

**Gericht:** VGH  
**Aktenzeichen:** 10 CS 10.589  
**Sachgebietsschlüssel:** 570

**Rechtsquellen:**

§ 80 Abs. 5, § 146 Abs. 4 VwGO;  
§ 3, § 4 Abs. 1 und 4, § 9 Abs. 1 Satz 2, § 10 Abs. 2 und 5 GlüStV;  
§ 8a, § 58 Abs. 4 RStV;  
§ 2 Abs. 2 Satz 1 RennwLottG;  
Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG;  
Art. 12 Abs. 1 GG;  
Art. 49 und 56 AEUV (früher: Art. 43 und 49 EG)

**Hauptpunkte:**

Öffentliche Glücksspiele;  
Internetverbot;  
Untersagungsverfügung gegenüber „Großmuttergesellschaft“;  
staatliches Sportwettenmonopol;  
unionsrechtlicher Anwendungsvorrang;  
Fortgeltung des glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalts und des Internetverbots;  
Kohärenz des Internetverbots;  
Bestimmtheitsgebot;  
Verhältnismäßigkeit der Untersagungsverfügung;  
Störerauswahl;  
Ermessensbetätigung

**Leitsätze:**

1. Das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV gehört zu den „Allgemeinen Vorschriften“ im Glücksspielstaatsvertrag, die unabhängig von der Wirksamkeit bzw. Anwendbarkeit des staatlichen Sportwettenmonopols (weiter) Geltung beanspruchen.
2. Eine Inkohärenz im unionsrechtlichen Sinn lässt sich bei der im Eilverfahren nur möglichen summarischen Prüfung nicht feststellen.

---

**Beschluss des 10. Senats vom 1. April 2011**

(VG Ansbach, Entscheidung vom 12. März 2010, Az.: AN 4 S 09.1969)



10 CS 10.589  
AN 4 S 09.1969

*Großes  
Staatswappen*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*,

vertreten durch den Geschäftsführer,

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

- Antragstellerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\*\* \*\*\*\*\* \*\*\* \*\*\*\*\*

gegen

**Freistaat Bayern,**

vertreten durch die Landesrechtsanwaltschaft Bayern,

\*\*\*\*\* \*\*\* \*\*\*\*\*

- Antragsgegner -

wegen

Untersagung der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen im Internet  
(Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO);

hier: Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Bayerischen Ver-  
waltungsgerichts Ansbach vom 12. März 2010,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 10. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Senftl,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Simmon,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Eich

ohne mündliche Verhandlung am **1. April 2011**  
folgenden

### **Beschluss:**

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 50.000,- Euro festgesetzt.

### **Gründe:**

I.

- 1 Die Antragstellerin wendet sich gegen die an sie gerichtete Untersagungsverfügung, öffentliches Glücksspiel über das Internet in Bayern selbst oder durch Dritte zu veranstalten, zu vermitteln oder daran mitzuwirken.
- 2 Die Antragstellerin ist ein österreichisches Unternehmen mit Sitz in Linz und „Muttergesellschaft“ verschiedener Tochter- und Enkelgesellschaften mit Sitz in Österreich, Malta und Gibraltar. Sie selbst ist eine 100%ige Tochter eines börsennotierten deutschen Unternehmens mit Sitz in Düsseldorf. Die zum Konzern gehörenden maltesischen Gesellschaften \*\*\*\*\* und \*\*\*\*\* sind Betreiberinnen der Internetplattform www.\*\*\*\*\*, auf der die weltweite Teilnahme an Sportwetten, Casinospielen und Poker (gegen entsprechende Einsätze) angeboten wird.
- 3 Mit Bescheid vom 28. September 2009 untersagte die Regierung von Mittelfranken der Antragstellerin, selbst oder durch Dritte (insbesondere durch Tochterunternehmen oder deren Tochterunternehmen) öffentliches Glücksspiel im Sinne von § 3 GlüStV über das Internet in Bayern zu veranstalten oder zu vermitteln sowie an der Veranstaltung oder Vermittlung von öffentlichem Glücksspiel über das Internet in

Bayern mitzuwirken. Für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die Untersagungsverfügung wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 100.000,- Euro angedroht.

