

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 10 CS 09.1184 und 10 CS 09.1185
Sachgebietsschlüssel: 570

Rechtsquellen:

§ 4 Abs. 4 GlüStV
§ 5 Abs. 3 GlüStV
§ 9 Abs. 1 GlüStV
Art. 12 Abs. 1 GG
Art. 49 EG

Hauptpunkte:

Sportwetten
Internetwerbung
Untersagung
Verbandskompetenz
Verhältnismäßigkeit

Leitsätze:

Beschluss des 10. Senats vom 22. Juli 2009
(VG Ansbach, Entscheidungen vom 30. April 2009, Az.: AN 4 S 09.550/591)

10 CS 09.1184

10 CS 09.1185

AN 4 S 09.550

AN 4 S 09.591

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

**** *****

***** ***** ** *****

***** ***** ** ***** ,

- Antragstellerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte ***** *****

***** ** *****

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern

Ludwigstr. 23, 80539 München

- Antragsgegner -

wegen

Verbot der Internetwerbung für Sportwetten ua

(Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO)

hier: Beschwerden des Antragsgegners gegen die Beschlüsse des Bayerischen Verwaltungsgerichts Ansbach vom 30. April 2009,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 10. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dhom,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof Simmon,

die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Eich

ohne mündliche Verhandlung am **22. Juli 2009**
folgenden

Beschluss:

- I. Die Verfahren 10 CS 09.1184 und 10 CS 09.1185 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.
- II. Die Nummern 1 und 2 der Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 30. April 2009 werden aufgehoben.
- III. Die Anträge nach § 80 Abs. 5 VwGO werden abgelehnt.
- VI. Die Antragstellerin trägt die Kosten der Verfahren in beiden Rechtszügen.
- V. Der Streitwert für die Beschwerdeverfahren wird auf insgesamt 100.000,00 Euro festgesetzt. Unter Änderung von Nr. 3 des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 30. April 2009 Az. AN 4 S 09.550 wird der Streitwert auf 75.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

- 1 Die in Sachsen ansässige Antragstellerin ist Inhaberin einer von einer DDR-Behörde 1990 erteilten Gewerbeerlaubnis zur Veranstaltung von Sportwetten. Sie vermittelt Sportwetten für die in Gibraltar lizenzierte Firma bwin International Limited. Auf der Internetseite www.bwin.de, die die Antragstellerin betreibt, werden Sportwetten angeboten; auf weiteren Internetseiten wird dafür geworben.
- 2 Mit Bescheid vom 27. März 2009 untersagte die Regierung von Mittelfranken der Antragstellerin, über das Internet öffentliches Glücksspiel zu veranstalten oder zu vermitteln. Falls die Antragstellerin nach dem 15. April 2009 der Untersagungsanord-

nung zuwiderhandeln sollte, wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 150.000,- Euro zur Zahlung fällig erklärt.

3 Mit weiterem Bescheid vom 6. April 2009 untersagte die Regierung von Mittelfranken der Antragstellerin, für im Internet veröffentlichtes Glücksspiel zu werben, soweit die Werbung vom Gebiet des Freistaates Bayern aus abrufbar ist. Falls die Antragstellerin nach dem 15. April 2009 der Untersagungsanordnung zuwiderhandeln sollte, wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 50.000,- Euro zur Zahlung fällig erklärt.

4 Gegen diese Bescheide ließ die Antragstellerin Klage erheben und beim Verwaltungsgericht Ansbach beantragen, die aufschiebende Wirkung der Klagen anzuordnen.

5 Mit getrennten, im Wesentlichen gleichlautenden Beschlüssen vom 30. April 2009 ordnete das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klagen an. Die Antragstellerin müsse, um die streitgegenständlichen Bescheide in die Praxis umsetzen zu müssen, in der Lage sein, zuverlässig und aussagekräftig Feststellungen zu treffen, von welchem konkreten Punkt der Erdoberfläche aus sich ein konkreter Internetnutzer, der die Webseite der Antragstellerin aufrufe, in das Internet einlogge. Es bestünden Zweifel daran, dass die hierzu erforderlichen technischen Möglichkeiten derzeit zur Verfügung stünden.

6 Gegen diese Beschlüsse legte der Antragsgegner Beschwerde ein mit dem Antrag,

7 die Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Ansbach aufzuheben und die Anträge nach § 80 Abs. 5 VwGO abzulehnen.

8 Für die Entscheidung komme es nicht darauf an, ob eine technische Möglichkeit bestehe, den Internetauftritt auf Gebiete außerhalb Bayerns zu beschränken. Die Tätigkeit der Antragstellerin sei nämlich schon von Gesetzes wegen untersagt. Das Internetangebot könne technisch unschwer eingestellt werden, indem es vollständig abgeschaltet werde. Im übrigen nahm der Antragsgegner Bezug auf Stellungnahmen der Regierung von Mittelfranken jeweils vom 14. Mai 2009.

