



**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn M ...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Redeker, Sellner, Dahs & Widmaier,
Mozartstraße 4-10, 53115 Bonn -

gegen den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 28. September 2006 - 6 B 11012/06.OVG -

hat die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Präsidenten Papier
und die Richter Bryde,
Schluckebier

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 10. November 2008 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Das Land Rheinland-Pfalz hat dem Beschwerdeführer die ihm entstandenen notwendigen Auslagen zu erstatten.

Der Wert des Gegenstands der anwaltlichen Tätigkeit wird auf 10.000 € (in Worten: zehntausend Euro) festgesetzt.

Gründe:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die sofortige Vollziehung einer ordnungsrechtlichen Verfügung, mit der die Vermittlung von Sportwetten unter Berufung auf die so genannte Übergangszeitregelung des Sportwetten-Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, BVerfGE 115, 276 <319>) untersagt wird. 1

I.

1. Der Beschwerdeführer betreibt eine Wettannahmestelle in Landau in der Pfalz, in der er gewerblich veranstaltete Sportwetten eines in Österreich erlaubten Wettunter- 2

nehmens vermittelt. Dies untersagte ihm die Stadt Landau in der Pfalz unter Berufung auf die Übergangszeitregelung des Sportwetten-Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 115, 276 <319>) mit Bescheid vom 30. Juni 2006 bei gleichzeitiger Anordnung der sofortigen Vollziehung sowie Androhung von Verwaltungszwang für den Fall des Zuwiderhandelns.

Gegen die Untersagung und Zwangsandrohung erhob der Beschwerdeführer Widerspruch und beantragte zugleich beim Verwaltungsgericht die Wiederherstellung beziehungsweise Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Hauptsacherechtsbehelfs. Dem entsprach das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 26. Juli 2006 und begründete dies damit, dass trotz des grundsätzlich offenen Verfahrensausgangs in der Hauptsache gewichtigere Gründe für die Rechtswidrigkeit der Untersagung sprächen, da erhebliche Zweifel daran bestünden, dass das Land die - auf Rheinland-Pfalz übertragbaren - verfassungsrechtlichen Vorgaben des Sportwetten-Urteils (BVerfGE 115, 276) für eine gerechtfertigte Untersagung der Sportwettvermittlung während der Übergangszeit bis zu einer gesetzlichen Neuregelung des Bereichs der Sportwetten ausreichend erfüllt habe.

3

Dagegen erhob die Stadt Beschwerde zum Oberverwaltungsgericht, die sie insbesondere mit dem gegenüber der Lotto Rheinland-Pfalz GmbH ergangenen Auflagenbescheid des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz vom 6. Juni 2006 sowie der daraufhin veranlassten Maßnahmen der Lotto Rheinland-Pfalz GmbH begründete. Demgegenüber verwies der Beschwerdeführer im Beschwerdeverfahren erneut auf eine unzureichende Umsetzung der Vorgaben des Sportwetten-Urteils (BVerfGE 115, 276), die sich insbesondere an der nach wie vor nicht auf sachliche Information beschränkten Werbung oder etwa an einer Kooperation der Lotto Rheinland-Pfalz GmbH mit einem bundesweit agierenden gewerblichen Internet-Spielvermittler zeige.

4

2. Mit Beschluss vom 28. September 2006 hob das Oberverwaltungsgericht den Beschluss des Verwaltungsgerichts auf und lehnte die vom Beschwerdeführer begehrte Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab. Bei überschlägiger Prüfung der Sach- und Rechtslage stelle sich die Untersagungsverfügung als rechtmäßig dar. Weder der in Österreich ansässige Veranstalter, noch der Beschwerdeführer verfüge über die erforderliche Erlaubnis. Eine solche könne zur Wahrnehmung der dem Land Rheinland-Pfalz gemäß § 5 Abs. 1 des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland (im Folgenden: Lotteriestaatsvertrag - LottStV) obliegenden ordnungsrechtlichen Aufgabe der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots nach § 5 Abs. 2 LottStV in Verbindung mit § 2 Abs. 2 des - rheinland-pfälzischen - Landesgesetzes über das öffentliche Glücksspiel vom 14. Juni 2004 (GVBl S. 322 mit Anlage Lotteriestaatsvertrag) ohnehin nur an *ein* Unternehmen erteilt werden. Dies verletze den Beschwerdeführer nicht in eigenen Rechten. Zwar seien die Aussagen des Sportwetten-Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 115, 276) auf die durch ein staatlich konzessioniertes und kontrolliertes privates Sportwettmonopol gekennzeichnete Rechtslage in Rheinland-Pfalz entspre-