4 Gegen diesen Bescheid ließ die Antragstellerin Klage zum Verwaltungsgericht Ansbach erheben (Az. AN 4 K 09.1925), über die noch nicht entschieden ist.

5 Den Eilantrag der Antragstellerin gemäß § 80 Abs. 5 VwGO, die aufschiebende Wirkung ihrer Klage gegen den Bescheid vom 28. September 2009 wiederherzustellen bzw. anzuordnen, hat das Verwaltungsgericht Ansbach mit Beschluss vom 12. März 2010 abgelehnt. Der angefochtene Bescheid stütze sich zu Recht auf § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV und diene der Durchsetzung des in § 4 Abs. 4 GlüStV normierten Verbots, öffentliche Glücksspiele im Internet zu veranstalten oder zu vermitteln. Bei den auf der Internetseite [www.\\*\\*\\*\\*\\*](http://www.*****) angebotenen Sportwetten und Pokerspielen handle es sich um öffentliches Glücksspiel im Sinne von § 3 Abs. 1 GlüStV. § 4 Abs. 4 GlüStV verbiete jedoch jegliche Veranstaltung von öffentlichem Glücksspiel im Internet. Die Regierung von Mittelfranken habe als zuständige Behörde die auf Bayern beschränkte Untersagungsverfügung zu Recht an die Antragstellerin als (Mit-)Veranstalterin der dargebotenen Internet-Glücksspiele gerichtet. Diese sei als Tochtergesellschaft des \*\*\*\*\*-Konzerns für das Handeln ihrer Enkelgesellschaften auf Malta verantwortlich und übe auf diese unmittelbar oder mittelbar beherrschenden Einfluss aus. Dies ergebe sich nicht zuletzt auch aus den einschlägigen aktienrechtlichen Bestimmungen. Die der angefochtene Verfügung zugrundeliegenden Rechtsgrundlagen des Glücksspielstaatsvertrags seien mit höherrangigem Recht vereinbar. Der dadurch bewirkte Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) sei nicht unzumutbar. Auch ein Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV liege nicht vor. Denn die Beschränkung dieser Grundfreiheit diene dem Verbraucherschutz, der Betrugsvermeidung und Bekämpfung von Glücksspiel- und Wettsucht und somit zwingenden Gründen des Allgemeininteresses. Die Beschränkung des § 4 Abs. 4 GlüStV sei auch geeignet, ihr Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen. Bedenken bestünden auch nicht hinsichtlich der Bestimmtheit der Untersagungsanordnung gemäß Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Denn das Ziel dieser Anordnung sei für die Antragstellerin als Adressatin unzweideutig erkennbar. Hinsichtlich der einzusetzenden Mittel zur Verwirklichung dieses Ziels werde dagegen Wahlfreiheit gelassen. Die Behörde verfüge auch über die erforderliche Verbandskompetenz, da mit der Verfügung der Internetauftritt der Antragstellerin in Bayern geregelt wird. Die Anordnung

sei auch verhältnismäßig. Insbesondere sei es der Antragstellerin weder tatsächlich noch rechtlich unmöglich, der auferlegten Verpflichtung nachzukommen. Als Muttergesellschaft habe sie entsprechende Einwirkungsmöglichkeiten auf ihre Tochter- bzw. Enkelunternehmen. Die Beachtung der Untersagungsverfügung sei der Antragstellerin im Übrigen auch dann zumutbar, wenn sie ihr nur durch das vollständige Unterlassen der beanstandeten Tätigkeit im gesamten Bundesgebiet nachkommen könnte. Eine weltweite Abschaltung des Internetangebots sei damit jedoch nicht zwangsläufig verbunden. Denn der Antragstellerin stehe zur weiteren Erschließung ihres im Ausland befindlichen Nutzerkreises der Einsatz der Geolokalisationstechnologie zur Verfügung. Die von der Behörde getroffene Störerauswahl sei ermessensgerecht. Nachdem sie bislang erfolglos versucht habe, gegen die Enkel- und Tochterunternehmen der Antragstellerin vorzugehen, sei es rechtlich nicht zu beanstanden, wenn sie nunmehr die Muttergesellschaft als Störerin verpflichtet habe. Sonstige Ermessensfehler seien nicht ersichtlich. Hinsichtlich der Höhe des angeordneten Zwangsgelds und der Umsetzungsfrist für die Untersagungsverfügung bestünden ebenfalls keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken.