9 Die Antragstellerin beantragt,

10 die Beschwerden zurückzuweisen.

- 11 Die Eilanträge seien auch deshalb begründet, weil die Anordnungen schwerwiegend in Grundrechts- und Vertrauensschutzpositionen der Antragstellerin eingreife. Es sei noch ungeklärt, ob die Verbots- und Beschränkungsregelungen des Glücksspielstaatsvertrages rechtmäßig seien. Auch die Grundsatzfrage, ob DDR-Gewerbeerlaubnisse in den alten Bundesländern fortgelten, werde kontrovers diskutiert.
- 12 Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die beigezogenen Behördenakten und auf die Gerichtsakten beider Rechtszüge, insbesondere auf die umfangreichen Schriftsätze mit ebenfalls umfangreichen Anlagen Bezug genommen.

II.

- 13 Die Streitsachen werden gemäß § 93 VwGO zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.
- 14 Die fristgerecht erhobenen Beschwerden sind zulässig und begründet.
- 15 Gegenstand der Anfechtungsklagen sind die Bescheide der Regierung von Mittelfranken vom 27. März und 6. April 2009, mit denen der Antragstellerin die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten in Bayern und die Werbung für öffentliches Glücksspiele im Sinne von § 3 GlüStV untersagt wird, soweit die Werbung vom Gebiet des Freistaats Bayern aus abrufbar ist.
- 16 Die Eilanträge können keinen Erfolg haben, weil die angefochtenen Bescheide bei im Eilverfahren nur summarisch möglicher Prüfung rechtmäßig erscheinen.
- 17 Rechtsgrundlage für die Bescheide ist § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV. Die Untersagung ist von der zuständigen Behörde ausgesprochen worden. Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AGGlüStV ist die Regierung von Mittelfranken als Glücksspielaufsichtsbehörde für den Bereich der Telemedien in ganz Bayern örtlich und sachlich zuständig.
- 18 Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 und 2 GlüStV überwacht die Glücksspielaufsicht die Einhaltung der im Staatsvertrag begründeten Pflichten und kann die hierfür erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Dies setzt in tatbestandlicher Hinsicht eine zumindest drohende Verletzung der öffentlich-rechtlichen Pflichten aus dem Glücksspielstaatsvertrag voraus. Im vorliegenden Fall hat die Antragstellerin gegen das in § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV verankerte Verbot der Veranstaltung, Vermittlung und Werbung für Glücksspiele im Internet verstoßen. Dieses Verbot erfasst nach

dem klaren Wortlaut der Vorschriften jede Art öffentlicher Glücksspiele. Es kommt auch nach dem Willen des Gesetzgebers nicht darauf an, ob das Glücksspiel erlaubt oder unerlaubt betrieben wird. Verboten ist vielmehr jede Form der Veranstaltung, Vermittlung und Internet-Werbung im Inland (vgl. LTDrs. 15/8486 S. 16). Daher ist auch die von der Antragstellerin betriebene Veranstaltung, Vermittlung und Internet-Werbung für einen im Bereich der neuen Bundesländer lizenzierten Sportwettenanbieter unzulässig. Dieser private Sportwettenanbieter darf ebenso wenig wie ein staatlicher Sportwettenanbieter im Internet werben. Das Veranstaltungs-, Vermittlungs- und Werbeverbot des § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV richtet sich auch nicht ausschließlich an Veranstalter und Vermittler öffentlicher Glücksspiele. Da das Verbot im Internet der Eindämmung der Spiel- und Wettsucht dient, ist die Veranstaltung, Vermittlung und Werbung für öffentliche Glücksspiele im Internet im Hoheitsbereich aller Bundesländer grundsätzlich jedermann untersagt. Demzufolge ist auch die Antragstellerin als Betreiberin der Webseiten verpflichtet, Veranstaltung, Vermittlung und Werbung für öffentliche Glücksspiele im Rahmen ihres Internetauftrittes zu unterlassen. Gegen dieses öffentlich-rechtliche Verbot aus § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV hat sie verstoßen.

19 Die Untersagungsbescheide sind hinreichend bestimmt. Wird das Unterlassen einer Handlung angeordnet, muss die Behörde dem Einzelnen grundsätzlich nicht aufzeigen, auf welche Weise er dem Verbot Rechnung tragen kann (vgl. BVerwG vom 5.11.1968 BVerwGE 31,15/18).

20 Das angeordnete Verbot ist auch ermessensgerecht. Wie aus der Formulierung „kann“ in § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV hervorgeht, steht es im pflichtgemäßen Ermessen der Glücksspielaufsicht, ob und in welcher Weise sie bei Verstößen gegen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages einschreitet. Es gilt das im Sicherheitsrecht allgemein anzutreffende Opportunitätsprinzip. Das Ermessen erstreckt sich auf das „ob“ des Einschreitens (sog. Entschließungsermessen) und auf das „wie“ und „gegen wen“ (sog. Auswahlermessen).