5

chend anwendbar, da es keine Rolle spiele, ob ein Grundrechtsträger zugunsten eines Wettmonopols des Staats selbst, einer von diesem maßgeblich beeinflussten juristischen Person oder eines exklusiv konzessionierten Privaten gesetzlich zum Verzicht auf eine Tätigkeit als Wettvermittler gezwungen werde. Obwohl danach auch das in Rheinland-Pfalz bestehende Sportwettmonopol derzeit (noch) als mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit unvereinbar anzusehen sei, müsse der Beschwerdeführer aber den damit einhergehenden Ausschluss gewerblicher Wettangebote zumindest einstweilen hinnehmen. Entsprechend der Aussagen des Sportwetten-Urteils (BVerfGE 115, 276) dürfe nämlich auch in Rheinland-Pfalz das gewerbliche Veranstalten von Wetten durch private Wettunternehmen und die Vermittlung von außerhalb des Monopols veranstalteter Wetten weiterhin als verboten angesehen und ordnungsrechtlich unterbunden werden, wenn Maßnahmen ergriffen würden, die der Bekämpfung der Wettgefahren dienen. Dies sei durch den seitens des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz gegenüber der Lotto Rheinland-Pfalz GmbH erlassenen Auflagenbescheid vom 6. Juni 2006, mit dem der Konzessionsinhaberin Einschränkungen des Wettangebots, des Vertriebs und der Werbung sowie Maßnahmen zur Suchtprävention aufgegeben worden seien, geschehen. Damit sei der - einstweilen verfassungsrechtlich ausreichende - erste Schritt hin zu dem Zustand, der die Aufrechterhaltung des Wettmonopols auf Dauer erlaube, getan.

Ein Vorrang des öffentlichen Interesses am Sofortvollzug ergebe sich aber auch im Hinblick darauf, dass sich der betroffene Wirtschaftsbereich der Sportwetten in einer Phase der rechtlichen Umgestaltung befinde. Die vom Land Rheinland-Pfalz beabsichtigte Aufrechterhaltung des Sportwettmonopols unter Beachtung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben wäre kaum möglich, wenn es während der eingeräumten Übergangszeit zu einer Öffnung des Sportwettenmarktes käme. Drängten nämlich private Anbieter in großer Zahl auf den Sportwettenmarkt, bewirke dies eine Dynamik, die es dem Gesetzgeber kaum erlaube, dies durch spätere gesetzgeberische Maßnahmen rückgängig zu machen und gemäß der erklärten Absicht der Landesregierung in Übereinstimmung mit den anderen Bundesländern am Sportwettmonopol festzuhalten. Zu beachten sei insoweit auch, dass der Monopolveranstalter wegen der ihm gegenüber verfügbaren Einschränkungen und der Pflicht zu Konzessionsabgabe während der Übergangszeit erheblichen Wettbewerbsnachteilen gegenüber privaten Wettanbietern ausgesetzt sei und drohe vom Markt verdrängt zu werden, während mangels gesetzlicher Grundlage Maßnahmen zur Eindämmung der Spielsucht gegenüber den privaten Anbietern nicht ergriffen werden könnten. Die durch einen weitgehend unregulierten Wettbewerb voraussichtlich ansteigende Wettleidenschaft würde weder der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Eindämmung der Spiel- und Wettleidenschaft, noch den vom Europäischen Gerichtshof anerkannten Belangen des Verbraucherschutzes und der Verminderung von Gelegenheiten zum Spiel entsprechen.

Soweit der Lotto Rheinland-Pfalz GmbH beziehungsweise einzelnen Annahmestellen vom Beschwerdeführer vorgehalten werde, die Auflagen zu missachten, könnten

6

7

solche Einzelfälle das dargestellte öffentliche Interesse am Sofortvollzug nicht mindern. Die Frage, ob problematisches Wettverhalten und Spielsucht mittels eines staatlichen Monopols effektiver bekämpft werden könnten als im bisherigen Modell könne sich - zumal die Sportförderung künftig allenfalls untergeordnetes Nebenprodukt staatlicher Wett- und Spielsuchtprävention sein dürfe - aber dann stellen, wenn sich die derzeitige Ausgestaltung als staatlich konzessioniertes privates Monopol bei der erforderlichen Umgestaltung des Glücksspielrechts oder auch nur bei der zügigen und konsequenten Umsetzung der Auflagen als Hemmnis erweise.

3. Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer ausschließlich eine Verletzung seines Grundrechts aus Art. 19 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG durch die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts und begründet dies im Wesentlichen einerseits mit einer nach der in Rheinland-Pfalz geltenden Rechtslage möglichen und gebotenen Zulassung privater Wettunternehmen, angesichts derer es einer entsprechenden Anwendung der Übergangszeitregelung des Sportwetten-Urteils (BVerfGE 115, 276) nicht bedürfe, andererseits damit, dass das Land Rheinland-Pfalz die Maßgabe des Sportwetten-Urteils (BVerfGE 115, 276) für eine Untersagung der Wettvermittlung während der Übergangszeit nicht erfüllt habe.

8

4. Der Beschwerdeführer hat die ihm untersagte Geschäftstätigkeit nach eigenen Angaben auf Verlangen der Stadt im Oktober 2006 eingestellt und in der Zeit bis zum 31. Dezember 2007 nicht wieder aufgenommen.

9

Auf einen Abänderungsantrag, den der Beschwerdeführer gemäß § 80 Abs. 7 Satz 2 VwGO im Hinblick auf das am 1. Januar 2008 in Verbindung mit dem Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) in Kraft getretene - rheinland-pfälzische - Landesgesetz zu dem Glücksspielstaatsvertrag (Landesglücksspielgesetz - LGlüG) vom 3. Dezember 2007 (GVBl S. 240 mit Anlage Glücksspielstaatsvertrag) stellte, hat das Verwaltungsgericht durch - rechtskräftig gewordenen - Beschluss vom 17. Juli 2008 die aufschiebende Wirkung des gegen die Untersagungsverfügung anhängigen Hauptsacherechtsbehelfs wiederhergestellt und dies mit nach wie vor bestehenden Ausgestaltungsdefiziten des rheinland-pfälzischen Wettmonopols im Sinne des Sportwetten-Urteils (BVerfGE 115, 276) begründet. Angesichts dessen könnten, anders als in der Übergangszeit, für die gemäß der Ansicht des Oberverwaltungsgerichts ein vorrangiges öffentliches Interesse an der Unterbindung nicht vom Land Rheinland-Pfalz zugelassener Wettangebote anzuerkennen gewesen sei, gewerbliche Anbieter nicht länger auf unbestimmte Zeit unter Hinweis auf die mangelnde Erlaubnisfähigkeit ausgeschlossen werden.

10

5. Zur Verfassungsbeschwerde haben die Landesregierung Rheinland-Pfalz sowie die Lotto Rheinland-Pfalz GmbH Stellung genommen und im Wesentlichen sinngemäß vorgetragen, es komme während der Übergangszeit lediglich darauf an, mit einer suchtpreventiven Ausrichtung des Wettmonopols zu beginnen, ohne dass es insofern einer „finalen Umsetzung“ der verfassungsgerichtlich geforderten Maßnahmen bedürfe.

11

Die Ausgangsbehörde hat von einer eigenen Stellungnahme abgesehen. 12

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen. Zur Annahme führende Gründe (§ 93a Abs. 2 BVerfGG) liegen nicht mehr vor. 13

1. Der Verfassungsbeschwerde kommt keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung im Sinne von § 93a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG zu. Sie wirft keine verfassungsrechtlichen Fragen auf, die sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten lassen oder die noch nicht durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung geklärt sind (vgl. BVerfGE 90, 22 <24 f.>). 14

a) Dies gilt neben den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die gemäß Art. 19 Abs. 4 GG an einen effektiven - einstweiligen - verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zu stellen sind, auch hinsichtlich der Frage der Vereinbarkeit von Beschränkungen der Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten mit Art. 12 Abs. 1 GG sowie insbesondere im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das übergangsweise Aufrechterhalten eines - nach seiner rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung defizitären - staatlichen Wettmonopols. 15

