

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

der A ... GmbH,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Professor Dr. Konrad Redeker und Koll.  
Mozartstraße 4-10, 53115 Bonn -

gegen a) die Beschlüsse des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-  
Anhalt vom 18. März und 7. April 2005 - 1 M 436/04 -,

b) den Beschluss des Verwaltungsgerichts Magdeburg vom 22. November  
2004 - 3 B 397/04 MD -,

c) den Bescheid der Landeshauptstadt Magdeburg vom 2. September 2004  
- 32.21/de -

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richterin Haas  
und die Richter Hömig,  
Bryde

gemäß § 93 b in Verbindung mit § 93 a BVerfGG in der Fassung der Bekanntma-  
chung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 27. September 2005 einstimmig  
beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Damit wird der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegenstandslos.

**Gründe:**

Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen die sofortige Vollziehung einer Untersa- 1  
gungs- und Einstellungsverfügung betreffend die Vermittlung von Sportwetten zu fes-  
ten Gewinnquoten.

**I.**

1. Die Beschwerdeführerin ist seit 1999 zugelassene Buchmacherin für Pferde- 2  
sportwetten mit mehreren Geschäftslokalen in Magdeburg. Seit August 2000 vermit-  
telt sie in einer ihrer Wettannahmestellen auch Wetten auf andere Sportereignisse,  
die von einem in Berlin ansässigen Wettunternehmen veranstaltet werden, das sich  
auf eine im Jahre 1990 erteilte Sportwetterlaubnis aufgrund des Gewerbegesetzes  
der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. März 1990 (GBI I S. 138) beruft. Zu-

dem vermittelt die Beschwerdeführerin seit November 2004 Sportwetten an ein in Gibraltar ansässiges und zugelassenes Wettunternehmen.

Mit Bescheid vom 2. September 2004 untersagte ihr die Landeshauptstadt Magdeburg das Entgegennehmen, Vermitteln und Bewerben von Sportwetten unter Anordnung der sofortigen Vollziehung. Weder sie noch die Wettunternehmen, an die sie vermittele, verfügten über eine Erlaubnis für das Land Sachsen-Anhalt. Die nach § 284 StGB und § 14 des Gesetzes über das Zahlenlotto und über Sportwetten im Lande Sachsen-Anhalt (Lotto-Toto-G) vom 16. August 1991 (GVBI LSA S. 266) in der Fassung von Art. 4 des Gesetzes zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zum Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen vom 18. Juni 2004 (GVBI LSA S. 326) strafbare Tätigkeit sei mit sofortiger Wirkung zu unterbinden.

3

2. Dagegen erhob die Beschwerdeführerin Widerspruch. Zugleich beantragte sie beim Verwaltungsgericht die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 VwGO. Dies lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 22. November 2004 ab, da die von der Beschwerdeführerin vermittelten Wetten im Land Sachsen-Anhalt nicht erlaubt und unter Strafandrohung verboten seien. Sie seien auch nicht erlaubnisfähig, da das Gesetz über das Zahlenlotto und über Sportwetten im Lande Sachsen-Anhalt eine Erlaubniserteilung nur an ein Wettunternehmen vorsehe, das unmittelbar oder mittelbar überwiegend dem Land gehöre. Dies stelle weder eine unzulässige Beschränkung von Verfassungs- noch von europäischem Gemeinschaftsrecht dar, weil die Schaffung einer staatlich überwachten Betätigungsmöglichkeit angesichts der mit Glücksspielen einhergehenden Gefahren für den Einzelnen und die Allgemeinheit gerechtfertigt sei.

4

3. a) Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 18. März 2005 zurück. Die Beschwerdeführerin veranstalte verbotenes Glücksspiel ohne die von § 284 StGB vorausgesetzte Erlaubnis der sachlich und örtlich zuständigen Landesbehörde und begehe infolgedessen eine im öffentlichen Interesse zu unterbindende Straftat. Die schon unter anderen Gesichtspunkten zweifelhafte Erlaubnis des Berliner Wettbüros sowie der Erlaubnis des Wettunternehmens in Gibraltar entfalteten für Sachsen-Anhalt keine Wirkung. Die Aufrechterhaltung eines umfassenden staatlichen Erlaubnisvorbehalts beziehungsweise repressiven Verbots für die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten sei sowohl verfassungs- wie auch gemeinschaftsrechtlich gerechtfertigt.