21 Soweit sich die Regierung von Mittelfranken im vorliegenden Fall für ein Einschreiten gegen die Internetauftritte der Antragstellerin entschieden hat, entspricht dies im Sinne von Art. 40 BayVwVfG dem Zweck des in § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV eingeräumten Ermessens und einer einheitlichen Verwaltungspraxis. Die Regierung von Mittelfranken schreitet in gleicher Weise auch in anderen Fällen von Glücksspielwerbung oder -veranstaltung im Internet ein. Es versteht sich von selbst, dass das allgemeine wirtschaftliche Interesse an der Fortsetzung einer von Anfang an unerlaubten Tätigkeit

dem staatlichen Interesse am Einschreiten der Aufsichtsbehörde nicht entgegensteht.

- 22 Die Glücksspielaufsicht konnte den Erlass förmlicher Untersagungsbescheide auch als verhältnismäßige Maßnahmen ansehen. Die Untersagungsverfügungen sind grundsätzlich geeignet, das Ziel der Einhaltung des Verbots des § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV zu erreichen. Der Erlass förmlicher Bescheide war erforderlich, da die Antragstellerin nicht bereits auf die formlose Aufforderung zur Einstellung der illegalen Tätigkeit reagierte. Ein milderes und gleich wirksames Mittel ist nicht ersichtlich. Auflagen konnten nicht zugelassen werden, da jede Form der Glücksspielveranstaltung und -werbung gesetzlich verboten ist. Schließlich stellen der Erlass der Untersagungsbescheide im Sinne des § 3 GlüStV auch angemessene Maßnahmen dar. Auch wenn die Untersagung die Antragstellerin wirtschaftlich betrachtet empfindlich trifft, ist ihr die Unterlassung des Internetauftritts mit einer angemessenen Frist grundsätzlich zumutbar. Angesichts der eindeutigen, auf Grund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 (BVerfGE 115, 276/315) absehbaren und seit 1. Januar 2008 gültigen Gesetzeslage konnte die Antragstellerin kein schutzwürdiges Vertrauen darauf aufbauen, dass sie auf Dauer in Deutschland öffentliche Glücksspiele im Internet veranstalten, vermitteln und dafür werben kann.
- 23 Die in den Bescheiden angeordnete, räumlich eingeschränkte Untersagung entspricht den vom Glücksspielstaatsvertrag gezogenen Grenzen der Befugnis und berücksichtigt die Rechtsprechung des Senats (z. B. BayVGH vom 20.11.2008 ZfWG 2008, 455). § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV ermächtigt die Aufsichtsbehörde nicht zum Erlass eines bundesweiten Verbots. Wie sich aus der Formulierung von § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV einerseits und des § 9 Abs. 1 Satz 4 GlüStV andererseits ergibt, kann die Glücksspielaufsichtsbehörde jedes Landes grundsätzlich nur mit Wirkung für das eigene Bundesland tätig werden. Dies entspricht dem allgemeinen Grundsatz, dass ein Land bei der Ausführung von Landesgesetzen in seiner Verwaltungshoheit grundsätzlich auf sein eigenes Gebiet beschränkt ist (vgl. BVerwG vom 30.1.2002 BVerwGE 115, 375/384; BVerfG vom 15.3.1960 BVerfGE 11, 6/19). Eine von diesem Grundsatz abweichende Übertragung von Hoheitsrechten in der Form, dass ein von der Glücksspielaufsichtsbehörde eines Landes ausgesprochenes Verbot auch für alle andern Länder gilt, hat anders als in § 59 Abs. 6 RStV nicht stattgefunden. Vielmehr ist eine länderübergreifende Anordnung nach § 9 Abs. 1 Satz 4 GlüStV nur bei der Bekämpfung illegal betriebenen Glücksspiels und nur bei einer entsprechenden Ermächtigung durch die zuständige Aufsichtsbehörde des anderen Landes zulässig.

Jedenfalls die letztgenannte Voraussetzung liegt nicht vor, so dass nach § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV nur ein räumlich auf das Gebiet des Freistaats Bayern beschränktes Verbot ausgesprochen werden kann.

24 Zwar ist eine behördliche Anordnung zur Bekämpfung der Spielsucht ungeeignet und damit unverhältnismäßig, wenn sie vom Betroffenen etwas Unmögliches oder technisch nicht Umsetzbares verlangt (vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986 S. 417 ff.). Allerdings stellt sich dieses Unmöglichkeitsproblem bei der räumlich beschränkten Untersagung eines Internetinhalts nicht. Es liegt weder ein Fall rechtlicher noch ein Fall tatsächlicher Unmöglichkeit vor. In rechtlicher Hinsicht ist die Antragstellerin durch keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften gehindert, dem Verbot zu folgen. Sie hat auch die privatrechtliche Verfügungsbefugnis über den Internetauftritt und kann daher Medieninhalte löschen oder beschränken. Ob insofern ein entscheidungserheblicher Unterschied zu der Fallgestaltung besteht, die dem Senatsbeschluss vom 7. Mai 2007 (24 CS 07.10) zugrunde lag, kann hier offen bleiben. Der Senat hat seine Rechtsprechung in dem zitierten Beschluss vom 20. November 2008 jedenfalls fortentwickelt und hält daran fest.

