Staatliches Wettmonopol

Amtlicher Leitsatz:

Die gesetzliche Ausgestaltung und die tatsächliche Handhabung des staatlichen Wettmonopols begegnen auch nach Ablauf der in § 25 Abs. 2 GlüStV, § 7 Abs. 4 AGGlüStV für das bestehende Vertriebsnetz der staatlichen Sportwetten geschaffenen Übergangsrechtslage am 01.01.2009 keinen durchgreifenden gemeinschaftsrechtlichen oder verfassungsrechtlichen Bedenken.

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg

Beschluss vom 11.2.2009

Az.: 6 S 3328/08

Beschluss

Tenor

Auf die Beschwerde des Antragsgegners wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 4. Dezember 2008 – 4 K 4352/08 – geändert. Der Antrag des Antragstellers auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen die Verfügung des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 12.11.2008 wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Der Streitwert des Beschwerdeverfahrens wird auf 7.500,– EUR festgesetzt.

Gründe

Die zulässige Beschwerde des Antragsgegners gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts hat in der Sache Erfolg.

Die vom Antragsgegner in der Beschwerdebegründung fristgemäß (§ 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO) dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat grundsätzlich beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), geben dem Senat Veranlassung, den angefochtenen Beschluss zu ändern und den Antrag des Antragstellers, die aufschiebende Wirkung seiner Klage gegen die Verfügung des Antragsgegners vom 12.11.2008 anzuordnen, abzulehnen.

Das Verwaltungsgericht hat, wie die Beschwerdebegründung des Antragsgegners zutreffend darlegt, dem Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage zu Unrecht stattgegeben. Bei dieser Würdigung ist, da das Verwaltungsgericht zur Begründung im Wesentlichen auf seine Vorlagebeschlüsse an den EuGH vom 24.07.2007 (4 K 4435/06 u.a.) Bezug nimmt, auf die darin enthaltenen Erwägungen abzustellen. Die darin (ausschließlich) geltend gemachten Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des staatlichen Wettmonopols mit den Bestimmungen des EG-Vertrags greifen jedoch nach aller Voraussicht ebenso wenig durch wie verfassungsrechtliche Zweifel an der Wirksamkeit der gesetzlichen Regelung. Wegen der danach nur geringen Erfolgsaussicht der gegen die Untersagungsverfügung des Antragsgegners erhobenen Klage sieht der Senat anders als das Verwaltungsgericht das öffentliche Interesse an deren alsbaldiger Vollziehbarkeit als vorrangig und die Voraussetzungen für die beantragte Anordnung der aufschiebenden Wirkung nicht als gegeben an.

Nach § 9 Abs.1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV kann die zuständige Behörde – hier das Regierungspräsidium Karlsruhe (vgl. § 16 Abs. 1 AGGlüStV) – die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele, zu denen nach § 3 Abs. 1 Satz 3 GlüStV auch die hier streitigen Sportwetten rechnen, und die Werbung hierfür untersagen. Für private Betreiber besteht keine Möglichkeit zum Erhalt der in § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV für ein erlaubtes Glücksspiel vorausgesetzten Erlaubnis, da nach § 10 Abs. 5 GlüStV anderen als den in Abs. 2 genannten Einrichtungen – ausschließlich öffentlich-rechtliche

Körperschaften oder unter ihrem maßgeblichen Einfluss stehende privatrechtliche Gesellschaften – eine Erlaubnis für Sportwetten nicht erteilt werden darf. Das hierdurch begründete staatliche Monopol für die Durchführung von Sportwetten verstößt nach der Rechtsprechung des Senats jedoch – voraussichtlich -weder gegen Bestimmungen des EG-Vertrags (vgl. Beschl. vom 17.03.2008 – 6 S 3069/07 -, ZfWG 2008, 131 sowie vom 16.10.2008 – 6 S 1288/08 -, VBlBW 2009, 57 = GewArch 2009, 73 = ZfWG 2008, 446 mit Anm. Ruttig, ZfWG 2008, 451; so auch BayVGH, Urt. vom 18.12.2008 – 10 BV 07.558 -, juris, Beschl. vom 02.06.2008, ZfWG 2008, 197 mit Anm. Ruttig, ZfWG 2008, 202; Hamb. OVG, Beschl. vom 25.03.2008, ZfWG 2008, 136 und vom 26.09.2008 – 4 Bs 106/08 -, juris; OVG NW, Beschl. vom 22.02.2008, ZfWG 2008, 122, vom 30.07.2008, ZfWG 2008, 264 und vom 27.10.2008 – 4 B 1774/07 -, juris; kritisch Hess. VGH, Beschl. vom 13.08.2008, ZfWG 2008, 272) noch stellt es einen rechtswidrigen Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) dar. Zur näheren Begründung kann insoweit auf den Beschluss des Senats vom 17.03.2008 (a.a.O.) verwiesen werden, an dem der Senat auch nach erneuter Überprüfung festhält.