Das Bundesverfassungsgericht hat im Sportwetten-Urteil des Ersten Senats vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 - (BVerfGE 115, 276) anhand der damals in Bayern geltenden Rechtslage entschieden, dass das gewerbliche Veranstalten von Wetten und das Vermitteln von Wetten, die nicht vom Freistaat Bayern veranstaltet werden, trotz der Unvereinbarkeit der gesetzlichen und tatsächlichen Ausgestaltung des Wettmonopols mit Art. 12 Abs. 1 GG während der Übergangszeit bis zur Neuregelung des Bereichs der Sportwetten als verboten angesehen und ordnungsrechtlich unterbunden werden dürfen, *wenn* der Freistaat Bayern in dem von ihm zu verantwortenden Wettangebot unverzüglich ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wettsucht einerseits und der tatsächlichen Ausübung seines Monopols andererseits herstellt und er im Hinblick auf ein beabsichtigtes Festhalten am Wettmonopol dadurch schon während der Übergangszeit damit beginnt, die zur Unzumutbarkeit des Ausschlusses der privaten Anbieter führenden Umstände in wesentlichen Punkten abzustellen (vgl. BVerfGE 115, 276 <319>). 16

Diesen Bedingungen für eine verfassungsrechtlich zu rechtfertigende Auslegung und Anwendung von § 284 StGB als ein die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten umfassendes Repressivverbot und dessen ordnungsrechtliche Durchsetzung hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch Beschluss vom 22. November 2007 - 1 BvR 2218/06 - (NVwZ 2008, S. 301), auf dessen ausführliche Gründe insoweit Bezug genommen wird, ergänzend präzisiert: Nur wenn und soweit das geforderte Mindestmaß an Konsistenz tatsächlich hergestellt ist, entspricht die Auslegung von § 284 StGB als Vermittlungsverbot schon einstweilen den verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen und *kann* eine ord- 17

nungsrechtliche Untersagungsverfügung, die allein mit einem - objektiven - Verstoß gegen § 284 StGB, nicht aber (auch) mit anderen Gefahren für ordnungsrechtliche Schutzgüter begründet ist, als verfassungsmäßig beurteilt werden. Ist dies der Fall, so ergibt sich aus dem Vermittlungsverbot auch unabhängig von einer Strafbarkeit zugleich ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung (vgl. bereits BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 4. Juli 2006 - 1 BvR 138/05 -, BVerfGK 8, 343 <348>).

b) Grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung erlangt die vorliegende Verfassungsbeschwerde auch nicht deshalb, weil sie eine Klärung der Übertragbarkeit des Sportwetten-Urteils (BVerfGE 115, 276) auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz erfordert.

18

Wenn das Oberverwaltungsgericht in der angegriffenen Entscheidung unter Verweis auf § 16 Abs. 1 Satz 2 LottStV und §§ 2 und 3 des Landesgesetzes über das öffentliche Glücksspiel davon ausgeht, dass in Rheinland-Pfalz ein staatlich konzessioniertes und kontrolliertes Sportwettmonopol bestehe, auf welches die verfassungsrechtlichen Aussagen des Sportwetten-Urteils (BVerfGE 115, 276) entsprechend anzuwenden seien, weil es für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Einschränkung des Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG keine Rolle spiele, ob der Grundrechtsträger zugunsten eines Wettmonopols des Staates selbst, einer von diesem maßgeblich beeinflussten juristischen Person oder eines exklusiv konzessionierten Privaten gesetzlich zum Verzicht auf eine Tätigkeit als Wettanbieter gezwungen sei, stellt dies eine Auslegung des einfachen Rechts dar, die verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, und sich auch einfachrechtlich als naheliegend und plausibel darstellt. Ausweislich der Materialien zum Lotteriestaatsvertrag sowie zum Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel sollte in Rheinland-Pfalz keine Möglichkeit zur Zulassung mehrerer privater und gewerblich agierender Wettunternehmen bestehen, sondern das bis dahin nur faktische Monopol der Lotto Rheinland-Pfalz GmbH gesetzlich fixiert und in den Dienst der dem Land gemäß § 5 Abs. 1 LottStV obliegenden ordnungsrechtlichen Aufgabe der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots gestellt werden (vgl. insoweit die Entwurfsbegründung zu § 16 Abs. 1 Satz 2 LottStV sowie zum Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel, Landtag Rheinland-Pfalz, Drucks 14/2976, S. 1 f., 17 u. 26 sowie Plenarprotokoll 14/68, S. 4562 ff.). Mithin kommt die bis zum 30. Juni 2004 nach § 1 des Landesgesetzes über Sportwetten (Sportwettgesetz) vom 11. August 1949 (GVBl S. 337) rechtlich mögliche und nach der fachgerichtlichen Rechtsprechung im Ermessen des Landes liegende Zulassung von - mehreren - Wettunternehmen (vgl. dazu OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 24. Oktober 1990 - 2 A 10034/90 -, GewArch 1991, S. 99, sowie BVerwG, Urteil vom 23. August 1994 - BVerwG 1 C 18.91 -, BVerwGE 96, 293) seit dem Inkrafttreten des Landesgesetzes über das öffentliche Glücksspiel in Verbindung mit dem Lotteriestaatsvertrag nicht mehr in Betracht.

