

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn K ...,

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

gegen den Beschluss des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 8. Juli  
2008 - 11 MC 489/07 -

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 20. März 2009 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

**Gründe:**

Die Verfassungsbeschwerde betrifft eine im Abänderungsverfahren ergangene fachgerichtliche Entscheidung, mit der die sofortige Vollziehung einer die Vermittlung gewerblicher Sportwetten untersagenden Ordnungsverfügung unter Hinweis auf die durch den seit 1. Januar 2008 geltenden Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland geprägte Rechtslage aufrechterhalten wird.

1

**I.**

1. Der Beschwerdeführer vermittelt seit Anfang 2005 Sportwetten eines in Malta ansässigen Wettveranstalters. Dies untersagte ihm das Land Niedersachsen mit Bescheid vom 27. April 2005 unter gleichzeitiger Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung eines Zwangsgeldes. Kurz darauf wurde die Vollziehung im Hinblick auf den Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. April 2005 - 1 BvR 223/05 - (BVerfGK 5, 196) wieder ausgesetzt. Die gegen die Untersagungsverfügung erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht im Juni 2006 ab. Begleitend zu der dagegen eingelegten Berufung, über die - soweit bekannt - noch nicht entschieden ist, ersuchte der Beschwerdeführer infolge der erneuten Anordnung der sofortigen Vollziehung um einstweiligen Rechtsschutz, den das Verwaltungsgericht jedoch versagte (VG Hannover, Beschluss vom 5. September 2006 - 10 B 4571/06 -). Die insoweit erhobene Beschwerde blieb ohne Erfolg (Nds

2

OVG, Beschluss vom 8. Januar 2007 - 11 ME 274/06 -). Erfolglos blieb auch ein im April 2007, also während der sogenannten Übergangszeit im Sinne des Urteils des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 - (BVerfGE 115, 276 <319>), gestellter Abänderungsantrag nach § 80 Abs. 7 VwGO (Nds OVG, Beschluss vom 3. Mai 2007 - 11 MC 160/07 -).

Im Hinblick auf das Niedersächsische Gesetz zur Neuordnung des Glücksspielrechts vom 17. Dezember 2007 (GVBl S. 755), durch dessen Artikel 1 (Gesetz zum Glücksspielstaatsvertrag) dem am 30. Januar/31. Juli 2007 unterzeichneten Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) zugestimmt und als dessen Artikel 2 das gemäß Artikel 4 zum 1. Januar 2008 in Kraft tretende - den Glücksspielstaatsvertrag landesrechtlich umsetzende - Niedersächsische Glücksspielgesetz (NGlüSpG) erlassen wurde, stellte der Beschwerdeführer im Dezember 2007 einen weiteren Abänderungsantrag. Diesen lehnte das Oberverwaltungsgericht nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung in der Hauptsache (Berufung), die zugleich als Erörterungstermin im Abänderungsverfahren anberaumt war, durch den mit der vorliegenden Verfassungsbeschwerde angegriffenen Beschluss vom 8. Juli 2008 ab (vgl. insoweit auch den mit selbem Datum im Verfahren 11 MC 71/08 ergangenen Parallelbeschluss des OVG, juris).

Der im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes vorzunehmenden Interessenabwägung legt das Oberverwaltungsgericht insoweit im Wesentlichen zugrunde, dass bei isolierter Betrachtung des Sportwetten- und Lotteriesektors Überwiegendes für die Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung spreche. Die seit 1. Januar 2008 geltenden gesetzlichen Regelungen sowie die vom Land ergriffenen tatsächlichen Maßnahmen trügen den Aussagen des Sportwetten-Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 115, 276) insgesamt noch - also trotz einzelner Unzulänglichkeiten - ausreichend Rechnung und verstießen daher weder gegen Art. 12 Abs. 1 GG, noch gegen die gemeinschaftsrechtliche Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit. Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung ergäben sich aber unter gemeinschaftsrechtlichen Gesichtspunkten bei einer - nach vorläufiger Einschätzung gebotenen - Betrachtung des gesamten Glücksspielsektors im Hinblick auf das gewerberechtlich geregelte Automatenspiel. Zwar führe nicht schon der Umstand, dass die besonders suchtgefährlichen Spielautomaten nicht als staatliches Monopol, sondern als Gewerbe geregelt seien, zu einer Inkohärenz der nationalen Regelungen. Ob und inwieweit sich die Regelungen in § 33c ff. GewO in (noch) zureichendem Maße in dem Sinne in ein - nationales - Gesamtkonzept einfügten, als die verschiedenen (landes- und bundesrechtlichen) Regelungen für ihren jeweiligen Bereich dem Ziel der Suchtprävention dienten, sei aber fraglich. Da dies weiterer Aufklärung bedürfe und daher erst im Hauptsacheverfahren abschließend beurteilt werden könne, könne nur eine vom voraussichtlichen Ausgang des Hauptsacheverfahrens unabhängige Interessenabwägung vorgenommen werden, die zu Lasten des Beschwerdeführers ausgehe. Bis zum rechtskräftigen Abschluss der Hauptsache seien insoweit die schädlichen Auswirkungen zu vermeiden,

die den Gesetzgeber zur Regelung des staatlichen Sportwettmonopols veranlasst hätten. Auf Vertrauensschutz könne sich der Beschwerdeführer angesichts der unklaren Rechtslage, unter der er seine Vermittlungstätigkeit aufgenommen habe, nicht berufen.