In der Rechtsprechung des EuGH ist anerkannt, dass im Zusammenhang mit der Veranstaltung und Durchführung von Glücksspielen der Dienstleistungsfreiheit aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses wie etwa dem Verbraucherschutz, der Betrugsvorbeugung und der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu erhöhten Ausgaben durch innerstaatliche Regelungen Beschränkungen auferlegt werden können, dass es Sache des jeweiligen Einzelstaates ist, das Schutzniveau bei den einzelnen Formen des Glücksspiels zu bestimmen und dass Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit zulässig sind, soweit diese wirklich dem Ziel dienen, die Gelegenheit zum Spiel zu vermindern, diese geeignet sind, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten und die auferlegten Beschränkungen nicht außer Verhältnis zu diesen Zielen stehen (EuGH, Urt. vom 06.03.2007, ZfWG 2007, 125 <Placanica>; Urt. vom 06.11.2003, NJW 2003, 139, Rdnr. 76

<Gambelli>; Urt. vom 21.10.1999, GewArch 2000, 19, Rdnr. 38 <Zanetti>; Urt. vom 21.09.1999, DVBl. 2000, 211 <Läärä>); dabei müssen sie auf jeden Fall in nicht diskriminierender Form angewandt werden. Diesen Anforderungen wird das mit dem Glücksspielstaatsvertrag begründete staatliche Wettmonopol indessen (voraussichtlich) gerecht.

Nach der Rechtsprechung des EuGH steht dem einzelstaatlichen Gesetzgeber ein ausreichendes Ermessen – das Bundesverfassungsgericht spricht insoweit von einem Prognosevorrang (vgl. Beschl. vom 26.03.2007, GewArch 2007, 242, Rdnr. 39, 42) – bei der Beurteilung der Frage zu, welche Erfordernisse für eine Einschränkung des Glücksspielmarkts sich aus Gründen des Verbraucherschutzes und des Schutzes der Sozialordnung ergeben (EuGH, Urt. vom 06.03.2007, a.a.O., Rdnr. 47; Urt. vom 06.03.2003, a.a.O., Rdnr. 63). Dabei kommt neben einem vollständigen Verbot einer derartigen Betätigung (vgl. hierzu EuGH, Urt. vom 24.03.1994, NJW 1994, 2013, Rdnr. 61 <Schindler>) auch die Begründung eines staatlichen Monopols unter Ausschluss privater Anbieter in Betracht (so auch Ennuschat, Aktuelle Rechtsfragen, ZfWG 2008, 83, 87, Anm. 26; ders., Auswirkungen europäischer Rechtsprechung auf Deutschland, II, 4, in: Symposium Glücksspiel 2007, Universität Hohenheim), wie das Urteil vom 21.09.1999, a.a.O <Läärä>) verdeutlicht. Darin hat der EuGH mit der Erwägung, dass es dem Ermessen der staatlichen Stellen überlassen sei, „ob es im Rahmen des angestrebten Ziels notwendig ist, derartige Tätigkeiten vollständig oder teilweise zu verbieten oder nur einzuschränken und dazu mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen“ (Rdnr. 35), nicht beanstandet, dass der Betrieb des (Automaten-) Glücksspiels einer einzigen öffentlich-rechtlichen Vereinigung vorbehalten worden war (Rdnr. 42). Hiermit stimmt auch das Urteil des EuGH vom 21.10.1999 (a.a.O., Rdnr. 38) überein. Der EuGH ist danach ersichtlich bereit, ein „Glücksspielregime“ auch außerhalb der nach Art. 4 Abs.1 EG grundsätzlich geltenden Wettbewerbslösung zu akzeptieren (vgl. hierzu Ennuschat, Auswirkungen

europäischer Rechtsprechung auf Deutschland, a.a.O., II 7). Von der Zulässigkeit der Begründung eines staatlichen Monopols nach dem Gemeinschaftsrecht im Bereich der Sportwetten gehen im übrigen auch der EFTA-Gerichtshof (Beschl. vom 14.03.2007 mit Anm. Winkelmüller, GewArch 2007, 235; Urt. vom 30.05.2007, ZfWG 2007, 218, Rdnr. 59 mit Anm. Winkelmüller, GewArch 2007, 411), der Bundesgerichtshof (Urt. vom 08.05.2007, NJW-RR 2007, 1491, Rdnr. 47) und hinsichtlich der innerstaatlichen Rechtslage auch das Bundesverfassungsgericht (Urt. vom 28.03.2006 , BVerfGE 115, 276, juris Rdnr. 111, Beschl. vom 26.03.2007, a.a.O., juris Rdnr. 44 zum Spielbankenmonopol in Bayern) aus. Hiermit stimmen auch die Schlussanträge des Generalanwalts Bot vom 14.10.2008 im Verfahren C – 42/07 <Liga Portuguesa> überein, das die gesetzliche Erweiterung eines einem gemeinnützigen portugiesischen Unternehmen verliehenen Lotterie- und Wettmonopols auf alle elektronischen Kommunikationsmittel betrifft. Darin wird das souveräne Recht jedes Mitgliedstaats ausdrücklich anerkannt (Rdnr. 252), zum Schutz der Verbraucher vor missbräuchlichen Anreizen Spiele ganz zu verbieten oder das ausschließliche Recht zu deren Veranstaltung einer einzigen Einrichtung vorzubehalten.