19

Soweit die Verfassungsbeschwerde demgegenüber davon ausgeht, dass dem gesetzlichen Regelungsdefizit, welches nach den Aussagen des Sportwetten-Urteils

20

auch zur Unvereinbarkeit des in Rheinland-Pfalz bestehenden Wettmonopols mit Art. 12 Abs. 1 GG führe, im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung von § 2 des Landesgesetzes über das öffentliche Glücksspiel übergangsweise durch eine Zulassung mehrerer privater Wettunternehmen und damit auf eine andere Weise abgeholfen werden könne und müsse, als dies - mit dem Erfordernis der Herstellung eines Mindestmaßes an Konsistenz - durch das Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) für die bayerische Rechtslage bestimmt worden sei, wird eine einfachrechtliche Rechtslage unterstellt, die schon im Zeitpunkt der Anordnung der sofortigen Vollziehung nicht mehr bestand.

Die für die Übergangszeit maßgebliche einfachrechtliche Ausgangslage in Rheinland-Pfalz unterscheidet sich damit grundsätzlich nicht von der dem Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) zugrunde liegenden Rechtslage. Dies gilt auch insoweit, als das ordnungsrechtlich durchgesetzte Vermittlungsverbot auch in Rheinland-Pfalz maßgeblich aus der Auslegung des § 284 StGB als repressives Verbot der Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten folgt. Denn weder das Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel, noch der durch dieses Gesetz für Rheinland-Pfalz zur Geltung gebrachte Lotteriestaatsvertrag enthalten Regelungen, die - jedenfalls auch - als präventiver Erlaubnisvorbehalt oder auch nur als eigenständiges landesstrafrechtliches Vermittlungsverbot zu verstehen wären (zu einem - auch präventiven - Erlaubnisvorbehalt vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 27. September 2005 - 1 BvR 789/05 -, BVerfGK 6, 276; zu einem landesstrafrechtlichen Vermittlungsverbot vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 2. August 2007 - 1 BvR 1896/99 -, NVwZ 2007, S. 1297).

21

2. Zur Durchsetzung der vom Beschwerdeführer als verletzt gerügten Rechte ist die Annahme der Verfassungsbeschwerde nicht mehr angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG).

22

a) Die Verfassungsbeschwerde wendet sich allerdings zutreffend gegen eine teilweise Verkennung der aus dem Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) folgenden verfassungsrechtlichen Anforderungen. Obwohl das Oberverwaltungsgericht zutreffend davon ausgeht, dass die Aussagen des Sportwetten-Urteils (BVerfGE 115, 276) hinsichtlich der Übergangszeitregelung uneingeschränkt auf Rheinland-Pfalz übertragbar sind, legt es der fachgerichtlichen Prüfung einen Maßstab zugrunde, der hinter den im Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) bestimmten Voraussetzungen für eine verfassungsmäßige Untersagung gewerblicher Wettangebote während der Übergangszeit zurückbleibt.

23

aa) Das Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) fordert vor dem Hintergrund einer fehlenden aktiv-suchtpräventiven Ausrichtung des staatlich verantworteten Wettangebots (vgl. BVerfGE 115, 276 <312 ff.>) im Rahmen der Regelung für die Übergangszeit bis zu einer gesetzlichen Neuregelung des Bereichs der Sportwetten eine unverzügliche *Herstellung* eines Mindestmaßes an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht einerseits und