25 Es liegt auch in tatsächlicher Hinsicht kein Fall objektiver Unmöglichkeit vor. Mit dem räumlich beschränkten Verbot eines Internetinhalts wird dem Betroffenen im Wesentlichen das Unterlassen eines Rechtsverstößes, der schon mit der Eröffnung der Webseiten begangen wird, aufgegeben. Auf welche Weise er der Anordnung, Rechtsverstöße gegen eine landesrechtliche Vorschrift zu unterlassen, nachkommt, kann in zulässiger Weise dem Verpflichteten selbst überlassen werden (vgl. BVerwG vom 5.11.1968 BVerwGE 31, 15/18; Drews/Wacke/Vogel/Martens Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, S. 428). Mit dem Verbot, im Internet Glücksspiele zu veranstalten und zu vermitteln und für Glücksspiele im Internet zu werben, ist kein Gebot verbunden, diese Internetauftritte im Bereich anderer Länder aufrecht zu erhalten. Der Verpflichtete kann der räumlich beschränkten Untersagung folglich dadurch nachkommen, dass er den Internetinhalt ganz, d.h. räumlich unbeschränkt, entfernt. Er kann aber auch versuchen, seinen Internetauftritt mit Hilfe sog. Geolokalisationstechnologie so zu beschränken, dass sie von Internet-Nutzern in dem betreffenden Bundesland nicht mehr abgerufen werden kann. Das bleibt ihm überlassen und fällt nicht unter den Regelungsgehalt der angefochtenen Maßnahme. Sollte dieser technische Weg beim derzeitigen Stand der Technik nicht mit hinreichender Genauigkeit möglich sein, führt dies allerdings nicht zur technisch bedingten Unmöglichkeit der Gebotsbefolgung. Denn dem Betroffenen bleibt in diesem Fall stets der zuerst genannte Weg der vollständigen Löschung des untersagten Internetinhalts. Der Bayer. Verwaltungsgerichtshof schließt sich – auch unter Berücksichtigung der Kritik der Antrag-

stellerin im Schriftsatz vom 26. Juni 2009 S. 5/12, die den Beschluss anders interpretiert als der Senat - der Rechtsauffassung des Nordrhein-Westfälischen Oberverwaltungsgerichts (Beschl. vom 22.2.2008 ZfWG 2008, 122) an, dass es eine Frage der Zumutbarkeit ist, ob von dem Verpflichteten im Einzelfall wegen eines Verstoßes gegen eine landesrechtliche Vorschrift auch das völlige Löschen des Internetinhalts verlangt werden kann.

- 26 Soweit die Antragstellerin einwendet, der Antragsgegner nähme trotz der Beschränkung der Untersagungsverfügung auf das Gebiet des Freistaats Bayern eine Regelungskompetenz für andere Bundesländer in Anspruch, weil er die Antragstellerin darauf verweise, zur Durchführung der Anordnung die Webseite in ganz Deutschland zu sperren, unterscheidet sie nicht hinreichend zwischen dem Regelungsgehalt der angegriffenen Verfügung und ihrer Durchsetzung.
- 27 Daher folgt der Senat der Ansicht des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts nicht, eine Sperrung der Webseiten für ganz Deutschland komme wegen der fehlenden Regelungskompetenz eines einzelnen Bundeslandes nicht in Frage (Beschluss vom 3.4.2009 ZfWG 2009, 184). Der Senat hält demgegenüber an seiner in der Entscheidungen vom 20. November 2008 (a.a.O.) dargelegten Auffassung fest, dass die Anordnung der Abschaltung einer Webseite für Bayern mit Auswirkungen auf das ganze Bundesgebiet keine Frage der Regelungskompetenz, sondern der Zumutbarkeit ist.
- 28 Schließlich ist auch die das behördliche Verbot tragende Bestimmung des § 4 Abs. 4 und des § 5 Abs. 3 GlüStV verfassungs- und europarechtlich unbedenklich. Das gesetzliche Verbot, Sportwetten im Internet zu veranstalten oder zu vermitteln und dafür zu werben, stellt eine verhältnismäßige Beschränkung der Grundrechte von Sportwettenanbietern und der für sie werbenden Mediendienste dar.
- 29 Wird bei einer Berufsgruppe die Möglichkeit der Vertriebswege oder der Wirtschaftswerbung generell beschränkt oder verboten, liegt darin grundsätzlich ein Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG). Der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG wäre allenfalls dann eröffnet, wenn eine bestimmte Werbeanzeige mit einem meinungsbildenden Inhalt verboten wird (vgl. BVerfG vom 19.11.1985 BVerfGE 71, 162/165; vom 12.12.2000 BVerfGE 102, 347/359; vom 11.3.2003 BVerfGE 107, 275/280). Im vorliegenden Fall richtet sich das Werbeverbot jedoch ganz allgemein gegen Glücksspielwerbung und nicht gegen eine bestimmte Werbeanzeige.
- 30 Das angeordnete Verbot der Veranstaltung, Vermittlung und Internetwerbung für Glücksspiele stellt auch eine verhältnismäßige Beschränkung der Berufsausübungs-