Insoweit bedarf es auch nicht des speziellen Nachweises darüber, dass derselbe Schutzzweck nicht auch statt durch die Begründung eines Monopols durch die Zulassung und behördliche Überwachung privater Betreiber erzielt werden könnte. Denn es spricht – auch aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts – viel dafür, dass „ein staatlicher Monopolbetreiber unter der wirksamen Kontrolle des Staates das Ziel der Suchtbekämpfung tendenziell besser durchsetzen kann als kommerzielle Betreiber“ (so EFTA-Gerichtshof, Urt. vom 14.03.2007 – E-1/06 -; zum innerstaatlichen Recht vgl. BVerfG, Urt. vom 28.03.2006, a.a.O., Rdnr. 118, Beschl. vom 26.3.2007, a.a.O., Rdnr. 44). So hat der EuGH im Rahmen des innerstaatlichen Ermessens die Begründung eines Staatsmonopols, sofern es nach seiner Zielsetzung gerechtfertigt ist, auch dann als rechtmäßig anerkannt, wenn andere Staaten größere Freiräume

für private Anbieter zuließen, ohne dass sich daraus unerträgliche Missstände ergeben hätten (Urt. vom 21.09.1999, a.a.O., Rdnr. 36, <Läärä>, vom 21.10.1999, a.a.O., Rdnr. 33, <Zenatti>). Unter Berufung auf das Urteil des EFTA-Gerichtshofs geht auch Bot in seinen Schlussanträgen vom 14.10.2008 (a.a.O., Rdnr. 311 bis 314) im Fall der Verleihung eines Ausschließlichkeitsrechts an ein Unternehmen ohne Gewinnerzielungsabsicht von einem wirksameren Schutz der Verbraucher als bei einer Konzessionsvergabe an private Betreiber aus. Das derzeitige staatliche Wettmonopol ist deshalb dann nicht gemeinschaftswidrig, wenn es tatsächlich dem Ziel einer Bekämpfung der Wettsucht dient und die auferlegten Beschränkungen nicht außer Verhältnis zu diesem Ziel stehen.

Hiervon ausgehend ist die derzeitige Ausgestaltung des staatlichen Wettmonopols gemeinschaftsrechtlich voraussichtlich nicht zu beanstanden. Dies hat der Senat bereits im Hinblick auf die bis zum 31.12.2007 geltende, auf dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006 (a.a.O.) beruhende Rechtslage festgestellt (Beschl. vom 29.03.2007, VBlBW 2007, 419) und dabei darauf verwiesen, dass durch die zwischenzeitlich erfolgten Bemühungen des Landes zur Eindämmung der Spielsucht – auch – die in der Rechtsprechung des EuGH gestellten Anforderungen an die Aufrechterhaltung des staatlichen Wettmonopols erfüllt seien. Der zeitliche Ablauf der vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Übergangsfrist und das Inkrafttreten der vorgenannten gesetzlichen Regelungen rechtfertigt gemeinschaftsrechtlich keine andere Beurteilung, zumal die Anstrengungen zur Bekämpfung der Spielsucht durch die vorgenannten Gesetze, insbesondere den Glücksspielstaatsvertrag, noch eine erhebliche Intensivierung erfahren haben (VGH Bad.-Württ., Beschl. vom 17.03.2008, a.a.O.).

Würdigt man die nach derzeitiger Gesetzeslage bestehenden Beschränkungen bei Ausübung des staatlichen Wettmonopols und

dessen praktische Handhabung in ihrer Gesamtheit, ist (voraussichtlich) die Annahme begründet, dass inzwischen – anders als in der Zeit vor Erlass des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006 (a.a.O.) – ein „hohes innerstaatliches Schutzniveau“ (vgl. hierzu EFTA-Gerichtshof, Urt. vom 30.05.2007, a.a.O., Rdnr. 59) gegen Gefährdungen aus der Teilnahme an diesem Glücksspiel besteht und der Antragsgegner als Inhaber des Wettmonopols tatsächlich und ernsthaft die Bereitschaft erkennen lässt, die Gelegenheit zum Spiel zu reduzieren und die Teilnahme hieran nachhaltig zu erschweren. Denn aufgrund der Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag und dem Ausführungsgesetz des Landes ist die Eingehung von Sportwetten in vielfacher Hinsicht erschwert und der Anreiz hierfür deutlich vermindert, so etwa durch die generelle Einschränkung der Werbung, den Verzicht auf Fernsehwerbung, das Verbot der Internetwette, die Beschränkung des Höchsteinsatzes (vgl. §§ 6 Abs. 1 AGGlüStV 25 Abs. 6 Nr. 2 GlüStV), den Gefahrenhinweis auf Spielscheinen, das Spielverbot für Minderjährige, den Verzicht auf Live- und Halbzeitwetten sowie die reduzierte Gewinnausschüttung (vgl. hierzu im einzelnen Hamb. OVG, Beschl. vom 25.03.2008,a.a.O., juris Rdnr. 20; BayVGH, Urt. vom 18.12.2008, a.a.O., juris Rdnr. 50 ff. , Beschl. vom 16.09.2008, a.a.O., juris Rdnr. 19 ff.); die Ernsthaftigkeit und Wirksamkeit dieser Maßnahmen wird zudem dadurch unterstrichen, dass seit deren Einführung (unstreitig) ein erheblicher Umsatzrückgang eingetreten ist.

