StGB nicht in Frage gestellt, sondern dargelegt, dass der Freispruch wegen des Vorliegens eines schuldausschließenden Verbotsirrtums zu Recht erfolgt sei.

Die Untersagungsverfügung vom 22. Mai 2006 ist ferner ermessensfehlerfrei.

So bereits OVG NRW, Beschluss vom 22. November 2006 - 13 A 1803/6 -.

Dem steht der Hinweis der Antragstellerin auf die die Antragsgegnerin nicht bindende Verwaltungspraxis anderer Bundesländer nicht entgegen.

Die mit der Allgemeinverfügung untersagte Werbung für unerlaubte Sportwetten ist trotz des umfassenden Sportwettenveranstaltungs- und Vermittlungsverbots im Internet (§ 5 Abs. 3 GlüStV) weiterhin erforderlich, zumal in tatsächlicher Hinsicht nicht ersichtlich ist, dass die Veranstalter dem Veranstaltungsverbot im Internet sämtlich bereits von sich aus nachkommen.

Der Antragstellerin ist es in tatsächlicher Hinsicht möglich, der Untersagungsverfügung nachzukommen, indem sie die Werbung auf ihrer Homepage entfernt. Angesichts des bundesweit Geltung beanspruchenden

Werbeverbots im Internet (§ 5 Abs. 3 GlüStV) ist ein solches Entfernen auch dann nicht unzumutbar, wenn es sich in seiner Wirkung auf Personen erstreckt, die sich nicht in Nordrhein-Westfalen aufhalten.

Ob der Antragstellerin die Möglichkeit offen steht, in ihrer Werbung darauf hinzuweisen, dass den Sportwettenveranstaltern ein Vertragsabschluss nicht mit Personen zulässig ist, die sich in Nordrhein-Westfalen aufhalten,

vgl. zu dieser Möglichkeit Sächs. OVG, Beschluss vom 12. Dezember 2007 - 3 BS 286/06 -,

ist sowohl angesichts des Wortlauts der Allgemeinverfügung als auch im Hinblick auf § 5 Abs. 3 GlüStV zweifelhaft, braucht aber ebenso wenig geklärt zu werden wie die Frage nach den Folgen eines von den beworbenen Sportwettenveranstaltern selbst aufgenommenen Disclaimers.

Die Allgemeinverfügung ist auch nicht ermessensfehlerhaft geworden, weil sie entgegen § 5 Abs. 3 GlüStV nicht die Werbung für alle Sportwetten im Internet erfasst. Ob und inwieweit der Erlass weiterer Verwaltungsakte zur Durchsetzung gesetzlicher Verpflichtungen des GlüStV erforderlich sein wird, bleibt abzuwarten.

Die vor diesem Hintergrund vorzunehmende Abwägung des öffentlichen Vollzugsinteresses gegenüber dem Interesse der Antragstellerin, der Allgemeinverfügung bis zur abschließenden Entscheidung in der Hauptsache nicht nachkommen zu müssen, fällt zu Ungunsten der Antragstellerin aus.

Ist - wie in Nordrhein-Westfalen - das bestehende staatliche Wettmonopol nach der ab dem 1. Januar 2008 geltenden Rechtslage mit überwiegender Wahrscheinlichkeit an den Vorgaben ausgerichtet worden, die das Bundesverfassungsgericht und der EuGH aufgestellt haben, darf die Veranstaltung privater Sportwetten und damit auch die diese betreffende Werbung ungeachtet der von anderen Gerichten weiterhin geäußerten gemeinschaftsrechtlichen Bedenken,

vgl. VG Schleswig, Beschluss vom 30. Januar 2008 - 12 A 102/06 -; VG Stuttgart, Beschluss vom 7. Januar 2008 - 4 K 6081/07-, VG Frankfurt am Main, Beschluss vom 9. Januar 2008 - 7 G 4107/07 -,

unterbunden werden. An dem Sofortvollzug der Untersagung der Werbung für private Sportwettenveranstalter besteht ein besonderes öffentliches Interesse, weil nur so die mit der Untersagung verfolgten Schutzzwecke sichergestellt werden können.

Da die Prüfung des Senats gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO auf die dargelegten Gründe beschränkt ist, hat die Beschwerde, soweit sie sich ohne darauf bezogene Begründung auch gegen die in Ziffer 3 der Allgemeinverfügung enthaltene Zwangsgeldandrohung richtet, keinen Erfolg. Der Senat sieht sich gleichwohl veranlasst, auf seinen Beschluss vom 24. Juli 2007 - 13 B 950/07- hinzuweisen, der sich mit der Frage der Rechtsfolgen der fehlenden Zustellung der in der Allgemeinverfügung vom 22. Mai 2006 enthaltenen Zwangsgeldandrohung auseinandersetzt. Kostenmäßig wäre der Erfolg der Beschwerde hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung nicht ins Gewicht gefallen, da sich die Zwangsgeldandrohung nicht streitwerterhöhend auswirkt.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 1, 53 Abs. 3 Nr. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

(Unterschriften)