2. Mit der Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 GG, deren Bestand und Gewicht das Oberverwaltungsgericht grundlegend verkannt habe.

Im Wesentlichen trägt der Beschwerdeführer insoweit unter Hinweis auf zwei Kammerbeschlüsse des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschlüsse der 2. Kammer des Ersten Senats vom 26. August 2004 - 1 BvR 1446/04 -, BVerfGK 4, 36, sowie vom 15. Dezember 2004 - 1 BvR 2495/04 -, NVwZ 2005, S. 439) vor, das Oberverwaltungsgericht hätte nicht auf einen weiteren Aufklärungsbedarf im Hauptsacheverfahren verweisen dürfen. Jedenfalls hätte das Oberverwaltungsgericht bei Verzicht auf die weitere Aufklärung sowohl im Hinblick auf seine eigenen Bedenken an der Kohärenz der Glücksspielpolitik, als auch angesichts der insoweit bestehenden Darlegungslast des Staates davon ausgehen müssen, dass die von ihm selbst für entscheidungserheblich erachtete Kohärenz nicht gegeben sei. Die vom Oberverwaltungsgericht letztlich vorgenommene Interessenabwägung lasse den gebotenen Bezug zu den Besonderheiten des konkreten Falls vermissen. Entgegen der Anforderungen, die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf die sofortige Vollziehung von Untersagungsverfügungen, die in ihrer Wirkung einem vorläufigen Berufsverbot glichen, aufgestellt worden seien (BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 24. Oktober 2003 - 1 BvR 1594/03 -, BVerfGK 2, 89), sei insoweit die verfassungsrechtlich gebotene Prüfung der konkreten Gefährlichkeit der Vermittlungstätigkeit unterblieben und außer Acht gelassen worden, dass der Beschwerdeführer seine Geschäftstätigkeit zu einem Zeitpunkt aufgenommen habe, zu dem das staatliche Wettmonopol festgestelltermaßen verfassungswidrig gewesen sei.

## II.

Zur Annahme der Verfassungsbeschwerde führende Gründe liegen nicht vor.

1. Der Verfassungsbeschwerde kommt keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu (§ 93a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG).

Sowohl die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den mit einem staatlichen Sportwettmonopol einhergehenden Ausschluss der Vermittlung anderer als der innerhalb des Monopols veranstalteten Sportwetten und dessen ordnungsrechtliche Durchsetzung, als auch die an einen effektiven einstweiligen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen eine insoweit angeordnete sofortige Vollziehung zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen sind in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in dem für die verfassungsrechtliche Beurteilung der sofortigen Vollziehung einer die Sportwettvermittlung untersagenden Ordnungsverfü-

gung erforderlichen Umfang geklärt (zur Effektivität des - einstweiligen - Rechtsschutzes vgl. insbesondere BVerfGE 35, 263 <274>; 65, 1 <70>; 79, 69 <74 f.>; 93, 1 <13 f.> stRspr; im Anschluss daran ferner BVerfGK 2, 29 <31>; 5, 196 <202>; 5, 237 <242>; 5, 328 <334>). Eine darüber hinausgehende Klärung ist aufgrund der vorliegenden Verfassungsbeschwerde weder nach deren Gegenstand, noch nach dem Beschwerdevorbringen veranlasst.

Die Verfassungsbeschwerde wirft insbesondere keine durch das Sportwetten-Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 - (BVerfGE 115, 276) noch nicht grundsätzlich geklärte verfassungsrechtliche Frage auf. 10

a) Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat im Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) entschieden, dass die mit einem staatlichen Sportwettmonopol einhergehende Beschränkung der Berufsfreiheit (nur) bei einer aktiv am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wettsucht ausgerichteten rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung des staatlichen Wettwesens zumutbar ist und dass diese Anforderungen im Hinblick auf die damalige Regelungslage und tatsächliche Ausgestaltung des staatlichen Wettangebots nicht erfüllt waren (zur Übertragbarkeit der verfassungsrechtlichen Aussagen auf die damalige Rechtslage in Niedersachsen vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 22. Oktober 2007 - 1 BvR 973/05 -, juris). 11