Die in den Vorlagebeschlüssen des Verwaltungsgerichts geäußerten Bedenken gegen die Vereinbarkeit des staatlichen Wettmonopols mit Gemeinschaftsrecht (Beschlüsse vom 24.07.2007, a.a.O., juris Rdnr. 22 f.) führen zu keiner abweichenden Beurteilung.

So greift etwa die Kritik daran (a.a.O., juris, Rdnr. 25 – 27), dass vor Erlass der geltenden maßgeblichen Vorschriften des Staatslotterievertrags keine Untersuchungen über die Gefahren der Spielsucht und die Möglichkeiten ihrer

Verhinderung durchgeführt worden seien, voraussichtlich nicht durch. Die in der Rechtsprechung des EuGH bei einer Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit auf dem Glücksspielmarkt geforderte Untersuchung zur Zweckmäßigkeit und Erforderlichkeit der beschränkenden Maßnahmen (EuGH, Urt. vom 13.11.2003, C – 42/02 -, juris Rdnr. 25 <Lindman>, Urt. vom 06.03. 2007, a.a.O., Rdnr. 49 <Placanica>, vgl. auch Urt. vom 26.11.2002, NVwZ 2003, 67) steht der Zulässigkeit des staatlichen Wettmonopols (wohl) nicht entgegen. Denn auf eine Gefährdung der Spieler bei der Eingehung von Sportwetten hinweisende Erhebungen werden bereits im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006 (a.a.O., Rdnr. 102) genannt und gewürdigt. Das bereits hier bejahte erhebliche Suchtpotential wird neuerdings auch durch eine Erhebung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung von Juli 2008 bestätigt (vgl. www.bzga.de), aus der sich ergibt, dass die Gefährdung der Spieler bei der Eingehung von Sportwetten größer als bisher angenommen ist. Dass diese Untersuchung erst nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages vorgenommen wurde, ist – entgegen der vom Verwaltungsgericht im Vorlagebeschluss vom 24.07.2007 (juris, Rdnr. 25) vertretenen Ansicht – insoweit unerheblich, als für die Rechtfertigung innerstaatlicher Maßnahmen zur Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit allein der Zeitpunkt der gerichtlichen Beurteilung und nicht der ihres Erlasses maßgeblich sein kann (so auch die EU-Kommission, Schriftsatz vom 10.12.2007, a.a.O., Rdnr. 44, mit zust. Anm. Stein, a.a.O., S. 103). In Übereinstimmung hiermit hat auch der EuGH im Urteil vom 13.11.2003 (a.a.O. <Lindman>, Rdnr. 26) lediglich bemängelt, dass die dem Gerichtshof vorgelegten Akten kein Element statistischer oder sonstiger Natur aufgewiesen hätten, das einen Schluss auf die Schwere der Gefahren, die mit dem Betreiben von Glücksspielen verbunden seien, oder gar auf einen besonderen Zusammenhang zwischen solchen Gefahren und der Teilnahme der Staatsangehörigen des Mitgliedstaats an in anderen Mitgliedstaaten veranstalteten Lotterien zuließe. Dass bereits vor Erlass der angegriffenen Regelung dahingehende

Erhebungen hätten angestellt werden müssen, wurde danach erkennbar nicht gefordert.

Soweit das Verwaltungsgericht im Bereich der Sportwetten die vom EuGH geforderte „Kohärenz“ einer Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit mit sonstigen staatlichen Regelungen mit der Begründung verneint, dass hierbei nicht allein auf die Sportwetten, sondern auf die staatliche Gesetzgebung und Praxis im Glücksspielmarkt insgesamt abzustellen sei, dürfte dem wohl nicht zu folgen sein. Der Senat geht insoweit, wie er schon früher entschieden hat (Beschl. v. 13.09.2007 – 6 S 375/07 -), davon aus, dass im Hinblick auf die vom EuGH anerkannte Befugnis des einzelstaatlichen Gesetzgebers, das Schutzniveau gegen Gefährdungen der Gesundheit und der Sozialordnung durch Suchtverhalten im Einzelfall zu bestimmen, jede einzelne Form des Glücksspiels einer getrennten Beurteilung unterliegt (so auch Hamb. OVG, Beschl. vom 25.03.2008, a.a.O.; BayVGH, Urt. vom 18.12.2008, a.a.O., juris Rdnr. 108, Beschl. vom 02.06.2008, a.a.O., juris Rdnr. 29 mit Anm. Ruttig, ZfWG 2008, 202; OVG NW Beschl. vom 30.07.2008, a.a.O.; vgl. auch EFTA-Gerichtshof, Urt. vom 30.05.2007, a.a.O. Rdnr. 56; a.A. Nieders. OVG, Beschl. vom 08.07.2008, ZfWG 2008, 255). Dies ergibt sich auch aus dem Urteil des EuGH vom 13.07.2004 (NJW 2004, 2957, Rdnr. 33), in dem dieser auf den Einwand, dass sich das Verbot der Alkoholwerbung aus Gründen des Gesundheitsschutzes nur auf bestimmte Alkoholarten und nicht auch auf Tabakwerbung beziehe, lediglich festgestellt hat, dass es Sache der Mitgliedstaaten sei zu entscheiden, auf welchem Niveau sie den Gesundheitsschutz sicherstellen wollten und wie dieses Niveau erreicht werden solle. Hiermit übereinstimmend hat auch der juristische Dienst der EU-Kommission – anders als die Kartellabteilung in ihren Schreiben vom 31.01.2008, S. 9, und vom 19.05.2008 (zur Unterscheidung vgl. Stein, ZfWG 2008, 102) – in einem die Vorlagebeschlüsse des Verwaltungsgerichts vom 24.07.2007 betreffenden Schriftsatz an den EuGH vom 10.12.2007 (ZfWG 2008, 94, Rdnr. 52) die Ansicht vertreten, dass „die