5

b) Auf die von der Beschwerdeführerin gegen diesen Beschluss erhobene Anhö-rungsrüge führte das Oberverwaltungsgericht weiter aus, dass eine Verletzung rechtlichen Gehörs - soweit sie überhaupt substantiiert dargelegt sei - nicht darin liege, dass das Gericht eine aus der Sicht der Beschwerdeführerin im Ergebnis falsche Entscheidung getroffen habe.

6

4. Mit ihrer mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundenen

7

Verfassungsbeschwerde wendet sich die Beschwerdeführerin gegen den Bescheid und die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte. Sie rügt die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung und deren Aufrechterhaltung durch die Verwaltungsgerichte verstoße gegen Art. 12 Abs. 1 sowie Art. 19 Abs. 4 GG. Die strengen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen an eine präventive Beschränkung der Berufsfreiheit schon vor Rechtskraft der Untersagungsverfügung seien mangels konkreter Gefahren für wichtige Gemeinschaftsgüter nicht erfüllt. Als Buchmacherin weise die Beschwerdeführerin die erforderliche Zuverlässigkeit, Sachkunde und Zahlungsfähigkeit auf. Wetteinsätze und -verluste seien bei den von ihr seit mehreren Jahren beanstandungslos vermittelten Sportwetten beschränkt. Schließlich vermittele sie mit den Sportwetten der Wettunternehmen in Berlin und Gibraltar keine an sich ungenehmigten Sportwetten. Demgegenüber liege der eigentliche Grund der sofort vollziehbaren Untersagung in der Beseitigung unliebsamer Konkurrenz für die staatliche Lotteriegesellschaft in Sachsen-Anhalt. Die § 284 StGB zugrunde liegenden abstrakten Gefahren seien im Bereich der staatlichen Sportwette weit weniger ausgeschlossen. Sofern überhaupt von einer Strafbarkeit ihres Verhaltens auszugehen sei, falle die Vermittlungstätigkeit der Beschwerdeführerin jedenfalls nur in den Bagatellbereich. Das Wetten auf Sportereignisse stelle inzwischen eine sozialadäquate Betätigung dar. Die sofortige Vollziehung der Untersagung könne nach alledem verfassungsrechtlich keinen Bestand haben.

Außerdem verletze der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom 18. März 2005 Art. 19 Abs. 4, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG. Das Oberverwaltungsgericht habe eine Prüfung der Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs zur Vereinbarkeit nationaler Glücksspielmonopole mit Gemeinschaftsrecht unterlassen. Ohne Prüfung im konkreten Einzelfall sei der Erlaubnis des Wettunternehmens in Gibraltar willkürlich jegliche Legalisierungswirkung auch für Sachsen-Anhalt versagt worden. Schließlich sei eine Würdigung des umfassenden Vortrags der Beschwerdeführerin zum Werbeverhalten der staatlichen Sportwettenanbieter, zu den Zielen des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland (GVBl LSA 2004 S. 328) sowie zur Geltungsreichweite von Sportwetterlaubnissen nach dem Gewerbegesetz der Deutschen Demokratischen Republik unterblieben.

## II.

Gründe für die Annahme der Verfassungsbeschwerde im Sinne von § 93 a Abs. 2 BVerfGG liegen nicht vor.

1. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist insbesondere nicht zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte der Beschwerdeführerin angezeigt (§ 93 a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Die Verfassungsbeschwerde hat keine hinreichende Aussicht auf Erfolg, weil sie unzulässig ist.

a) Die Verfassungsbeschwerde ist aufgrund des über das Gebot der Rechtswegerschöpfung im engeren Sinne (§ 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG) hinausgehenden Grundsatzes der Subsidiarität unzulässig, soweit mit ihr eine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 GG geltend gemacht wird. Dies gilt auch, soweit daneben eine - überdies nicht substantiierte - Verletzung des Art. 14 Abs. 1 GG gerügt wird. 12

aa) Die Beschwerdeführerin hat es unterlassen, vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde sämtliche zur Durchsetzung ihres Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG und zur Beseitigung der diesbezüglich gerügten Beschwer geeigneten rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, wie dies nach dem Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde in der Regel geboten ist (vgl. BVerfGE 22, 287 <290 f.>; 91, 1 <25>; stRspr). 13

Unabhängig von der Frage, ob die Durchführung des verwaltungsgerichtlichen Hauptsacheverfahrens gegen die sofort vollziehbare Untersagungsverfügung ein zur Beseitigung des geltend gemachten Verfassungsverstößes geeignetes und der Beschwerdeführerin zumutbares Mittel darstellt - was bejahendenfalls zur Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde gegen die im Eilverfahren ergangene Entscheidung führen würde (vgl. BVerfGE 77, 381 <400 f.>; 79, 275 <279>) -, muss die Beschwerdeführerin vor der Inanspruchnahme verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes zunächst bei der zuständigen Behörde das Verfahren auf Erteilung einer Erlaubnis gemäß § 13 des Glücksspielgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (Glücksspielgesetz - GlüG LSA) vom 22. Dezember 2004 (GVBl LSA S. 846) einleiten und sich gegebenenfalls mit einem entsprechenden Verpflichtungsbegehren an die Verwaltungsgerichte wenden. Insoweit eröffnet die Verfassungsbeschwerde keine wahlweise Rechtsschutzmöglichkeit neben bestehenden sonstigen Rechtswegen vor den Fachgerichten, denen in diesem Zusammenhang auch die Wahrung der Grundrechte obliegt. 14

Zwar erging die unter Anordnung des Sofortvollzugs gegenüber der Beschwerdeführerin verfügte Untersagung betreffend die in der Wettannahmestelle in Magdeburg stattfindende Vermittlung von Sportwetten an die in Berlin und Gibraltar ansässigen Wettunternehmen noch auf der Grundlage des Gesetzes über das Zahlenlotto und über Sportwetten im Lande Sachsen-Anhalt in der Fassung von Art. 4 des Gesetzes zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zum Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen. Danach gab es noch keinen gesetzlichen Erlaubnistatbestand betreffend die Vermittlung von Glücksspielen. 15

Seit dem In-Kraft-Treten des Glücksspielgesetzes am 30. Dezember 2004 enthält das sachsen-anhaltinische Landesrecht nunmehr aber mit § 13 GlüG LSA eine Regelung, die die Erteilung einer Erlaubnis für die - gewerbliche - Vermittlung von Glücksspielen vorsieht, die nicht durch Wettannahmestellen (§ 13 Abs. 7 i.V.m. § 5 GlüG LSA) eines nach § 3 GlüG LSA zugelassenen, ausschließlich dem Land gehörenden Wettunternehmens vorgenommen werden. 16