- 6 Gegen diesen Beschluss richtet sich die Beschwerde der Antragstellerin, mit der sie die Abänderung der Entscheidung des Verwaltungsgerichts und die Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen den Bescheid vom 28. September 2009 begehrt. Der angefochtene Bescheid sei offensichtlich rechtswidrig, nachdem der Europäische Gerichtshof mit seinen Entscheidungen zum deutschen Glücksspielrecht vom 8. September 2010 die Unvereinbarkeit der deutschen Gesetzeslage (Sportwettenmonopol) mit Unionsrecht festgestellt habe. Infolgedessen sei die Rechtsgrundlage der Untersagungsverfügung aufgrund des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs unanwendbar. Entgegenstehende nationale Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags dürften selbst während einer Übergangszeit nicht mehr angewandt werden. Somit fehle auch der Bestimmung des § 4 Abs. 4 GlüStV die „regulatorische Geschäftsgrundlage“. Das Onlineverbot werde daher vom unionsrechtlichen Anwendungsvorrang mit erfasst. Überdies ergebe sich aus einer Gesamtbetrachtung der genannten EuGH-Urteile die Inkohärenz des Onlineverbots. Auch das rein formale Fehlen einer Erlaubnis rechtfertige es nicht, der Antragstellerin die beanstandeten Tätigkeiten zu untersagen. Dies habe der Europäische Gerichtshof bereits in seiner Placanica-Entscheidung festgestellt.

- 7 Der Antragsgegner ist der Beschwerde im Wesentlichen mit der Begründung entgegengetreten, das Internetverbot verstoße nicht gegen Unionsrecht und entspreche hinsichtlich des Kohärenzgebots den Anforderungen der Rechtsprechung des EuGH. Für die abweichende Regelung bei Pferdewetten seien historische Gründe maßgeblich. Die bloße Fortgeltung dieser übergeleiteten reichsrechtlichen Sonderregelung bedeute kein offensichtlich widersprüchliches oder rechtsmissbräuchliches Verhalten des Staates auf dem Glücksspielsektor. Pferdewetten machten im Übrigen lediglich etwa 0,5 % des gesamten Glücksspielmarktes aus; der Marktanteil nehme zudem stetig ab. In diesem Marktsegment bestehe auch ein deutlich geringeres Suchtpotential. Im Bereich der Casinos und Geldspielautomaten greife die Regelung des § 4 Abs. 4 GlüStV. Ungeachtet dessen verfüge die Antragstellerin nicht über die nach § 4 Abs. 1 GlüStV erforderliche behördliche Erlaubnis.
- 8 Die Antragstellerin und der Antragsgegner haben in der Folge ihre Ausführungen mehrfach schriftsätzlich ergänzt und vertieft sowie auf jeweils ihre Auffassungen bestätigende Gerichtsentscheidungen verwiesen. Dabei wurden insbesondere die Fragen des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs, des Kohärenzgebots sowie der Fortgeltung und Bedeutung des Erlaubnisvorbehalts eingehend erörtert.
- 9 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Behördenakten sowie der Gerichtsakten beider Instanzen mit dem umfangreichen Vorbringen der Beteiligten verwiesen.

## II.

- 10 Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin bleibt in der Sache ohne Erfolg. Die dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Verwaltungsgerichtshof gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen nicht die beantragte Abänderung des angefochtenen Beschlusses des Verwaltungsgerichts. Das Erstgericht hat den Antrag der Antragstellerin auf Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen den streitbefangenen Bescheid vom 28. September 2009 zu Recht abgelehnt.