24

der tatsächlichen Ausübung des Wettmonopols andererseits, und zwar durch das Unterlassen einer Erweiterung des Wettangebots und einer Werbung, die über sachliche Informationen zur Art und Weise der Wettmöglichkeiten hinausgehend gezielt zum Wetten auffordert sowie durch eine umgehende aktive Aufklärung über die Gefahren des Wettens seitens des Monopolveranstalters (vgl. BVerfGE 115, 276 <319>). Für den Fall, dass das Land von der während der Übergangszeit bestehenden Möglichkeit einer ordnungsrechtlichen Untersagung in verfassungsrechtlich hinnehmbarer Weise Gebrauch machen will, bedarf es demnach einer im genannten Umfang tatsächlich wirksamen Umgestaltung des vor dem Hintergrund des § 284 StGB staatlich zugelassenen Wettangebots. Nur dadurch kann nämlich eine verfassungsrechtlich hinnehmbare Ausgangslage für eine sofort vollziehbare ordnungsrechtliche Durchsetzung des Vermittlungsverbots geschaffen werden (vgl. insoweit bereits BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 22. November 2007 - 1 BvR 2218/06 -, NVwZ 2008, S. 301). Anders als das Land Rheinland-Pfalz im Rahmen seiner Stellungnahme vorbringt, kommt es insoweit durchaus auf eine „finale Umsetzung“ der schon einstweilen verfassungsgerichtlich geforderten Maßnahmen an, die lediglich im Hinblick auf die gesetzliche Neuregelung eines Wettmonopols einen ausreichenden „ersten Schritt“ darstellen.

bb) Entgegen der Maßgabe des Sportwetten-Urteils (BVerfGE 115, 276) prüft das Oberverwaltungsgericht in der angegriffenen Entscheidung nicht - und zwar auch nicht summarisch -, ob in dem vom Land Rheinland-Pfalz zugelassenen Wettangebot ein Mindestmaß an Konsistenz tatsächlich hergestellt wurde, sondern lediglich, ob das Land Maßnahmen ergriffen hat, die der Bekämpfung der Wettgefahren dienen. Infolgedessen sieht es allein den Erlass des Auflagenbescheids durch das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz vom 6. Juni 2006 gegenüber der Lotto Rheinland-Pfalz GmbH als ausreichend an.

25

Dass das Oberverwaltungsgericht damit den der fachgerichtlichen Prüfung zugrunde zu legenden Maßstab teilweise verfehlt und infolgedessen die tatsächliche Erfüllung der verfassungsgerichtlichen Maßgabe nicht ausreichend geprüft hat, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass es zur Begründung des Überwiegens des öffentlichen Interesses an der sofortigen Vollziehung neben der mit dem Erlass des Auflagenbescheids begründeten voraussichtlichen Rechtmäßigkeit der gegenüber dem Beschwerdeführer ergangenen Untersagungsverfügung auch auf die Verhinderung der Entstehung eines unregulierten Sportwettenmarktes während der Übergangszeit verweist, der als vollendete Tatsache die dem Gesetzgeber durch das Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) belassene Möglichkeit zur Nachbesserung des bestehenden Wettmonopols erheblich einschränke oder sogar faktisch unmöglich mache. Anders als das Oberverwaltungsgericht in der angegriffenen Entscheidung - und nunmehr auch das Verwaltungsgericht in dem im Abänderungsverfahren nach § 80 Abs. 7 VwGO ergangenen Beschluss - meint, stellt die Verhinderung der zwischenzeitlichen Entstehung eines Sportwettenmarktes keinen Belang dar, der losgelöst von der verfassungsgerichtlich geforderten Herstellung eines Mindestmaßes an Kon-

26

sistenz geeignet ist, ein besonderes sofortiges Vollzugsinteresse zu begründen. Vielmehr ist die Herstellung eines Mindestmaßes an Konsistenz das dem Land insoweit zur Verfügung stehende Mittel, diesem Belang Rechnung tragen zu können. Ist das tatsächliche Defizit in der Ausgestaltung des staatlich verantworteten Wettangebots schon einstweilen im erforderlichen Mindestmaß beseitigt, führt dies entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts nicht in ein ungleiches Nebeneinander von - beschränktem - staatlich zugelassenem und - unreguliertem - gewerblichem Wettangebot. Abgesehen davon, dass der Lotteriestaatsvertrag neben den aus dem allgemeinen Gewerberecht folgenden Anforderungen durchaus eine Reihe nicht monopolspezifischer Regelungen enthält (vgl. etwa § 14 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2, Nr. 2 und Nr. 5 LottStV), die als präventive Anforderungen an die gewerbliche (Spiel-)Vermittlung auch unabhängig von der Herstellung eines Mindestmaßes an Konsistenz im staatlich verantworteten Wettangebot durchsetzbar sind, ermöglicht gerade - aber auch nur - die geforderte Einschränkung des staatlich verantworteten Wettangebots eine verfassungsmäßige Unterbindung gewerblicher Wettangebote.