freiheit dar. Zwar greift das Verbot nicht nur unmittelbar in die Gewerbefreiheit der Glücksspielvermittler oder –veranstalter, sondern auch mittelbar in die Berufsfreiheit der Telemediendienste ein. Denn auch Anbietern von Telemediendiensten wird mit dem Verbot die Möglichkeit genommen, Einnahmen zu erzielen. In beiden Fällen ist damit aber kein Eingriff in die Freiheit der Berufswahl, sondern nur ein Eingriff in die Berufsausübung verbunden. Nach der sog. Drei-Stufen-Lehre des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG vom 11.6.1958 BVerfGE 7, 327/426 – Apothekenurteil) stellt dies den schwächsten Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit dar, der auch schon bei bloßen Zweckmäßigkeitserwägungen im Interesse anderer legitimer Gemeinwohlziele verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann, wenn bei der gesetzlichen Regelung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wird.

31 § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV entsprechen diesen Anforderungen. Das gesetzliche Verbot in § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV verfolgt den Zweck der vorbeugenden Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht, was ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel darstellt. Dadurch dass das Internet mit einem sehr hohen Verbreitungsgrad und einem sehr hohen interaktiven Potential generell gesperrt wird, soll das Glücksspiel- und Wettgeschehen zurückgedrängt und damit der Entstehung von Spiel- und Wettsucht vorgebeugt werden.

32 Der Gesetzgeber konnte dieses uneingeschränkte Verbot auch als geeignete, erforderliche und angemessene Maßnahme ansehen. Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass ein Internetverbot für Glücksspiele die Verbreitung der Spiel- und Wettsucht eindämmen kann, erscheint naheliegend und könnte in verfassungsrechtlicher Hinsicht nur beanstandet werden, wenn diese Prognose offensichtlich fehlsam wäre (vgl. BVerfG vom 26.3.2006 BVerfGE 115, 276). Die Eignung dieses Verbots kann nicht mit dem Argument in Frage gestellt werden, dass spiel- und wettsuchtgefährdete Personen durch die Werbung für Glücksspiele in Radio, in Zeitungen und mit Plakaten weiterhin erreicht würden. Denn der Wegfall von drei bedeutsamen Werbewegen führt zwangsweise zu einer Reduzierung der auf den Einzelnen einwirkenden Werbung. Dies gilt insbesondere deswegen, weil Werbemaßnahmen über Fernsehen, Internet und Telekommunikation ein sehr breites Publikum erreichen und weil diese Medien insbesondere von der Jugend stark genutzt werden. Den Wegfall dieser Werbewege können die Glücksspielanbieter auch nicht durch einen stärkeren Einsatz der weiterhin erlaubten Druck-, Hörfunk- und Plakatwerbung kompensieren. Denn diese Medien haben keine dem Fernsehen vergleichbare Breitenwirkung und vor allem nicht das interaktive Potential der Internet- und Telefonwerbung. Der um-

worbene Kunde kann nicht in gleicher Weise unmittelbar zum Glücksspiel übergehen. Desweiteren ziehen § 5 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 GlüStV auch dieser Werbung hinsichtlich Aufmachung und Gestaltung Schranken, so dass von dem Verbot des § 5 Abs. 3 GlüStV durchaus ein erheblicher Effekt zu erwarten ist. Diese Überlegungen gelten in gleicher Weise auch für das Verbot nach § 4 Abs. 4 GlüStV.