Ausformung der Regelung anderer Spiele im Glücksspielsektor nicht als solche ausschlaggebend für die Beurteilung des staatlichen Konzessionssystems im Bereich Sportwetten“ sei. Von dieser Rechtsansicht geht im Übrigen auch der Generalanwalt Bot in seinen in Kenntnis der genannten Kommissionsstellungnahmen gestellten Schlussanträgen vom 14.10.2008 (C – 42/07 <Liga Portuguesa>, Rdnr. 306) aus, indem er ausführt, dass das Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Festlegung des Schutzniveaus in Bezug auf die Gefahren der Glücks- und Geldspiele das Recht einschließe, für unterschiedliche Spiele unterschiedliche Betriebsweisen vorzusehen. Ein Mitgliedstaat dürfe daher für jede Art dieser Spiele „unterschiedliche und mehr oder weniger einschränkende Organisationsformen vorsehen“ (Rdnr. 306; in diesem Sinne auch Stein, Anmerkung zum Schriftsatz der Kommission vom 10.12.2007, ZfWG 2008, 102). Die in den Vorlagebeschlüssen wegen mangelnder Kohärenz der Ausgestaltung des Glücksspielmarkts zum staatlichen Wettmonopol geltend gemachten Bedenken gegen dessen Vereinbarkeit mit Gemeinschaftsrecht (vgl. hierzu auch Nieders. OVG, Beschl. vom 08.07.2008, a.a.O., Aussetzungsbeschl. vom 29.09.2008 – 11 Lc 281/06 -) dürften deshalb voraussichtlich nicht durchgreifen.

Erst recht gilt dies für die in den Vorlagebeschlüssen vertretene Ansicht, das staatliche Wettmonopol sei gemeinschaftswidrig, weil die von einem EG-Mitgliedstaat erteilte Genehmigung für die Veranstaltung von Sportwetten auch auf dem Gebiet des Antragsgegners Geltung beanspruche. In der Rechtsprechung besteht zwischenzeitlich Einvernehmen darüber (vgl. BayVGH, Beschl. vom 03.08.2006 – 24 Cs 06.1365 -, juris, Rdnr. 30; OVG NW, Beschl. vom 22.02.2008, a.a.O., juris Rdnr. 62 f.; Hess. VGH, Beschl. vom 05.01.2007 – 2 TG 2911/06 -, juris, Rdnr. 23; BGH, Urt. vom 08.05.2007, NJW-RR 2007, 1491, Rdnr. 36), dass dies nicht der Fall ist (so auch Schriftsatz der EU-Kommission vom 10.12.2007, a.a.O., Rdnr. 33). Der gegenteiligen Rechtsansicht des Generalanwalts Colomer im Schlussantrag vom 16.05.2006 (Rdnr. 130) ist der

EuGH im Urteil vom 06.03.2007 (a.a.O. <Placanica>) erkennbar nicht gefolgt. Die in den Vorlagebeschlüssen des Verwaltungsgerichts im Einzelnen genannten Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des staatlichen Wettmonopols mit Gemeinschaftsrecht greifen danach im Ergebnis voraussichtlich insgesamt nicht durch.

Der vom Verwaltungsgericht angenommene Vorrang des privaten Interesses des Antragstellers am Aufschub der Vollziehung der angefochtenen Untersagungsverfügung wegen einer aus dem Gemeinschaftsrecht herzuleitenden Erfolgsaussicht seiner Klage erweist sich auch nicht aus anderen als den vom Verwaltungsgericht geprüften Gründen als zutreffend (vgl. hierzu VGH Bad.-Württ., Beschl. vom 25.11.2004, NVwZ-RR 2006, 75, sowie BayVGH, Beschl. vom 10.07.2008 – 10 Cs 08.1554 -, juris). Insbesondere liegt voraussichtlich auch kein Verstoß des staatlichen Wettmonopols gegen innerstaatliches Recht vor. Dies hat der Senat bereits in seinen Beschlüssen vom 17.03.2008, a.a.O., und vom 16.10.2008, a.a.O.) für die bis zum 31.12.2008 gültige Rechtslage entschieden, auf die insoweit verwiesen werden kann. Der zeitliche Ablauf der im Staatsvertrag und im Ausführungsgesetz des Landes für das bestehende Vertriebsnetz der staatlichen Sportwetten geschaffenen Übergangsrechtslage rechtfertigt keine abweichende Beurteilung.