Kommt es für die Begründung eines besonderen öffentlichen Vollzugsinteresses mithin maßgeblich darauf an, dass an der Schnittstelle zu den - potenziellen - Wettkunden ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht einerseits und dem staatlich verantworteten Wettangebot andererseits tatsächlich hergestellt ist, durfte das Oberverwaltungsgericht nicht allein den Erlass des Auflagenbescheids als ausreichend erachten.

27

Der mit Datum vom 6. Juni 2006 gegenüber der Lotto Rheinland-Pfalz GmbH erlassene Auflagenbescheid des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz verfügt zwar Einschränkungen, die auf eine Ausgestaltung des vom Land Rheinland-Pfalz erlaubten Wettangebots im Sinne der Maßgabe des Sportwetten-Urteils für die Übergangszeit (BVerfGE 115, 276 <319>) zielen. Damit stellt der Auflagenbescheid, wie das Oberverwaltungsgericht insoweit zutreffend zugrunde legt, einen „ersten Schritt“ zur Herbeiführung eines Zustands dar, der eine Aufrechterhaltung des Wettmonopols rechtfertigen kann. Allerdings handelt es sich bei dem Auflagenbescheid im Hinblick auf die geforderte tatsächliche Herstellung eines Mindestmaßes an Konsistenz lediglich um eine seinerseits umsetzungsbedürftige Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Maßgabe. Die mit dem Auflagenbescheid verfügten Vorgaben bewirken nämlich nicht aus sich heraus auch eine grundsätzlich flächendeckende strukturelle Umprägung des staatlich verantworteten Wettangebots an der Schnittstelle zum - potenziellen - Wettkunden, also insbesondere eine Veränderung des Erscheinungsbilds in den offiziellen Annahmestellen der Lotto Rheinland-Pfalz GmbH. Sie bedürfen vielmehr ihrerseits des Vollzugs. Der Auflagenbescheid beschreibt damit einen herzustellenen Soll-Zustand, nicht aber einen tatsächlich erreichten Ist-Zustand. Das Oberverwaltungsgericht durfte angesichts der vom Beschwerdeführer im Ausgangsverfahren insoweit vorgebrachten substantziellen Einwände auch nicht ohne entsprechende positive Feststellungen auf eine ausreichende tatsächliche Umsetzung des

28

Auflagenbescheids schließen. Die Behörde hat die Herstellung des Mindestmaßes an Konsistenz ebenfalls nicht anhand entsprechender positiver Feststellungen, sondern ebenfalls unter maßgeblichem Verweis auf den Auflagenbescheid angenommen. Das Verwaltungsgericht ist gerade davon ausgegangen, dass das geforderte Mindestmaß an Konsistenz nicht hergestellt ist.

b) Zur effektiven Durchsetzung der grundrechtlich gewährleisteten Berufsfreiheit des Beschwerdeführers ist eine Annahme der Verfassungsbeschwerde trotz der - im fachgerichtlichen Hauptsacheverfahren zu korrigierenden - teilweisen Verkennung der Anforderungen, die entsprechend dem Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) an einen mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbaren Ausschluss des Beschwerdeführers von der Wettvermittlungstätigkeit zu stellen sind, nicht mehr angezeigt. Denn die auf der mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts beruhende sofortige Vollziehbarkeit der gegenüber dem Beschwerdeführer ergangenen Untersagungsverfügung hat sich, soweit die angegriffene Entscheidung nicht ohnehin durch den Abänderungsbeschluss des Verwaltungsgerichts vom 17. Juli 2008 prozessual überholt ist, grundsätzlich erledigt. Soweit eine in der Vergangenheit liegende Beschwer fortwirken sollte, muss der Beschwerdeführer zunächst den Rechtsweg in der Hauptsache ausschöpfen.