Der sachsen-anhaltinische Gesetzgeber hat damit zum Ausdruck gebracht, dass auch die Vermittlung von Glücksspielen einschließlich von Wetten nur mit vorheriger Erlaubnis vorgenommen werden und die unerlaubte Vermittlung mithin ordnungsrechtlich verboten sein soll. Zwar wird nach § 13 Abs. 1 Satz 2 GlüG LSA kein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Erlaubnis gewährt, sondern diese in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt. § 13 Abs. 3 Nr. 1 GlüG LSA lässt eine Erlaubniserteilung nur für die Vermittlung von Beteiligungen an im Land Sachsen-Anhalt erlaubte Veranstaltungen zu, wenn dies für deren Durchführung erforderlich ist. § 13 Abs. 3 Nr. 2 GlüG LSA fordert außerdem, dass für die Vermittlung ein hinreichendes öffentliches Bedürfnis besteht. In § 13 GlüG LSA werden jedenfalls weitere Anforderungen an eine erlaubnisfähige Vermittlungstätigkeit gestellt. Diese betreffen zum Beispiel eine ordnungsgemäße und transparente Durchführung der Vermittlung (§ 13 Abs. 3 Nr. 4 und 5 GlüG LSA), bestimmte Anforderungen an die Person des Vermittlers (§ 13 Abs. 4 Nr. 1 und 3 GlüG LSA) sowie die in § 14 des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland formulierten Anforderungen (§ 13 Abs. 4 Nr. 2 GlüG LSA) und das allgemeine Erfordernis der Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung (§ 13 Abs. 4 Nr. 4 GlüG LSA). Ferner erlaubt § 13 Abs. 6 GlüG LSA, die Erteilung einer Erlaubnis von der Leistung einer angemessenen Sicherheit abhängig zu machen und die Erlaubnis zu befristen oder mit anderen Nebenbestimmungen - auch nachträglich - zu beschränken. Das Glücksspielgesetz gestaltet die Erlaubniserteilung für die Wettvermittlung damit trotz der zum Teil restriktiven, auf ein so genanntes "repressives Verbot" hindeutenden Voraussetzungen andererseits zumindest auch im Sinne einer präventiven behördlichen Kontrolle aus. Nicht zuletzt die von der Beschwerdeführerin zur Begründung der vorliegenden Verfassungsbeschwerde vorgetragene Zuverlässigkeit ihrer Person und die behauptete Sicherheit der von ihr vermittelten Wetten stellen damit Inhalte des Erlaubniserteilungsverfahrens nach § 13 GlüG LSA dar.

Das sachsen-anhaltinische Gesetz hat unabhängig von der Frage, inwieweit § 13 GlüG LSA - insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit - mit Verfassungsrecht sowie mit europäischem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist - was hinsichtlich der deutschen Regelungslage derzeit umstritten ist (vgl. etwa Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 2. Juni 2005 - 12 B 10190/05.OVG -; demgegenüber etwa Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 17. März 2005 - 11 ME 369/03 -, GewArch 2005, S. 282 m.w.N.) - ein rechtsförmiges und voraussetzungsvolles Verfahren zur Erlangung einer Erlaubnis für Wettvermittlungstätigkeiten geschaffen. Zweifel an der Vereinbarkeit des § 13 GlüG LSA oder einzelner seiner Voraussetzungen - vor allem der Bindung der Vermittlung an bestimmte Veranstaltungen sowie ein öffentliches Bedürfnis - mit höherrangigem Verfassungs- oder anwendungsvorrangigem Gemeinschaftsrecht sind daher zunächst innerhalb dieses gesetzlich vorgesehenen Verfahrens vorzubringen.

Auch für den Fall der Notwendigkeit einer verfassungs- oder gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung einzelner Erlaubnisvoraussetzungen des § 13 GlüG LSA, die

von den Behörden und Verwaltungsgerichten bei der Entscheidung über eine Erlaubniserteilung in Betracht zu ziehen ist, macht die Norm hinsichtlich der davon unabhängigen und selbständigen weiteren Voraussetzungen das Einholen einer präventiven Kontrollerlaubnis notwendig. Diese jedenfalls im Sinne einer präventiven Kontrolle des Wettvermittlers und der Wettvermittlungstätigkeit zu verstehende ordnungsrechtliche Erlaubnisbedürftigkeit ist darüber hinaus grundsätzlich auch geeignet, ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung einer Verfügung zu begründen, mit der die Vermittlung von Wetten ohne vorherige Erlaubnis untersagt wird.

bb) Angesichts dieser Ausgangsrechtslage im Land Sachsen-Anhalt unterscheidet sich der vorliegende Fall von dem durch die Kammer mit stattgebendem Beschluss vom 27. April 2005 - 1 BvR 223/05 – (GewArch 2005, S. 246) entschiedenen Verfahren betreffend einen Sachverhalt aus dem Freistaat Bayern. § 13 GlüG LSA eröffnet unabhängig von weitergehenden Regelungsgehalten jedenfalls ein präventives Kontrollregime für die Wettvermittlungstätigkeit. Damit aber ist - nicht zuletzt auch hinsichtlich einer etwaigen Einwirkung von Gemeinschaftsrecht - eine andere Rechtslage als in den Fällen gegeben, in denen allein straf- oder ordnungswidrigkeitenrechtliche Verbote existieren - etwa aufgrund von § 284 StGB sowie ergänzender landesrechtlicher Sanktionsnormen wie zum Beispiel § 14 Lotto-Toto-G oder nunmehr § 18 GlüG LSA - oder auch eine ordnungsrechtliche Regelung ein vollständiges Verbot der Sportwettenvermittlung durch private Anbieter vorsieht, sofern es sich nicht um Vermittlung durch Wettannahmestellen und Wetteinnehmer für die landesrechtlich zugelassene Sportwettenveranstaltung des unmittelbar oder mittelbar landeseigenen Veranstalters handelt.