- 33 Soweit die Geeignetheit des Verbots eines Internetauftritts im Hinblick auf die technischen Schwierigkeiten der Umsetzung in Frage gestellt wird, hat die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme gegenüber der Europäischen Kommission vom 20. Mai 2008 (ZfWG 2008, 173, RdNr. 64 bis 80) ausführlich und überzeugend dargelegt, dass von seriösen Anbietern von vornherein ein gewisses Maß an Rechtstreue zu erwarten ist und dass gegenüber unseriösen Anbietern durchaus eine Reihe von Durchsetzungsmöglichkeiten bestehen. Insofern kann neben den klassischen repressiven Instrumenten (Untersagungsbescheiden, Bußgelder etc.) auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Internet-Zugangsanbieter („access provider“) und die Inanspruchnahme der Finanzdienstleister nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 und 5 GlüStV verwiesen werden. Auch wenn das Verbot der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen und die Glücksspielwerbung im Internet angesichts der Unüberschaubarkeit dieses Mediums, der zahlreichen Tarnmöglichkeiten und der vielfältigen technischen Zugangswege wahrscheinlich nicht vollständig durchsetzbar sein wird, steht dies der Annahme der grundsätzlichen Geeignetheit der Maßnahme nicht entgegen. Denn hierfür ist es ausreichend, dass das Verbot einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung der Spielsucht und zur Begrenzung der Wettleidenschaft leisten kann.
- 34 Das Verbot im Internet konnte der Gesetzgeber auch als erforderliche Maßnahme ansehen. Weniger einschneidende und gleich wirksame Mittel sind nicht erkennbar. Soweit Glücksspielanbieter und Internetdienste mit Warnhinweisen (sog. „disclaimer“) arbeiten, sind diese Hinweise auf die Gefahren des Glücksspiels oder auf die bestehende Rechtslage nicht ebenso effektiv wie der völlige Werbeverzicht und das Verbot, im Internet Glücksspiele zu veranstalten oder zu vermitteln. Insbesondere wenn die Internetwerbung mit Hilfe von sog. „Hyperlinks“ direkt zum Online-Wettangebot weiterleitet, ist von solchen belehrenden Hinweisen nur eine sehr geringe abschreckende Wirkung zu erwarten. Findet hingegen Veranstaltung, Vermittlung und Werbung für Glücksspiele im Internet nicht statt, wird von vornherein erst gar keine Versuchung zur Aufnahme des Glücksspiels geschaffen.
- 35 Schließlich stellt das in § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV verankerte Verbot der Veranstaltung, Vermittlung von Glücksspielen im Internet und der Fernseh-, Internet- und

Telefonwerbung auch eine angemessene Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit dar. Dies gilt sowohl gegenüber dem Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen als auch gegenüber den auf Werbeeinnahmen angewiesenen Telemediendiensten. Für die Glücksspielanbieter bewirkt das auf drei Medien beschränkte Verbot zwar eine spürbare Beeinträchtigung ihrer Absatzchancen und wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten. Im Gegensatz zu einem völligen Tätigkeits- und Werbeverbot wird ihnen jedoch die Möglichkeit, ihre wirtschaftliche Existenz fortzuführen, nicht völlig genommen. Wettveranstalter und Wettvermittler können – soweit ihre Tätigkeit erlaubt ist – durch Hörfunk-, Presse- und Plakatwerbung weiterhin in gewissem Umfang auf ihre Angebote aufmerksam machen. Eine existentielle Gefährdung ist auch für die Telemediendienste nicht mit § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV verbunden. Denn das Internet-Verbot beschränkt sich inhaltlich auf ein Glücksspielverbot und lässt den Internetanbietern freien Raum für Aktivitäten in Bezug auf nahezu alle anderen Dienstleistungen und Waren des öffentlichen Lebens.

36 Aus diesen Gründen hat auch das Bundesverfassungsgericht die in § 5 Abs. 1 bis 4 GlüStV geregelten Werbeverbote als verhältnismäßige Einschränkungen der Berufsausübungsfreiheit angesehen (vgl. BVerfG vom 14.10.2008 1 BvR 928/08 juris RdNr. 57).

37 Das gesetzliche Verbot für Glücksspiele im Internet begegnet auch keinen durchgreifenden europarechtlichen Bedenken. Unabhängig davon, ob sich die Antragstellerin im vorliegenden Fall auf die in Art. 49 EG garantierte Dienstleistungsfreiheit berufen kann, ist der mit § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV verbundene Eingriff in die von Art. 49 EG garantierte Dienstleistungsfreiheit europarechtlich gerechtfertigt.

38 Das Glücksspielrecht ist gemeinschaftsrechtlich nicht harmonisiert. Es ist sowohl aus dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie (Erwägungsgrund 25 und Art. 2 Abs. 2 lit. h der Richtlinie 2006/123/EG vom 12.12.2006) als auch aus dem Anwendungsbereich der Fernsehrichtlinie (Erwägungsgrund 18 der Richtlinie 2007/65/EG vom 11.12.2007) ausgeklammert. Damit unterliegen Maßnahmen für öffentliche Glücksspiele dem Ordnungsrecht der jeweiligen Mitgliedsstaaten. Angebote für Glücksspiele und Werbung für öffentliche Glücksspiele aus anderen europäischen Staaten können im Hinblick auf Art. 55 i.V.m. Art. 46 EG untersagt werden, wenn zwingende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen. Die Regelungen müssen allerdings geeignet, insbesondere in sich konsistent sein, sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist und sie müssen in nicht diskriminierender Weise angewandt werden.