29

aa) Für die Zeit ab Inkrafttreten des Landesglücksspielgesetzes in Verbindung mit dem Glücksspielstaatsvertrag, namentlich also ab dem 1. Januar 2008, stellt die im Verfahren nach § 80 Abs. 7 VwGO ergangene rechtskräftige Abänderungsentscheidung des Verwaltungsgerichts vom 17. Juli 2008 nunmehr die maßgebliche Entscheidung über den vom Beschwerdeführer im Ausgangsverfahren gestellten Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des gegen die Untersagungsverfügung anhängigen Hauptsacherechtsbehelfs dar. Abgesehen davon, dass das Verwaltungsgericht dem Begehren des Beschwerdeführers stattgibt und die mit der Verfassungsbeschwerde in der Sache geltend gemachte, mit der sofortigen Vollziehbarkeit einhergehende spezifische Beschwer insoweit entfallen ist, wird der im vorliegenden Verfassungsbeschwerdeverfahren angegriffene Beschluss des Oberverwaltungsgerichts durch den Abänderungsbeschluss insoweit ersetzt und prozessual überholt (vgl. für eine vergleichbare Situation bereits BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 2. August 2006 - 1 BvR 2677/04 -, BVerfGK 9, 8, sowie Beschluss vom 29. August 2006 - 1 BvR 2772/04 -, WM 2006, S. 1930) .

30

bb) Soweit der mit der Verfassungsbeschwerde angegriffene Beschluss des Oberverwaltungsgerichts durch den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 17. Juli 2008 nicht abgeändert wird - namentlich im Hinblick auf die Zeit bis zum 31. Dezember 2007 - bleibt der Beschwerdeführer durch die sofortige Vollziehbarkeit der ihm gegenüber ergangenen Untersagungsverfügung zwar grundsätzlich beschwert. Auch der vom Beschwerdeführer geltend gemachte Nachteil, der - anders als in den bisher verfassungsgerichtlich entschiedenen vergleichbaren Verfahren (vgl. nur BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 4. Juli 2006 - 1 BvR 138/05 -, BVerfGK 8, 343) - gerade auch darin besteht, dass dieser nach seinem Vorbringen

31

die ihm sofort vollziehbar untersagte Tätigkeit während der Zeit bis zum 31. Dezember 2007 eingestellt hat, führt aber nicht zur Annahme der Verfassungsbeschwerde. Denn selbst eine - nach den Ausführungen unter Punkt II. 2. a) dieses Beschlusses - mögliche stattgebende Entscheidung unter Aufhebung des angegriffenen Beschlusses und Zurückverweisung der Sache zur erneuten Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht könnte im Hinblick auf den in der Befolgung der Untersagungsverfügung liegenden Vollzug faktisch nachträglich nichts mehr ändern und somit weder im Hinblick auf die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG, noch die nach Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Berufsfreiheit eine effektive Rechtsdurchsetzung erreichen. Die während des - durch das Inkrafttreten der neuen Regelungslage abgeschlossenen - Übergangszeitraums gegebene sofortige Vollziehbarkeit hat sich insoweit in zeitlicher Hinsicht erledigt.

Die Frage, ob die schon einstweilen erfolgte Einstellung der Geschäftstätigkeit im Ergebnis der materiellen Rechtslage entsprach, bemisst sich ausschließlich nach der Verfassungsmäßigkeit der gegenüber dem Beschwerdeführer ergangenen Untersagungsverfügung, die Gegenstand des noch anhängigen Hauptsacherechtsbehelfs ist. Sie ist daher vorrangig im fachgerichtlichen Hauptsacheverfahren und gegebenenfalls im Rahmen einer an die dortige Entscheidung anschließenden Verfassungsbeschwerde zu klären. 32

3. Von einer weiteren Begründung wird gemäß § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 33

III.

Die Anordnung der Erstattung der Auslagen beruht auf § 34a Abs. 3 BVerfGG. Sie entspricht der Billigkeit, da die mit der Verfassungsbeschwerde vorgebrachte Rüge - wie unter Punkt II. 2. a) der Gründe dargestellt - im Wesentlichen zutrifft. 34

IV.

Die Festsetzung des Gegenstandswerts beruht auf § 37 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 14 Abs. 1 Satz 1 RVG. 35

V.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 36

Papier

Bryde

Schluckebier

Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 10. November 2008 - 1 BvR 2783/06

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 10. November 2008 - 1 BvR 2783/06 - Rn. (1 - 36), http://www.bverfg.de/e/rk20081110_1bvr278306.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2008:rk20081110.1bvr278306