- 11 1. Für die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs gelten dieselben Maßgaben wie für die erstinstanzliche Entscheidung über den Eilantrag nach § 80 Abs. 5 VwGO; danach ist eine eigenständige umfassende Abwägungsentscheidung unter Berücksichtigung der Erfolgsaussichten der Anfechtungsklage der Antragstellerin gegen den streitbefangenen Bescheid vom 28. September 2009 zu treffen. Entsprechend dem Beschwerdevorbringen der Antragstellerin kommt es dabei entscheidend auf die Frage an, ob die Untersagungsverfügung des Antragsgegners wegen des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs zulässigerweise noch auf § 9 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 4 Abs. 4 GlüStV gestützt werden kann.
- 12 Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der als Dauerverwaltungsakt zu qualifizierenden Untersagungsverfügung ist der Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts (vgl. BayVGH vom 18.12.2008 Az. 10 BV 07.558 <juris> RdNrn. 21 und 38; BVerfG vom 20.3.2009 NVwZ 2009, 1221/1223 RdNr. 22; BVerwG vom 24.11.2010 Az. 8 C 13.09 <juris> RdNr. 21).
- 13 2. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend festgestellt, dass die auf § 9 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 4 Abs. 4 GlüStV gestützte Untersagung gegenüber der Antragstellerin, selbst oder durch Dritte (insbesondere Tochter- oder Enkelunternehmen) öffentliches Glücksspiel über das Internet in Bayern zu veranstalten oder zu vermitteln sowie an der Veranstaltung oder Vermittlung von öffentlichem Glücksspiel über das Internet in Bayern mitzuwirken, voraussichtlich rechtmäßig ist und die Antragstellerin nicht in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 14 Auf die Gründe der Entscheidung des Erstgerichts wird Bezug genommen (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO). Im Hinblick auf das Beschwerdevorbringen der Antragstellerin wird ergänzend auf Folgendes hingewiesen:
- 15 2.1. Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV kann die zuständige Behörde die erforderlichen Anordnungen erlassen, damit unerlaubtes Glücksspiel unterbleibt. Demgemäß war der Antragsgegner berechtigt, das sich (abstrakt) aus § 4 Abs. 4 GlüStV ergebende Verbot des Veranstaltens und Vermittelns öffentlicher Glücksspiele im Internet durch Erlass eines entsprechenden Verwaltungsakts gegenüber der Antragstellerin zu konkretisieren, um sich damit nach den andauernden Verstößen gegen dieses gesetzliche Verbot den Vorteil eines Vollstreckungstitels nach Art. 19 Abs. 1



VwZVG zu verschaffen (vgl. BayVGH vom 19.5.2010 Az. 10 CS 09.2673 <juris> RdNr. 16).

- 16 Das Verwaltungsgericht hat ohne Rechtsfehler angenommen, dass die Antragstellerin (Mit-)Veranstalterin bzw. Vermittlerin unerlaubter öffentlicher Glücksspiele im Internet im Sinne von § 4 Abs. 4 GlüStV ist. Es ist bei seiner Beurteilung von einem zutreffenden Veranstalterbegriff nach dem Glücksspielstaatsvertrag ausgegangen und hat auf dieser Grundlage in rechtlich nicht zu beanstandender Weise dargelegt, dass die Antragstellerin aufgrund des (auch) gesellschafts- bzw. aktienrechtlich festzustellenden beherrschenden Einflusses auf ihre Tochter- und Enkelinnengesellschaften (Mit-)Veranstalterin der von diesen Konzerngesellschaften dargebotenen Internet-Glücksspiele ist.
- 17 Nachdem eine eigene Begriffsdefinition im Glücksspielstaatsvertrag fehlt, kann zur Bestimmung, wer Veranstalter im glücksspielrechtlichen Sinn ist, auf die an den Straftatbestand des § 284 StGB anknüpfende Rechtsprechung zurückgegriffen werden. Danach ist Veranstalter des Glücksspiels, wer verantwortlich und organisatorisch den äußeren Rahmen für die Abhaltung des Glücksspiels schafft und der Bevölkerung dadurch den Abschluss von Spielverträgen ermöglicht (vgl. BVerwG vom 21.6.2006 BVerwGE 126, 149 unter Verweis auf BGH vom 28.11.2002 GewArch 2003, 232; vgl. auch OVG NRW vom 30.6.2010 Az. 13 B 645/10 <juris> RdNrn. 18 ff.).
- 18 Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Beschluss mit überzeugender Begründung dargelegt, dass die Antragstellerin schon aufgrund ihres (unmittelbar oder mittelbar) beherrschenden Einflusses auf ihre 100 %igen Tochter- und Enkelgesellschaften als Verantwortliche und Organisatorin für die Veranstaltung der betreffenden Internet-Glücksspiele anzusehen ist. Dem ist die Antragstellerin im Beschwerdeverfahren nicht mit überzeugenden Argumenten entgegengetreten.
- 19 2.2. Die rechtlichen Grundlagen für die streitbefangene Untersagungsverfügung (§ 9 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 4 Abs. 4 GlüStV) sind entgegen dem Beschwerdevorbringen nicht wegen des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs der betroffenen Grundfreiheit(en) unanwendbar.