Die Anzahl der Annahmestellen blieb auf Grund der Regelung in § 25 Abs. 2 GlüStV, § 7 Abs. 4 AGGlüStV bis zum 31.12.2008 im wesentlichen erhalten (vgl. hierzu auch Erläuterungen zu § 7 AGGlüStV, LT-Drs. 14/2205 vom 08.01.2008, S. 25, und zu § 25 GlüStV, LT-Drs. 14/1930, S. 35 ff.) und wurde vom Antragsgegner in der dem Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Finanzministerium, erteilten Erlaubnis gemäß § 10 Abs. 3 GlüStV nunmehr auf 3630 Annahmestellen begrenzt (Erlaubnis des Regierungspräsidiums Karlsruhe für die Durchführung der staatlichen Lotterien und Wetten vom 20.11.2008, GABl., S. 410). Nach dem Vertriebskonzept der

Staatlichen Toto-Lotto GmbH vom 09.06.2008, das Bestandteil der Erlaubnis vom 20.11.2008 ist, ist in der Endstufe eine Rückführung auf 3300 Annahmestellen geplant. Die flächenmäßige Verteilung wird im Vertriebskonzept an dem Verhältnis Annahmestelle/Einwohner je nach Gebiet an folgenden Richtwerten ausgerichtet: In ländlichen Gebieten (Gemeindegrößen bis 15.000 Einwohner) 1 : 3500, in städtischen Gebieten (Gemeindegrößen zwischen 15.000 und 100.000 Einwohner) 1 : 3000 und in großstädtischen Gebieten (Gemeindegrößen über 100.000 Einwohner) 1 : 2500.

Bei summarischer Überprüfung geht der Senat davon aus, dass das vorgelegte Konzept für die räumliche und zahlenmäßige Ausgestaltung des Vertriebsnetzes mit den Zielen nach § 7 Abs. 1 AGGlüStV und §§ 10 Abs. 3, 1 GlüStV in Einklang steht und die auf dieser Grundlage erteilten Erlaubnisse den Erlaubnisvoraussetzungen nach § 7 Abs. 2 Nr. 5 AGGlüStV entsprechen. Verfassungsrechtliche Zweifel an der Regelung in § 7 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV und an der Vertriebsregelung insgesamt bestehen insoweit auch nicht im Hinblick darauf, dass alle wesentlichen Grundentscheidungen dem Gesetzgeber vorbehalten sind. Soweit das Bundesverfassungsgericht im Sportwettenurteil vom 28.03.2006 (a.a.O.) gefordert hat, dass der Gesetzgeber inhaltliche Kriterien betreffend Art und Zuschnitt der Sportwetten vorgeben müsse, geschah dies im Interesse des Spielerschutzes und nicht im Interesse des Grundrechtsschutzes der privaten Wettanbieter. Zum Spielerschutz hat der Glücksspielstaatsvertrag indessen, wie oben dargestellt, eine ganze Reihe von Regelungen über Art und Zuschnitt der Wetten getroffen. Die Frage, ob es noch einer detaillierteren Regelung oder weitergehender inhaltlicher Kriterien durch den Gesetzgeber bedurft hätte, kann in diesem Zusammenhang dahinstehen. Denn für die berufliche Betätigungsfreiheit privater Wettanbieter hat die nähere Ausgestaltung der von dem Staatsmonopol vertriebenen Sportwetten keine Bedeutung (vgl. hierzu BayVGH, Urteil vom 18.12.2008, a.a.O., juris Rdnr. 90).

Gegen die weitere Aufrechterhaltung des staatlichen Wettmonopols, insbesondere auch des bestehenden Vertriebssystems, bestehen (voraussichtlich) auch sonst keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006 (a.a.O.) enthält, wie das Gericht selbst – für das Land Bayern – klargestellt hat (Beschl. vom 01.04.2008 – 2 BvR 2680/07 -, NVwZ-RR 2008, 611, Rdnr. 34), keine Aussagen über den Vertrieb der vom Land veranstalteten Lotterien und Wetten und die Modalitäten der Vertriebsstruktur. Es enthält (voraussichtlich) auch keine zwingende Vorgabe für eine weitergehende Reduzierung der Zahl der Annahmestellen (so auch BayVGH, Urt. vom 18.12.2008, a.a.O., juris Rdnr. 68 f., Beschl. vom 19.09.2008 – 10 Cs 08.1831 -, juris Rdnr. 37). Denn das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Urteil zwar bei der Umschreibung der Defizite bei Verwirklichung der ein Wettmonopol rechtfertigenden Ziele (Rdnr. 142) neben der breit angelegten Werbung (Rdnr. 136), dem Internetangebot (Rdnr. 139) und dem Fehlen einer aktiven Suchtprävention (Rdnr. 141) auch den Umstand erwähnt, dass die Vertriebswege für Oddset nicht auf eine Bekämpfung der Suchtgefahren und auf eine Begrenzung der Wettleidenschaft angelegt seien, weil die staatliche Lotterieverwaltung Oddset über ihr breitgefächertes Netz von Lottoannahmestellen vertreibe, dem die offizielle Maxime „weites Land – kurze Wege“ zugrunde liege, wobei der Vertrieb in bewusster Nähe zum Kunden stattfinde und die Möglichkeit zum Sportwetten zu einem allerorts verfügbaren „normalen“ Gut des täglichen Lebens werde (Rdnr. 138). Bei den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Neugestaltung des Bereichs der Sportwetten, deren Erfüllung für die Aufrechterhaltung des staatlichen Wettmonopols Voraussetzung sei (vgl. Rdnr. 150 ff.), wird jedoch eine Reduzierung der Zahl der Annahmestellen nicht ausdrücklich genannt. In Rdnr. 153 heißt es nur allgemein, dass die Vertriebswege so auszuwählen und einzurichten seien, dass Möglichkeiten zur Realisierung des