- 39 Das Glücksspielverbot über Internet und das Werbeverbot dafür dient solchen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses. Der Europäische Gerichtshof hat anerkannt, dass die Ziele der Spielsuchtbekämpfung, des Verbraucherschutzes, der Betrugsverhütung und der Störung der sozialen Ordnung im Allgemeinen als zwingende Gründe des Allgemeininteresses im Bereich des Glücksspielwesens anzuerkennen sind (vgl. EuGH vom 6.11.2003 NJW 2004, 139 – Gambelli RdNr. 67). Das in § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV verankerte Verbot ist – wie gezeigt – auch eine grundsätzlich geeignete Maßnahme zur Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht. Die Geeignetheit des Verbots kann auch nicht mit dem Argument in Zweifel gezogen werden, dass Internetauftritte weltweit platziert werden könnten. Dazu ist zunächst festzustellen, dass eine vom Ausland aus ins Internet gestellte Werbung oder ein Angebot für ein im Inland veranstaltetes öffentliches Glücksspiel genauso gegen das Verbot des § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV verstößt wie eine vom Inland aus ins Netz gestellte Werbung. Denn verboten ist die Werbung und die Veranstaltung und Vermittlung im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland, d.h. gegenüber Internetnutzern, die sich im Gebiet der Bundesrepublik aufhalten (§ 3 Abs. 4 GlüStV). Allein der Umstand, dass die Durchsetzung des Verbots durch ein Ausweichen auf ausländische Server oder Provider erschwert und vielleicht in Einzelfällen unmöglich gemacht werden kann, spricht noch nicht gegen die Eignung des Verbots. Denn für die Geeignetheit genügt es – wie ausgeführt –, wenn eine gesetzliche Regelung einen Beitrag zur Zielerreichung leisten kann.
- 40 Die Eignung des Verbots kann auch nicht mit der Begründung in Frage gestellt werden, dass das für Sportwetten geltende Staatsmonopol eine unverhältnismäßige und inkohärente Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstelle. Denn das Internetverbot für Sportwetten ist eine vom Staatsmonopol unabhängige Maßnahme der Spiel- und Wettsuchtbekämpfung. Es gilt gegenüber den staatlichen Lotteriegesellschaften in gleicher Weise wie gegenüber privaten Wettanbietern, so dass es unabhängig von der Monopolregelung rechtlichen Bestand hat. Im Übrigen hat der Bayer. Verwaltungsgerichtshof bereits mehrfach entschieden, dass aus seiner Sicht keine durchgreifenden europarechtlichen Bedenken gegen die Vereinbarkeit des Staatsmonopols für Sportwetten mit Art. 49 EG bestehen (vgl. BayVGH vom 18.12.2008 ZfWG 2008, 27). Auf diese Ausführungen kann verwiesen werden.
- 41 Das Verbot des § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV ist auch nicht deswegen inkonsistent, weil für andere Glücksspiele mit höherem oder vergleichbarem Suchtpotential keine derartigen Verbote bestehen. Insofern ist zunächst festzustellen, dass das Internet-Verbot sich grundsätzlich auf alle im Glücksspielstaatsvertrag geregelten öf-

fentlichen Glücksspiele erstreckt, also insbesondere auf Lotterien, Sportwetten und Spielbanken. Dies geht aus § 2 Satz 2 GlüStV zweifelsfrei hervor und entspricht dem historischen Willen des Gesetzgebers (LT-Drs. 15/8486 S. 15). Die Ansicht der Antragstellerin, dass das Verbot des § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV nur dann Bestand haben könne, wenn es im Sinne einer sog. Gesamtkohärenz in gleicher Weise auch bei anderen vom Glücksspielstaatsvertrag nicht erfassten Glücksspielen (Pferdewetten, Spielautomaten etc.) gilt, findet in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs keine Stütze. Auch der EFTA-Gerichtshof hat dies in seinen Urteilen vom 14. März 2007 (Rs. Gaming Machines RdNr. 43 bis 46) und 30. Mai 2007 (Rs. Ladbrokes RdNr. 52) abgelehnt.

- 42 Das Verbot des § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV ist auch nicht deswegen unverhältnismäßig, weil es im europäischen Ausland tätige Sportwettenvermittler oder -veranstalter bei der ihnen dort erlaubten Tätigkeit behindern würde. Denn § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV verbieten nur das Veranstalten und Bewerben öffentlicher Glücksspiele gegenüber in Deutschland ansässigen Internetnutzern (vgl. LT-Drs. 15/8486 S. 15, Stellungnahme der Bundesregierung vom 20.5.2008 a.a.O. RdNr. 132). Sie zielen nicht darauf ab, in anderen europäischen Ländern lizenzierte Buchmacher oder Lotteriegesellschaften in ihren Märkten zu behindern. Da – wie gezeigt – aufgrund von Geolokalisationsprogrammen ganz allgemein die Möglichkeit besteht, Werbung und Spielangebote räumlich auf die Lizenzbereiche zu beschränken, geht das Verbot des § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV auch in räumlicher Hinsicht nicht über das erforderliche Maß hinaus (vgl. EuGH vom 24.3.1994 NJW 1994, 2013 – Schindler RdNr. 62).
- 43 Das Verbot des § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV enthält auch keine Diskriminierung aufgrund der Nationalität des Dienstleisters. Denn die genannten Tätigkeiten im Internet sind für deutsche und andere europäische Dienstleister in gleichem Umfang verboten. Der Europäische Gerichtshof hat auch in dem ähnlich gelagerten Fall eines auf Großbritannien beschränkten Lotterie-Werbe-Verbotes allein in der räumlichen Beschränkung auf das Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs keine Diskriminierung erkennen können (vgl. EuGH vom 24.3.1994 NJW 1994, 2013 – Schindler RdNr. 48 -52).
- 44 Nach allem teilt der Senat die von der Antragstellerin und von der Europäischen Kommission in ihrem Schreiben vom 1. Februar 2008 vorgetragene Bedenken gegenüber der Vereinbarkeit des § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV mit europäischem