Die im Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) getroffenen verfassungsrechtlichen Aussagen hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch Beschluss vom 22. November 2007 - 1 BvR 2218/06 - (NVwZ 2008, S. 301) dahingehend präzisiert, dass auch eine den Ausschluss anderer Wettanbieter durchsetzende ordnungsrechtliche Untersagungsverfügung im verfassungsrechtlichen Sinne unverhältnismäßig - und somit rechtswidrig - ist, soweit und solange das als Ausnahme zum grundsätzlichen - repressiven - Verbot der Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten zugelassene staatliche Wettangebot in seiner Ausgestaltung nicht dem suchtpreventiven Ziel entspricht, welches die mit dem - gesetzlichen - Verbot einhergehende Beschränkung der Berufsfreiheit allein rechtfertigen kann. Da das staatliche Sportwettmonopol in Niedersachsen in seiner damaligen Ausgestaltung als verfassungswidrig anzusehen ist (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 22. Oktober 2007 - 1 BvR 973/05 -, juris), ist die gegenüber dem Beschwerdeführer ergangene Untersagungsverfügung demnach jedenfalls für die Zeit vor Erlass des Sportwetten-Urteils (BVerfGE 115, 276) als rechtswidrig zu beurteilen und ein Vorrang des öffentlichen Interesses an einer sofortigen Vollziehung schon deshalb zu verneinen (vgl. BVerfGE 79, 275 <281>). 12

b) Grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung kommt der Verfassungsbeschwerde auch nicht unter dem Gesichtspunkt zu, dass das Oberverwaltungsgericht im angegriffenen Beschluss den Vorrang des öffentlichen Interesses am sofortigen Vollzug der noch unter der alten Rechtslage erlassenen Untersagungsverfügung unter Bezugnahme auf die - durch das Inkrafttreten des Niedersächsischen Glücks- 13

spielgesetzes und des durch dieses umgesetzten Glücksspielstaatsvertrags - seit 1. Januar 2008 veränderte Regelungslage begründet hat.

Mit dem Glücksspielstaatsvertrag haben die Länder - jedenfalls soweit es um die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten geht - in Ausübung der insoweit bestehenden kompetenziellen (vgl. insoweit BVerfGE 115, 276 <318 f.>) und inhaltlichen (vgl. insoweit BVerfGE 115, 276 <317>) Regelungsoptionen den bundesweit einheitlichen Rahmen für die erforderliche gesetzliche Neuregelung des Bereichs der Sportwetten geschaffen und damit - vorbehaltlich einer verfassungsrechtlichen Bewertung der neuen Rechtslage - auf landesgesetzlicher Ebene die erforderliche Konsequenz aus dem Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) gezogen.

14

Die Frage, ob und inwieweit die Neuregelung und die in Anwendung dieser Neuregelung erfolgte tatsächliche Ausgestaltung des staatlichen Wettmonopols mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar sind, kann anhand des im Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) grundsätzlich geklärten verfassungsrechtlichen Maßstabs beantwortet werden. Allein der Umstand, dass das Oberverwaltungsgericht die im Ausgangsverfahren beantragte Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung unter Hinweis auf die neue Rechtslage abgelehnt hat, lässt der Frage nach deren Vereinbarkeit mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nicht erneut grundsätzliche Bedeutung zukommen. Dies gilt zumal im Hinblick darauf, dass das Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) angesichts der verfassungsrechtlichen Erwägungen, aus denen sich die Unvereinbarkeit der dort in Rede stehenden rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung des staatlichen Wettmonopols ergibt, auch die grundlegenden verfassungsrechtlichen Anforderungen benennt, die der Gesetzgeber zu beachten hat, falls er sich - wie geschehen - für die Beibehaltung eines staatlichen Monopols entscheidet (vgl. dazu im Einzelnen: BVerfGE 115, 276 <317 f.>).

15

c) Grundsätzliche Bedeutung kommt der Verfassungsbeschwerde auch weder im Hinblick darauf zu, dass der mit ihr angegriffene Eilbeschluss des Oberverwaltungsgerichts nicht nur für den Bereich der Sportwetten, sondern auch für den Bereich der Lotterien von einer (noch) ausreichenden Erfüllung der verfassungsrechtlichen Anforderungen des Sportwetten-Urteils (BVerfGE 115, 276) ausgeht, noch im Hinblick darauf, dass das Oberverwaltungsgericht bei Gesamtbetrachtung des Glücksspielbereichs unter Einbeziehung des gewerberechtlich zugelassenen Automatenspiels in europarechtlicher Hinsicht Zweifel an einer kohärenten und systematischen Bekämpfung der Spielsucht äußert.