Spieler- und Jugendschutzes genutzt würden, wobei besonderer Nachdruck auf das Verbot einer Verknüpfung von Wettmöglichkeiten mit Fernsehübertragungen gelegt wird. Selbst wenn man davon ausginge, dass die Vorgabe eines verbesserten „Spielerschutzes“ auch die durch die Zahl der Annahmestellen bedingte Problematik einschließt – § 1 GlüStV geht bei Maßnahmen zum „Spielerschutz“ und zur Begrenzung des Glücksspielangebots allerdings von unterschiedlichen Zielsetzungen aus -, ist anzunehmen, dass der „Spielerschutz“ unter der Voraussetzung einer gleichen Wirksamkeit der Maßnahmen auch auf anderem Wege als durch die Reduzierung der Zahl der Annahmestellen verbessert werden kann, wie etwa durch die vielfachen, in § 21 GlüStV genannten Einschränkungen des Spielbetriebs.

Sonstige Bedenken gegen die Aufrechterhaltung des staatlichen Wettmonopols, etwa im Hinblick auf Defizite und Missbräuche im Vertriebssystem oder die fortgesetzten Werbemaßnahmen, greifen im Ergebnis (voraussichtlich) ebenso wenig durch. Hierdurch wird die Ernsthaftigkeit und Wirksamkeit der vom Antragsgegner mit dem Ziel getroffenen Maßnahmen, die Spielsucht einzuschränken, nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Auch bei Beachtung der Werbebeschränkungen gemäß § 5 Abs. 1 und 2 GlüStV (vgl. hierzu BayVGH, Urt. vom 18.12.2008 a.a.O., juris Rdnr. 79 ff.) ist ein gewisser Umfang an Werbung erforderlich, um die aus Gründen des Gesundheitsschutzes bezweckte Kanalisierung der Spielleidenschaft zu bewirken (vgl. EFTA-Gerichtshof, Urt. vom 30.05.2007, a.a.O., Rdnr. 54; Bot, a.a.O. Rdnr. 255). In diesem Zusammenhang ist im Übrigen allein auf die Verhältnisse im Zuständigkeitsbereich des Antragsgegners abzustellen. Etwaige Defizite bei der normativen Regelung und der faktischen Ausgestaltung des staatlichen Wettmonopols in anderen Bundesländern haben keinen Einfluss auf dessen Rechtmäßigkeit im Zuständigkeitsbereich des Antragsgegners. Dies folgt, wie der Senat bereits früher entschieden hat, schon daraus, dass das Land Baden-Württemberg aufgrund des föderalen Staatsaufbaus der Bundesrepublik

hierauf keinen Einfluss zu nehmen vermag (Beschl. des Senats vom 12.11.2007 – 6 S 1435/07 -; vom 29.09.2008 – 6 S 2408/08 -, BA S. 8; vom 05.11.2007 – 6 S 2223/07 -, juris, Rdnr. 18; für eine landesspezifische Betrachtung auch Hess. VGH, Beschl. vom 08.11.2007, ZfWG 2007, 438, juris Rdnr. 25; BayVGH, Urt. vom 18.12.2008, a.a.O., juris Rdnr. 114, Beschl. vom 03.08.2006, NVwZ 2006, 1430, juris, Rdnr. 44, 66; Nieders. OVG, Beschl. vom 19.12.2006 – 11 ME 253/06 -, juris, Rdnr. 16, a.A. OVG Saarland, Beschl. vom 04.04.2007 – 3 W 18/06 -, juris, Rdnr. 45).

Bei summarischer Überprüfung sind schließlich auch die organisatorischen Bestimmungen im Glücksspielstaatsvertrag und im Ausführungsgesetz des Landes über die Durchführung und Ausübung des staatlichen Wettmonopols und deren Handhabung durch die beteiligten Behörden verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Erteilung einer Glücksspielerlaubnis im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV an das Land selbst ist entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006 (a.a.O.) – bis dahin galt eine derartige „In-Sich-Erlaubnis“ als entbehrlich (vgl. Lt-Drs. 14/2205, S. 21 zu § 2 AGGlüStV) – in § 2 Abs. 5 AGGlüStV ausdrücklich vorgesehen; in dieser Bestimmung wird auch die Ermächtigung erteilt, mit der Durchführung der Glücksspiele eine unter dem maßgeblichen Einfluss des Landes stehende juristische Person des privaten Rechts zu beauftragen, die damit jedoch, wie aus der gesetzlichen Regelung deutlich hervor geht, selbst dann nicht zur eigentlichen Veranstalterin im Sinne des § 4 GlüStV wird, wenn sie einzelne Kriterien eines „Veranstalters“ erfüllt und entsprechende Maßnahmen ergreift. Von dieser gesetzlichen Ermächtigung hat das Regierungspräsidium Karlsruhe durch Erteilung der Glücksspielerlaubnis an das Land und die Beauftragung der Staatlichen Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg mit der Durchführung des Wettmonopols rechtlich unbedenklich Gebrauch gemacht. Dass in der Beauftragung der Staatlichen Toto-Lotto GmbH gemäß § 1 Abs. 5 AGGlüStV ein Verstoß gegen § 9 Abs. 4 Satz 4 GlüStV liegen könnte, wonach eine