Recht nicht. Das Gericht schließt sich der Stellungnahme der Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission vom 20. Mai 2008 (a.a.O.) sowie den zutreffenden Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts Hamburg (Beschluss vom 25.2.2008 ZfWG 2008, 136) und des Nordrhein-Westfälischen Oberverwaltungsgerichts (Beschluss vom 22.2.2008 ZfWG 2008, 122) an.

- 45 Für die Antragstellerin, die eine Lizenz nach dem Gewerberecht der ehemaligen DDR erhalten hat, gilt nichts anderes. Dabei muss die Frage nicht vertieft werden, ob der Glücksspielstaatsvertrag die dem Sportwettenvermittler erteilte Lizenz unberührt gelassen hat und in welchem räumlichen Umfang sie gegebenenfalls fortgilt. Denn mit der im Jahre 1990 erteilten Lizenz wurde nur der Zugang zur gewerblichen Tätigkeit als Sportwettenveranstalter und –vermittler im Bereich der ehemaligen DDR eröffnet, nicht aber die der Gewerbeausübung zuzurechnende Frage der Vertriebswege und der Werbung abschließend geregelt. Die seinerzeit erteilte Erlaubnis kann ihrem Wesen nach nur insoweit, als es um die Zulassung des Gewerbes geht, Bestandsschutz vermitteln. Soweit es um die Ausübung des Gewerbes geht, unterliegt jeder Gewerbetreibende den sich naturgemäß im Laufe einer langjährigen Gewerbetätigkeit ändernden Berufsausübungsregeln.
- 46 Da die Frage der Veranstaltung, Vermittlung und Werbung für Sportwettenvermittler der Gewerbeausübung zuzurechnen ist und da diese Frage seit dem 1. Januar 2008 im Glücksspielstaatsvertrag geregelt wird, gilt das darin enthaltene Veranstaltungs- und Werbeverbot im Internet grundsätzlich auch für alle nach altem DDR-Recht zugelassenen Sportwettenvermittler. Auch das Sächsische Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag vom 14. Dezember 2007 (SächsGVBl. 2007, 542) enthält keine Ausnahmenvorschriften zu diesen Verboten.
- 47 Etwas anderes folgt auch nicht aus dem Beschluss des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 2007 (GewArch 2008, 180). Denn dieser Beschluss beschäftigt sich nur mit der Fortgeltung der dem privaten Sportwettenanbieter erteilten Lizenz nach dem Lotteriestaatsvertrag und trifft damit keine Aussage zur Rechtslage nach dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages.
- 48 Die im Schriftsatz der Antragstellerin vom 3. Juli 2009 wiedergegebene Ansicht, wonach § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV mangels Gesetzgebungskompetenz der Länder verfassungswidrig seien, teilt der Senat nicht. Das Werbe- und Veranstaltungsverbot von bzw. für Glücksspiele im Internet stellt Anforderungen an den Inhalt von

Telemediendiensten und unterliegt nach § 1 Abs. 4 TMG nicht dem Anwendungsbereich des Telemediengesetzes, sondern dem Rundfunkstaatsvertrag. Den Ländern bleibt es daher unbenommen, im Glücksspielstaatsvertrag inhaltliche Sonderregelungen für den Bereich der Glücksspiele aufzunehmen. Ergänzend wird auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Oktober 2008 (ZfWG 2008, 351) Bezug genommen, nach der der Staatsvertrag nicht gegen Kompetenzregeln verstößt.

49 In den Beschwerdeverfahren wird zur Höhe des angedrohten Zwangsgeldes und zur Höhe der auferlegten Verwaltungsgebühr keine Ausführungen mehr gemacht. Insofern drängen sich dem Senat auch keine Bedenken auf. Insbesondere kann die Höhe der Verwaltungsgebühr nicht beanstandet werden, da der Streitgegenstand sehr komplex und schwierig ist und eine gründliche Auseinandersetzung mit umfangreichen Schriftsätzen und auch mit der fast unübersehbar gewordenen Literatur erfordert.

50 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

51 Die Festsetzung des Streitwerts folgt aus § 52 Abs. 1, § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 Nr. 2, § 63 Abs. 3 Satz 1 GKG (s. dazu Nrn. 1.5 und 1.6.2 Satz 2 des Streitwertkatalogs 2004, NVwZ 2004, 1327).

52 Dhom

Simmon

Eich