16

Das Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) lässt ausreichend deutlich erkennen, dass es aus verfassungsrechtlicher Sicht auf eine „Kohärenz und Systematik“ des gesamten Glücksspielsektors einschließlich des gewerberechtlich zugelassenen Automatenspiels für die Vereinbarkeit eines staatlichen Wettmonopols mit Art. 12 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht ankommt. Vielmehr verlangt das Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) in Ansehung der schon unter der Geltung des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland bestehenden einheitlichen gesetzlichen Regelung

17

von (Sport-)Wetten und (Zahlen-)Lotterien sowie der andersartigen Regelung des gewerblichen Automatenspiels insoweit nur eine konsequente und konsistente Ausgestaltung eines aus ordnungsrechtlichen Gründen beim Staat monopolisierten Sportwettangebots.

2. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist auch nicht zur Durchsetzung der Rechte des Beschwerdeführers angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). 18

Die Versagung der Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes durch den im Ausgangsverfahren ergangenen Beschluss des Oberverwaltungsgerichts ist im Hinblick auf die vom Beschwerdeführer gerügte Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. 19

a) Das Oberverwaltungsgericht hat die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das Grundrecht der Berufsfreiheit an eine - sofort vollziehbare - ordnungsrechtliche Untersagung der Wettvermittlungstätigkeit des Beschwerdeführers stellt, zutreffend erkannt und diese im Ausgangsverfahren in einer verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Weise geprüft und als im Entscheidungszeitpunkt hinreichend erfüllt angesehen. 20

aa) Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass das Oberverwaltungsgericht im Rahmen der für die Interessenabwägung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren vorrangig maßgeblichen Vorausbeurteilung der Erfolgsaussichten des fachgerichtlichen Hauptsacheverfahrens davon ausgegangen ist, die Untersagungsverfügung sei im Hinblick auf die aus dem Grundrecht der Berufsfreiheit folgenden Anforderungen an eine sofort vollziehbare Untersagung der Wettvermittlung rechtmäßig. 21

(1) Es stellt insoweit keine Verkennung von Art. 12 Abs. 1 GG dar, dass das Oberverwaltungsgericht angenommen hat, die bereits im April 2005 gegenüber dem Beschwerdeführer ergangene Untersagungsverfügung könne sich überhaupt als rechtmäßig darstellen. Zwar ist diese - entsprechend der Ausführungen unter Punkt II 1 a - für die Zeit vor dem Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) als verfassungsrechtlich unverhältnismäßig und somit als rechtswidrig zu beurteilen, so dass insoweit eine sofortige Vollziehung schon deshalb nicht im öffentlichen Interesse geboten (gewesen) sein kann (vgl. BVerfGE 79, 275 <281>). Gleiches würde für die sogenannte Übergangszeit gelten, sofern - was vorliegend allerdings nicht zu klären ist - ein Mindestmaß an Konsistenz im Sinne der Übergangszeitregelung des Sportwetten-Urteils (BVerfGE 115, 276 <319>) nicht hergestellt gewesen sein sollte (vgl. insoweit BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 10. November 2008 - 1 BvR 2783/06 -, NVwZ 2009, S. 295). Einen auf die - voraussichtliche - Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung gestützten Vorrang des öffentlichen Vollziehungs- gegenüber dem privaten Aussetzungsinteresse stellt der angegriffene Beschluss jedoch nicht in Bezug auf die Vergangenheit fest, sondern nur hinsichtlich der Zeit ab dem Inkrafttreten des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes. Die Beurteilung der Untersagungsverfügung als voraussichtlich rechtmäßig findet nicht bezüg-

lich der bis zum 31. Dezember 2007 geltenden, sondern allein im Hinblick auf die seit 1. Januar 2008 geltende Regelungslage statt. Die vom Oberverwaltungsgericht dabei zugrunde gelegte Auffassung, es komme für die Rechtmäßigkeitsbeurteilung maßgeblich auf die Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung an, ist vorrangig eine solche des einfachen Rechts. Gleiches gilt für die insoweit erfolgte Qualifizierung der Untersagungsverfügung als Dauerverwaltungsakt sowie hinsichtlich der dem angegriffenen Beschluss unausgesprochen zugrunde liegenden Annahme, dass die ursprünglich als rechtswidrig zu beurteilende Untersagungsverfügung, bei der es sich um einen Ermessensverwaltungsakt handelt, durch ergänzende Verfügung aufrechterhalten werden und zumindest ab diesem Zeitpunkt als - fortan - rechtmäßig beurteilt werden kann. Solange und soweit aus dem maßgeblichen Abstellen auf den Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung bei einer „Alt-Verfügung“ wie der gegenüber dem Beschwerdeführer ergangenen Untersagungsverfügung nicht gefolgert wird, diese stelle sich schon ursprünglich als rechtmäßig dar - was vorliegend, wie gesehen, nicht der Fall ist -, ist dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

(2) In verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise hat das Oberverwaltungsgericht der Rechtmäßigkeitsbeurteilung zugrunde gelegt, dass die Ausgestaltung des - niedersächsischen - staatlichen Sportwettmonopols zu dem von ihm für maßgeblich erachteten Zeitpunkt den vom Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) aufgestellten Anforderungen aus Art. 12 Abs. 1 GG entspricht. 23