Glücksspielerlaubnis nicht einem Anderen zur Ausübung überlassen werden kann, ist schon deshalb zu verneinen, weil beide Regelungen selbständig nebeneinander stehen und als Landesrecht gleichen Rang einnehmen. Die Erteilung der Glücksspielerlaubnis an das Land, vertreten durch das Finanzministerium, durch das Regierungspräsidium Karlsruhe als zuständige Aufsichtsbehörde trägt auch der Vorgabe im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006 (a.a.O.) Rechnung, wonach die Glücksspielaufsicht künftig nicht mehr durch eine Behörde ausgeübt werden darf, die für die Finanzen des Landes zuständig ist (vgl. § 9 Abs. 6 GlüStV und hierzu Lt-Drs. 14/ 2205, S. 31 zu § 16 AGGlüStV). Diese Anforderung ist (voraussichtlich) durch die Schaffung einer zentralen, landesweit zuständigen Behörde zur Überwachung des staatlichen Wettmonopols erfüllt, deren Objektivität und Eigenverantwortlichkeit gegenüber den finanziellen Interessen des Landes auch dadurch gesichert ist, dass sie nicht der Rechtsaufsicht des Finanzministeriums, sondern der des Innenministeriums untersteht (vgl. §§ 2, 3 Abs.2, 14 Abs.2 LVG in Verbindung mit der Bekanntmachung der Landesregierung über die Geschäftsbereiche der Ministerien). Etwaige Bedenken dahin gehend, dass durch die Erlaubniserteilung an das Land und nicht an die Staatliche Toto-Lotto GmbH die Kontrolle der Aufsichtsbehörde über sie und die von ihr eingerichteten Annahmestellen wenig effektiv und die Behebung von Missständen erschwert sei, stellen die in dieser Form erteilte gesetzliche Ermächtigung nicht in Frage. Auch ist nicht ersichtlich, dass ein gesetzeskonformer Vollzug etwa deshalb nicht sichergestellt sei, weil die Aufsichtsbehörde bei der Erlaubniserteilung ihr gesetzliches Widerrufsrecht (vgl. § 9 Abs. 4 GlüStV) unzulässig eingeschränkt und ihre Kontrollbefugnisse dadurch zusätzlich erschwert habe. Denn indem ein Widerrufsrecht für den Fall vorbehalten wird, dass den Bestimmungen des GlüStV und des AGGlüStV nicht gänzlich entsprochen werde, kommt ein Widerruf der Erlaubnis in allen Fallgestaltungen in Betracht, in denen nach § 9 Abs. 1 Satz 1 GlüStV überhaupt eine Eingriffsbefugnis der Aufsichtsbehörde

besteht.

Angesichts der nach derzeitiger Rechtslage somit nur geringen Erfolgsaussichten der Klage – auch hinsichtlich der Androhung des Zwangsgeldes, die den Anforderungen der §§ 2, 19 Abs. 1 Nr. 1, 20, 23 LVwVG entspricht -hat das öffentliche Interesse daran, die nach aller Voraussicht illegale Veranstaltung bzw. Vermittlung privater Sportwetten durch den Antragsteller alsbald zu unterbinden, in Übereinstimmung mit der gesetzlichen Regelung in § 9 Abs. 2 GlüStV Vorrang vor seinem privaten Interesse am weiteren Aufschub. Dieses ist darin begründet, dass durch den Sofortvollzug der Untersagungsverfügung schon vor rechtskräftigem Abschluss des Hauptsacheverfahrens eine Beteiligung des Antragstellers an einer Öffnung des Wettmarkts für private Veranstalter und dessen Vertriebssystems verhindert wird und so bereits jetzt deren Nachteile und schädliche Auswirkungen vermieden werden, die auch das staatliche Wettmonopol als solches verfassungsrechtlich und gemeinschaftsrechtlich rechtfertigen. Ausgehend von der der gesetzlichen Regelung – rechtlich unbedenklich – zu Grunde liegenden Annahme, dass im Bereich der Sportwetten ein staatlich reglementierter Vertrieb Spielsucht generell effektiver verhindert als private Veranstalter und Vermittler kommt insoweit auch eine Aufhebung des Sofortvollzugs unter einzelnen, den Spielbetrieb einschränkenden Auflagen nicht in Betracht.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Streitwertfestsetzung aus § 63 Abs. 2 Satz 1, § 53 Abs. 3 Nr. 2, § 52 Abs. 1 und § 47 Abs. 1 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.