- 20 Zwar hat der Senat zuletzt in seiner Entscheidung vom 21. März 2011 (Az. 10 AS 10.2499) u.a. festgestellt, dass das staatliche Sportwettenmonopol (§ 10 Abs. 2 und 5 GlüStV) jedenfalls mit Blick auf die derzeitige Praxis auf dem Sektor der gewerblichen Geldspielautomaten nicht den Anforderungen der Geeignetheit bzw. Kohärenz einer Beschränkung der unionsrechtlichen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit genügt (vgl. Ls. 1 und RdNrn. 25 ff. der Entscheidung). Gleichzeitig hat der Senat in dieser Entscheidung aber auch festgestellt, dass der unionsrechtliche Anwendungsvorrang nur das staatliche Sportwettenmonopol und nicht auch den in § 4 Abs. 1 GlüStV geregelten Erlaubnisvorbehalt erfasst (vgl. Ls. 2 und RdNrn. 30 ff.).
- 21 Auch § 4 Abs. 4 GlüStV gehört zu den „Allgemeinen Vorschriften“ im Glücksspielstaatsvertrag, die ebenso wie die in § 4 Abs. 2 und 3 GlüStV geregelten Erlaubnisvoraussetzungen nicht derart (untrennbar) mit dem staatlichen Monopol verknüpft sind, dass dessen Unanwendbarkeit zwangsläufig auch zur Unanwendbarkeit dieser Bestimmungen führen müsste (vgl. BayVGh vom 21.3.2011 Az. 10 AS 10.2499 RdNr. 30 m.w. Rspr.-Nachweisen). Die von der Antragstellerin im Beschwerdeverfahren erhobene Rüge, bei Unanwendbarkeit des staatlichen Sportwettenmonopols fehle auch der hier maßgeblichen Bestimmung des § 4 Abs. 4 GlüStV die „regulatorische Geschäftsgrundlage“, greift daher nicht durch. Denn das in § 4 Abs. 4 GlüStV enthaltene generelle Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet soll - unabhängig vom staatlichen Sportwettenmonopol - vor dem Hintergrund der (verfassungs-)rechtlich gebotenen Ausrichtung des Wettangebots am Ziel der Bekämpfung der Wettsucht sowie eines effektiven Jugendschutzes diesen Vertriebsweg für alle Arten der im Staatsvertrag geregelten Glücksspiele und für staatliche wie für private Veranstalter gleichermaßen unterbinden (vgl. die Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 4, LT-Drs. 15/8486 S. 14 f.). Eine derartige, an den Zielen des § 1 GlüStV ausgerichtete, grundsätzliche Schutzmaßnahme im Rahmen der Suchtprävention gehört zu dem Bestand allgemeiner Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag, die unabhängig von der Wirksamkeit des staatlichen Sportwettenmonopols weiter Geltung beanspruchen.
- 22 Die sich aus § 4 Abs. 4 GlüStV ergebende Einschränkung der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele begegnet auch keinen durchgreifenden verfassungs- und unionsrechtlichen Bedenken. So stellt das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV eine zulässige, insbesondere verhältnismäßige Beschränkung der Berufsfreiheit dar (vgl. BVerfG vom 14.10.2008 ZfWG 2008, 351; vgl. zuletzt BVerwG vom

24.11.2010 Az. 8 C 15.09 <juris> RdNrn. 36 f.). Entgegen dem Beschwerdevorbringen ist das Internetverbot auch als zulässige Beschränkung der unionsrechtlichen Grundfreiheiten, konkret der Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 56 AEUV (früher: Art. 49 EG), anzusehen. Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 8. September 2010 in der Rechtssache Carmen Media (C-46/08 <juris>) entschieden, dass eine nationale Regelung, die wie § 4 Abs. 4 GlüStV das Veranstalten und das Vermitteln von Glücksspielen im Internet untersagt, grundsätzlich als geeignet angesehen werden kann, um übermäßige Ausgaben für das Spielen zu verhindern, die Spielsucht zu bekämpfen und die Jugend zu schützen (vgl. RdNrn. 98 ff. dieser Entscheidung).