(a) Zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht erkannt, dass es - anders als während der Übergangszeit - nicht mehr nur auf eine im Mindestmaß vorhandene, sondern auf eine „vollständige Konsistenz“ der rechtlichen und tatsächlichen Monopolausgestaltung in Niedersachsen ankommt. 24

(b) Die vom Grundrecht der Berufsfreiheit geforderte Konsistenz der Ausgestaltung des Sportwettmonopols hat das Oberverwaltungsgericht in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise als grundsätzlich gegeben angesehen. 25

Verfassungsrechtlicher Überprüfung unterliegt dabei im vorliegenden Zusammenhang grundsätzlich nur, ob das Oberverwaltungsgericht dies in einer Weise geprüft hat, die hinsichtlich Umfang und Intensität den Anforderungen gerecht wird, die Art. 19 Abs. 4 GG an einen effektiven verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz stellt. Entscheidend ist insoweit, dass die - in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht nicht notwendig endgültige - Prüfung eingehend genug ist, um den Beschwerdeführer vor erheblichen und unzumutbaren Nachteilen zu schützen, die ihm möglicherweise daraus entstehen können, dass die Untersagungsverfügung schon vor rechtskräftiger Bestätigung ihrer Rechtmäßigkeit vollzogen wird (vgl. BVerfGE 79, 69 <74>; 93, 1 <13 f.>; BVerfGK 2, 29 <31>; zur besonderen Bedeutung der Effektivität im Hinblick auf behauptete Verletzungen grundrechtlicher Freiheitsrechte vgl. ferner BVerfGE 60, 253 <266>). 26

Dieser Anforderung wird die im Ausgangsverfahren erfolgte Prüfung gerecht. 27

<p>(aa) Das Oberverwaltungsgericht hat die unter Punkt II B 1 c bb der Gründe des angegriffenen Beschlusses benannten Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags und des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes, die das staatliche Sportwettangebot rechtlich ausgestalten, bei überschlägiger Prüfung dahingehend bewertet, dass sie in zureichendem Maße eine suchtpreventive Ausrichtung des staatlichen Sportwettmonopols gesetzlich gewährleisten. Diese Bewertung hält der im vorliegenden Verfahren geforderten verfassungsrechtlichen Prüfung - trotz der vom Oberverwaltungsgericht unter bestimmten Gesichtspunkten auch zutreffend angemerkten Kritik - stand.</p>	28
<p>Vorbehaltlich einer eingehenden verfassungsrechtlichen Prüfung der neuen gesetzlichen Regelungslage und der durch sie gewährleisteten Ausgestaltung des staatlichen Sportwettangebots im Rahmen von Verfassungsbeschwerden gegen fachgerichtliche Hauptsacheentscheidungen ist insoweit festzustellen, dass das grundlegende Regelungsdefizit, welches die alte landesrechtliche Regelungslage kennzeichnete, als grundsätzlich behoben angesehen werden kann. Im Hinblick auf die vom Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) im Rahmen des Neuregelungsauftrags geforderte konsequente Ausgestaltung des staatlichen Wettmonopols am Ziel der Bekämpfung der Wettsucht und Begrenzung der Wettleidenschaft (vgl. dort S. 317 f.) ist insoweit hinzuweisen auf die Regelungen in:</p>	29
<p>- § 4 Abs. 3 GlüStV / § 8 Abs. 1 NGLüSpG (Teilnahmeverbot für Minderjährige, Jugendschutz),</p>	30
<p>- § 4 Abs. 4 GlüStV (Veranstaltungs- und Vermittlungsverbot im Internet),</p>	31
<p>- § 5 Abs. 1 bis 3 GlüStV (Beschränkung der Werbung auf Information und Aufklärung über Wettmöglichkeiten und Ausrichtung auf die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags; deutliche Hinweise auf die von Wetten ausgehende Suchtgefahr sowie Hilfsmöglichkeiten; Werbeverbot in Fernsehen, Internet sowie mittels Telekommunikation),</p>	32
<p>- § 6 GlüStV (Verpflichtung, die Teilnehmer zu verantwortungsvollem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen; Erfüllung der „Richtlinie zur Vermeidung von Glücksspielsucht“; Personalschulung; Erstellung eines Sozialkonzepts zur Vorbeugung und Behebung von sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels),</p>	33
<p>- § 7 GlüStV (Aufklärung über Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeit, Suchtrisiken, Beratungs- und Therapiemöglichkeiten, Teilnahmeverbot Minderjähriger),</p>	34
<p>- § 8 GlüStV / § 8 Abs. 2 ff. und § 9 NGLüSpG (übergreifendes Sperrsystem mit der Möglichkeit der Selbst- und Fremdsperre; Sperrdatei),</p>	35
<p>- § 9 Abs. 6 GlüStV (Trennung der Glücksspielaufsicht von der Finanz- bzw. Beteiligungsverwaltung),</p>	36
<p>- § 10 Abs. 1 GlüStV / § 1 Abs. 5 2. Halbsatz NGLüSpG (ordnungsrechtliche Ausrichtung staatlicher Glücksspielangebote, beratende Begleitung durch Fachbeirat),</p>	37