20

b) Die Verfassungsbeschwerde ist auch insoweit unzulässig, als mit ihr Verletzungen von Art. 3 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG durch den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom 18. März 2005 gerügt werden.

21

Hinsichtlich des Rechts auf den gesetzlichen Richter nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, das hier allein durch eine Nichtvorlage an den Europäischen Gerichtshof verletzt sein könnte, mangelt es bereits an der erforderlichen Möglichkeit einer Rechtsverletzung, da eine Vorlagepflicht im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren nicht besteht (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 5. September 2005 – 1 BvR 1781/05 – m.w.N.).

22

Ob und inwieweit die angegriffenen Entscheidungen mit den anderen genannten Verfassungsrechten unvereinbar sind, bedarf vorliegend keiner Entscheidung in der Sache; denn es mangelt der Beschwerdeführerin für entsprechende verfassungsgerichtliche Feststellungen am erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis, das eine Verfassungsbeschwerde stets voraussetzt (vgl. zuletzt BVerfGE 106, 210 <214>; stRspr).

23

Auch im Falle entsprechender verfassungsgerichtlicher Feststellungen sowie einer Aufhebung des angegriffenen Beschlusses vom 18. März 2005 unter Zurückverwei-

24

sung an die Gerichte könnte dem der gerügten Grundrechtsbeschwer zugrunde liegenden Begehren der Beschwerdeführerin, die Wettvermittlungstätigkeit grundsätzlich erlaubnisfrei fortführen zu dürfen, nicht entsprochen werden. Auch eine die sofortige Vollziehung - einstweilen - beseitigende verfassungsgerichtliche Entscheidung würde wegen der - schon im Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerde - aus § 13 GlüG LSA folgenden grundsätzlichen Erlaubnisbedürftigkeit insoweit nicht dazu führen, dass die Beschwerdeführerin die Vermittlung von Wetten an die in Berlin und Gibraltar ansässigen Wettunternehmen ohne weiteres wieder aufnehmen könnte.

Ein Rechtsschutzbedürfnis folgt hier auch nicht daraus, dass die angegriffenen Entscheidungen zu den von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Fragen durchaus in der Art einer abschließenden Bewertung Stellung nehmen. Denn diese rechtliche Bewertung erfolgt in den angegriffenen Beschlüssen allein aufgrund der alten Rechtslage nach dem Gesetz über das Zahlenlotto und über Sportwetten im Lande Sachsen-Anhalt, das einen eigenen Erlaubnistatbestand für die Vermittlung von Wetten noch nicht kannte. Eine vorherige Befassung der Behörden und Verwaltungsgerichte mit der Wettvermittlungstätigkeit der Beschwerdeführerin unter der neuen Rechtslage des Glücksspielgesetzes entspricht damit nicht zuletzt dem Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde. 25

2. Von einer weiteren Begründung wird gemäß § 93 d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 26

### III.

Da die Kammer die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung annimmt, wird der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegenstandslos (vgl. § 40 Abs. 3 GOBVerfG). 27

Diese Entscheidung ist unanfechtbar (§ 93 d Abs. 1 Satz 2 BVerfGG). 28

Haas

Hömig

Bryde

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom  
27. September 2005 - 1 BvR 789/05**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 27. September 2005 - 1 BvR 789/05 - Rn. (1 - 28), [http://www.bverfg.de/e/rk20050927\\_1bvr078905.html](http://www.bverfg.de/e/rk20050927_1bvr078905.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2005:rk20050927.1bvr078905