- 23 Der Europäische Gerichtshof hat zwar in dieser Entscheidung ein Verbot des Anbietens von Glücksspielen über das Internet lediglich als grundsätzlich geeignet angesehen und ist – schon aufgrund der vom vorlegenden Verwaltungsgericht gestellten Frage in „ganz allgemeiner Form“ – nicht in eine konkrete Kohärenzprüfung eingetreten. Eine Inkohärenz im unionsrechtlichen Sinn, wie sie der Senat hinsichtlich des staatlichen Sportwettenmonopols festgestellt hat (vgl. BayVGH vom 21.3.2011 a.a.O.), lässt sich jedoch bei der im Eilverfahren nur möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage hinsichtlich des Internetverbots des § 4 Abs. 4 GlüStV nicht feststellen. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist im Bereich der Glücksspiele grundsätzlich gesondert für jede mit den nationalen Rechtsvorschriften auferlegte Beschränkung (der betroffenen Grundfreiheiten) zu prüfen, ob sie geeignet ist, die Verwirklichung des Ziels oder der Ziele zu gewährleisten, die von dem fraglichen Mitgliedstaat geltend gemacht werden, und ob sie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels oder dieser Ziele erforderlich ist. Eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit kann danach nur dann gerechtfertigt werden, wenn die entsprechende restriktive Maßnahme geeignet ist, die Verwirklichung des Ziels dadurch zu gewährleisten, dass sie dazu beiträgt, die Wetttätigkeiten in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen. Den nationalen (Verwaltungs-)Gerichten obliegt es dabei, sich im Licht insbesondere der konkreten Anwendungsmodalitäten der betreffenden Regelung zu vergewissern, dass sie tatsächlich dem Anliegen entspricht, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen (vgl. EuGH vom 8.9.2010 Rs. C-46/08 – Carmen Media – <juris> RdNrn. 60 und 64 f.).

- 24 Es bedarf hier keiner abschließenden Entscheidung, ob – wie der Antragsgegner geltend macht – mit Blick auf die durch das Internetverbot im Vergleich zum staatlichen Sportwettenmonopol weniger schwerwiegende Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit geringere Anforderungen an die Kohärenz dieser restriktiven Regelung anzustellen sind (vgl. Schriftsatz der Landesrechtsanwaltschaft Bayern vom 3.3.2011 S. 5, Bl. 318 der VGH-Akte).
- 25 Denn das in § 4 Abs. 4 GlüStV normierte Internetverbot ist nach Auffassung des Senats auch im Fall einer Gesamtbetrachtung aller Glücksspielsektoren als noch hinreichend systematisch und kohärent im Sinne der Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs anzusehen (vgl. auch VGH BW vom 20.1.2011 Az. 6 S 1685/10 sowie vom 9.3.2011 Az. 6 S 2255/10; NdsOVG vom 11.11.2010 Az. 11 MC 429/10 sowie vom 10.3.2011 Az. 11 MC 13/11 jeweils <juris>; OVG Berlin-Bbg vom 26.10.2010 Az. OVG 1 S 154.10 <juris>).
- 26 Der Antragsgegner hat zutreffend darauf hingewiesen, dass im Bereich der Geldspielautomaten (§§ 33c ff. GewO) und der Casinospiele das Internetverbot in gleicher Weise greift. Auch nach § 8a Rundfunkstaatsvertrag (RStV) zulässige Rundfunkgewinnspiele, die nach § 3 GlüStV als Glücksspiele einzuordnen sind, unterfallen den allgemeinen Voraussetzungen des Glücksspielstaatsvertrags; ebenso die Gewinnspiele in den sog. Telemedien nach § 58 Abs. 4 RStV (vgl. BVerwG vom 24.11.2010 Az. 8 C 13/09 <juris> RdNr. 58).
- 27 Eine Inkohärenz dieser Verbotsregelung lässt sich bei summarischer Prüfung auch hinsichtlich der Pferdewetten nicht feststellen. Dabei bedarf keiner abschließenden Klärung, ob - wie der Antragsgegner geltend macht - § 2 Abs. 2 Satz 1 des Rennwett- und Lotteriegengesetzes, der eine an eine Örtlichkeit gebundene Buchmachererlaubnis vorsieht, ohnehin ebenfalls der Online-Vermittlung von Pferdewetten entgegensteht (vgl. Schriftsatz der Landesrechtsanwaltschaft Bayern vom 15.10.2010 S. 2, Bl. 201 der VGH-Akte; vgl. auch VGH BW vom 9.3.2011 Az. 6 S 2255/10). Denn selbst wenn Pferdewetten danach zu Recht im Internet angeboten werden könnten, dürfte der Gesetzgeber aufgrund der jahrzehntelangen Erfahrungen im Bereich der Pferdesportwetten, wegen ihres vergleichsweise geringen Marktanteils und des äußerst geringen Anteils von Wetten mit festen Gewinnquoten davon ausgehen, dass das Suchtpotential dort deutlich geringer ist als im stark expandierenden Bereich sonstiger Sportwetten mit festen Gewinnquoten (vgl. BVerwG vom 24.11.2010