- § 10 Abs. 3 GlüStV / § 5 Abs. 4 und 5 NGlüSpG (suchtgefahrbegrenzende Begrenzung der Zahl der Annahmestellen; Verbot der Errichtung einer Annahmestelle in einer Spielhalle oder einem ähnlichen Unternehmen), 38

- § 11 GlüStV / § 1 Abs. 4 und Abs. 5 1. Halbsatz NGlüSpG (Sicherstellung der wissenschaftlichen Forschung zur Vermeidung und Abwehr der Suchtgefahren durch Glücksspiele; Sicherstellung der Suchtprävention und Hilfe für Suchtgefährdete; Aufbau und Betrieb eines Netzes von Beratungsstellen) 39

sowie insbesondere 40

- § 21 Abs. 2 GlüStV / § 4 Abs. 2 NGlüSpG (organisatorische, rechtliche, wirtschaftliche und personelle Trennung der Sportwettenveranstaltung und -vermittlung von der Veranstaltung und Organisation von Sportereignissen und dem Betrieb von Sporteinrichtungen; Verbot der Verknüpfung der Übertragung von Sportereignissen in Rundfunk und Telemedien mit der Sportwettenveranstaltung und -vermittlung; Verbot von Wettmöglichkeiten über Telekommunikationsanlagen sowie während des laufenden Sportereignisses; Annahmeschluss spätestens fünf Minuten vor Beginn der Sportveranstaltung), 41

- § 21 Abs. 3 GlüStV (Teilnahmeverbot für gesperrte Spieler, Identitätskontrolle und Sperrdateiabgleich). 42

Diese Regelungen sind grundsätzlich geeignet, die verfassungsrechtlich geforderten Restriktionen im Bereich des Vertriebs und des Bewerbens staatlicher Sportwetten herbeizuführen. Soweit im Hinblick auf die Delegation der Festlegung von Art und Zuschnitt der Sportwetten in § 21 Abs. 1 GlüStV fraglich ist, ob die neue Regelungslage - wie vom Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) gefordert - inhaltliche Kriterien zu Art und Zuschnitt zulässiger Sportwetten in ausreichendem Umfang gesetzlich festlegt, ist im vorliegenden Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass nach § 21 Abs. 1 GlüStV Sportwetten zumindest nur in Form von Kombinationswetten oder Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen erlaubnisfähig sind. In Verbindung mit den genannten Regelungen der Vertriebs- und Werbemodalitäten konnte ein insoweit bestehendes etwaiges Regelungsdefizit jedenfalls im Eilverfahren als unerheblich angesehen werden. 43

(bb) Anlass zu verfassungsgerichtlicher Rechtsdurchsetzung besteht auch insoweit nicht, als das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen ist, die tatsächliche Ausgestaltung des - niedersächsischen - staatlichen Sportwettmonopols entspreche einer zwar nicht in jeder Hinsicht, aber dennoch insgesamt ausreichenden Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben. Im Ergebnis beanstandungsfrei konnte das Oberverwaltungsgericht insbesondere davon ausgehen, dass die zum Zeitpunkt des Ergehens des angegriffenen Beschlusses noch nicht erfolgte Neuausrichtung der Kapazität des Annahmestellennetzes der Toto-Lotto Niedersachsen GmbH kein im vorliegenden Zusammenhang relevantes grundlegendes Umsetzungsdefizit der rechtlichen Vorgaben darstellt. 44

Ein den Bereich der Sportwetten unmittelbar betreffendes tatsächliches Ausgestaltungsdefizit, bei dem es sich angesichts der nunmehr vorhandenen gesetzlichen Gewährleistungen um ein grundlegendes Defizit handeln müsste, ist im Rahmen der vorliegenden Verfassungsbeschwerde weder vorgetragen, noch aufgrund der vorliegenden Unterlagen und Informationen für den Entscheidungszeitpunkt im Ausgangsverfahren erkennbar. 45

(cc) Angesichts der danach einstweilen anzunehmenden grundsätzlich konsistenten rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung des staatlichen Sportwettmonopols in Niedersachsen stellt sich der Nachteil, der dem Beschwerdeführer aus der sofortigen Vollziehung entsteht, falls sich die gesetzliche Neuregelung und die tatsächliche Ausgestaltung des niedersächsischen Wettmonopols als unzureichend erweisen sollte, als grundsätzlich - einstweilen - zumutbar dar. Dies gilt auch im Hinblick darauf, dass dem Beschwerdeführer im Falle einer gegebenenfalls festzustellenden Verfassungswidrigkeit der neuen Regelungslage eine Tätigkeit als Wettvermittler nicht endgültig verwehrt wäre. 46

bb) Auf der Grundlage der hinsichtlich der Anforderungen aus Art. 12 Abs. 1 GG erfolgten und insoweit verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Beurteilung der Untersagungsverfügung als - voraussichtlich - rechtmäßig durfte das Oberverwaltungsgericht in verfassungsrechtlich seinerseits nicht zu beanstandender Weise von einem Überwiegen des öffentlichen Interesses an der sofortigen Vollziehung gegenüber dem privaten Aussetzungsinteresse des Beschwerdeführers ausgehen. 47

(1) Von Verfassungs wegen war das Oberverwaltungsgericht nicht gehalten, die konkrete Gefährlichkeit der Geschäftstätigkeit des Beschwerdeführers zu prüfen (vgl. bereits: BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 27. Dezember 2007 - 1 BvR 2578/07 -, juris). 48

Eine ordnungsrechtlich abzuwendende konkrete Gefahr liegt grundsätzlich bereits deshalb vor, weil der Beschwerdeführer durch seine Geschäftstätigkeit gegen das gemäß der - vom Oberverwaltungsgericht für maßgeblich erachteten - neuen Regelungslage ausdrückliche verwaltungsrechtliche Verbot der unerlaubten Vermittlung von in Niedersachsen nicht erlaubten Sportwetten (§ 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV, § 2 Abs. 3 NGlüSpG) verstößt. Soweit dieses Verbot, welches in Verbindung mit dem Verbot unerlaubter Veranstaltung von Sportwetten das staatliche Sportwettmonopol in Niedersachsen errichtet, gemäß der Ausführungen unter Punkt II 2 a aa (2) (b) als grundsätzlich mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar angesehen werden kann, sind die ihm zugrunde liegenden Erwägungen, soweit sie ausweislich einer entsprechenden Ausgestaltung des Sportwettmonopols als vorrangig auf die Abwehr und Beherrschung der mit Sportwetten einhergehenden Suchtgefahren gerichtet und somit legitim angesehen werden können (vgl. BVerfGE 115, 276 <304 ff.>), zugleich geeignet, das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung einer Untersagungsverfügung zu begründen, mittels derer das Verbot unerlaubter Sportwettvermittlung durchgesetzt wird (vgl. insoweit für die alte Rechtslage bereits BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des 49

Ersten Senats vom 4. Juli 2006 - 1 BvR 138/05 -, BVerfGK 8, 343 <348>).

(2) Das Oberverwaltungsgericht war von Verfassungs wegen auch nicht gehalten, im Rahmen der Interessenabwägung dem Umstand, dass der Beschwerdeführer die Wettvermittlungstätigkeit zu einer Zeit aufgenommen hat, zu der sich sein Ausschluss aus verfassungsrechtlichen Gründen als unverhältnismäßig und deshalb rechtswidrig darstellt (vgl. dazu oben: Punkt II 1 a), dadurch in besonderer Weise Rechnung zu tragen, dass es dem Aussetzungsinteresse des Beschwerdeführers den Vorrang gegenüber dem öffentlichen Vollziehungsinteresse einräumt. Auf einen solchen, aus verfassungsrechtlichen Gründen gebotenen einstweiligen Vertrauensschutz kann sich der Beschwerdeführer entgegen seiner Ansicht insoweit nicht mit Erfolg berufen. Angesichts der Verfassungswidrigkeit der ordnungsrechtlichen Durchsetzung des unter der alten Rechtslage maßgeblich aus § 284 StGB abgeleiteten Verbots der Vermittlung anderer als der vom jeweiligen Land veranstalteter beziehungsweise erlaubter Sportwetten darf insoweit nicht außer Betracht bleiben, dass die entsprechende fachgerichtliche Auslegung des § 284 StGB als solche verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden war (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 22. November 2007 - 1 BvR 2218/06 -, NVwZ 2008, S. 301) und der Beschwerdeführer mithin an sich von einem Vermittlungsverbot ausgehen musste. Darin unterscheidet sich der vorliegende Fall wesentlich von der Konstellation, in der eine grundsätzlich zweifelsfrei erlaubte Berufstätigkeit mit sofortiger Wirkung vollumfänglich unterbunden werden soll (vgl. dazu BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 24. Oktober 2003 - 1 BvR 1594/03 -, BVerfGK 2, 89). Zudem konnte der Beschwerdeführer angesichts der - auch inhaltlich - absehbaren gesetzlichen Neuregelung des Bereichs der Sportwetten durch den Glücksspielstaatsvertrag sowie das Niedersächsische Glücksspielgesetz nicht in schützenswerter Weise auf die Möglichkeit einer Fortführung seiner Wettvermittlungstätigkeit vertrauen.