Az. 8 C 13.09 a.a.O. RdNr. 82). Zudem ist insoweit festzustellen, dass der ohnehin relativ kleine Anteil der Pferdewetten am Glücksspielmarkt in den vergangenen Jahren laufend weiter abgenommen hat (zu den Bruttospielerträgen der letzten Jahre vgl. den Bericht zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags vom 1.9.2010, S. 84). Ihren Einwand, das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV sei eine inkonsistente Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit, hat die Antragstellerin demgegenüber auch im Beschwerdeverfahren nicht näher substantiiert.

- 28 2.3. Die angefochtene Untersagungsverfügung erweist sich auch Im Übrigen als voraussichtlich rechtmäßig.
- 29 Den Bedenken der Antragstellerin hinsichtlich der Bestimmtheit der Anordnung (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG) ist bereits das Erstgericht mit überzeugender Begründung entgegengetreten. Das Beschwerdevorbringen zeigt insoweit keine neuen Gesichtspunkte auf.
- 30 Das Verwaltungsgericht hat die Untersagungsverfügung ohne Rechtsfehler auch als mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar angesehen. Es hat in Übereinstimmung mit der ständigen Rechtsprechung des Senats festgestellt, dass die Beachtung der auf den Freistaat Bayern beschränkten Untersagungsverfügung der Antragstellerin auch dann zumutbar ist, wenn diese dem nur durch das Unterlassen der beanstandeten Tätigkeit im Internet für das gesamte Bundesgebiet nachkommen könnte. Um zu vermeiden, dass die Antragstellerin ihr Internetangebot vollständig und damit auch mit Wirkung für Gebiete außerhalb Deutschlands abschalten müsste, bleibt für sie als zumutbare Möglichkeit der Verbotsbefolgung der Weg über das Internet-Geolokalisationsverfahren (vgl. z.B. BayVGH vom 19.5.2010 Az. 10 CS 09.2673 <juris> RdNr. 23; vgl. auch VGH BW zuletzt vom 9.3.2011 Az. 6 S 2255/10; OVG NRW vom 30.6.2010 Az. 13 B 645/10 <juris> RdNrn. 41 f.). Dass ein derartiges Verfahren für die Antragstellerin nicht effektiv umsetzbar wäre, wurde im Beschwerdeverfahren weder vorgetragen noch ist dies für den Senat sonst ersichtlich.
- 31 Auch die Störerauswahl und die Ermessensbetätigung der Glücksspielaufsichtsbehörde im Übrigen sind rechtlich nicht zu beanstanden.

- 32 Da die Antragstellerin als (Mit-)Veranstalterin bzw. Vermittlerin des unzulässigen Internetangebots anzusehen ist (vgl. oben), kann sie als Handlungsstörerin (vgl. Art. 9 Abs. 1 LStVG, Art. 7 PAG) ohne Ermessensfehler zur effektiven und schnellen Unterbindung des rechtswidrigen Verhaltens (auch neben oder anstelle ihrer Tochter- und Enkelunternehmen) herangezogen werden.
- 33 Die Beschwerde war daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen.
- 34 Die Festsetzung des Streitwerts folgt aus § 47, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG.
- 35 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

36 Senftl

Simmon

Eich