50

b) Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen effektiven verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz wahrt der angegriffene Beschluss auch im Hinblick auf die - mit der Verfassungsbeschwerde als solche nicht rügefähige (vgl. BVerfGE 115, 276 <299>) - gemeinschaftsrechtliche Dienst- und Niederlassungsfreiheit.

51

aa) Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass das Oberverwaltungsgericht unter Verweis auf die in verfassungsrechtlicher Hinsicht erfolgte Prüfung und Einschätzung annimmt, die Ausgestaltung des staatlichen Sportwettmonopols erfülle grundsätzlich zugleich die Anforderungen, die das Gemeinschaftsrecht ausweislich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, Urteil vom 6. November 2003 - C-243/01 - Gambelli u.a., Slg. 2003, I-13076; Urteil vom 6. März 2007 - C-338/04 u.a. - Placanica u.a., Slg. 2007, I-01891) stellt.

52

bb) Soweit das Oberverwaltungsgericht gemeinschaftsrechtlich begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung unter dem Gesichtspunkt einer - seiner Ansicht nach vom Gemeinschaftsrecht geforderten - kohärenten und systematischen Ausgestaltung des gesamten Glücksspielsektors in Deutschland - na-

53

mentlich hinsichtlich der Ausgestaltung des gewerblich zulässigen Automatenspiels - geäußert und die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens in diesem Punkt als offen angesehen hat, begegnen weder die Vornahme der Interessenabwägung als reine Folgeabwägung, noch das Ergebnis der Abwägung selbst verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf die nach Art. 19 Abs. 4 GG gebotene Effektivität des verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes.

Das Oberverwaltungsgericht durfte im Rahmen einer summarischen Prüfung die Erfolgsaussichten der in der Hauptsache anhängigen Anfechtungsklage als letztlich offen ansehen. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers war insoweit keine eingehendere tatsächliche und rechtliche Prüfung gefordert. Die durch Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete Effektivität des (Eil-)Rechtsschutzes verlangt eine entsprechende Intensivierung der verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklichen summarischen Prüfung im Eilverfahren (nur) dann, wenn andernfalls - zumal im Hinblick auf die Ausübung grundrechtlicher Freiheiten - erhebliche und unzumutbare (schwere) Nachteile entstünden (vgl. BVerfGE 79, 69 <74 f.>; BVerfGK 2, 29 <31>). Dies ist im vorliegenden Zusammenhang jedoch nicht der Fall. Angesichts der im dargelegten Sinne sowohl aus verfassungs- als auch aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht anzunehmenden grundsätzlich konsistenten Ausgestaltung des staatlichen Sportwettmonopols (vgl. Punkt II 2 a aa <2> <b>) und der - soweit es unmittelbar den Bereich der Sportwetten betrifft - tragfähigen Prognose, die Untersagungsverfügung werde sich im Hauptsacheverfahren insoweit als rechtmäßig erweisen, ist der Nachteil, der dem Beschwerdeführer aus der sofortigen Vollziehung der Untersagungsverfügung möglicherweise daraus entsteht, dass diese sich im Hauptsacheverfahren im Hinblick auf eine unzureichend suchtpreventive Ausgestaltung des gewerblich zulässigen Automatenspiels als gemeinschaftsrechtswidrig erweist, als gering zu bewerten. Da die insoweit in Rede stehende Inkohärenz das staatliche Sportwettmonopol nur mittelbar betrifft, war das Oberverwaltungsgericht auch nicht gehalten, einer etwaigen Gemeinschaftsrechtswidrigkeit des gesetzlichen Verbotens im Rahmen der Interessenabwägung besonders Rechnung zu tragen. Anders als in dem durch Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. April 2005 - 1 BvR 223/05 - (BVerfGK 5, 196) entschiedenen Fall stehen die gemeinschaftsrechtlichen Bewertungen des angegriffenen Beschlusses nicht in Widerspruch zu ausdrücklich anders lautenden Aussagen in der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (vgl. bereits ähnlich: BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 27. Dezember 2007 - 1 BvR 3082/06 -, juris).

54

War eine eingehendere rechtliche und tatsächliche Prüfung danach nicht geboten, musste das Oberverwaltungsgericht auch nicht mit der Entscheidung über den im Eilverfahren gestellten Abänderungsantrag bis zur Klärung im Hauptsacheverfahren warten. Einen entsprechenden Anspruch vermittelt Art. 19 Abs. 4 GG nicht.

55

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

56

**III.**

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

57

Papier

Bryde

Schluckebier

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom  
20. März 2009 - 1 BvR 2410/08**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom  
20. März 2009 - 1 BvR 2410/08 - Rn. (1 - 57), [http://www.bverfg.de/e/  
rk20090320\\_1bvr241008.html](http://www.bverfg.de/e/rk20090320_1bvr241008.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2009:rk20090320.1bvr241008