



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 8 C 5.10
VG AN 4 K 09.00570
VG AN 4 K 09.00592

Verkündet
am 1. Juni 2011
Hardtmann
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 31. Mai 2011
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. von Heimburg,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Deiseroth und
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hauser und Dr. Held-Daab

für Recht erkannt:

Die Revision wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen die Untersagung der Veranstaltung und Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen über das Internet und der Internetwerbung hierfür, soweit dies vom Gebiet des Freistaates Bayern aus abrufbar ist.
- 2 Er ist Inhaber einer am 11. April 1990 von dem Gewerbeamt des damaligen Landkreises Löbau/Sachsen auf der Grundlage des Gewerbegesetzes der DDR vom 6. März 1990 (GBl. I Nr. 17 S. 138) erteilten Gewerbe genehmigung zur Eröffnung eines Wettbüros für Sportwetten ab 1. Mai 1990 in ... N. (DDR), Mit Bescheid vom 27. März 2009 untersagte ihm der Beklagte nach vorheriger Anhörung, öffentliches Glücksspiel im Sinne von § 3 GlüStV über das Internet in Bayern zu veranstalten oder zu vermitteln (Ziff. 1). Für den Fall der Zuwiderhandlung wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 150 000 € angedroht (Ziff. 2); ferner wurden Verwaltungsgebühren von 10 150 € festgesetzt (Ziff. 4). Mit weiterem Bescheid vom 6. April 2009 untersagte der Beklagte nach vorheriger Anhörung dem Kläger außerdem, im Internet für öffentliches Glücksspiel im Sinne von § 3 GlüStV zu werben, soweit die Werbung vom Gebiet des Freistaats Bayern aus abrufbar ist (Ziff. 1). Für den Fall der Zuwiderhandlung nach dem

15. April 2009, 16.00 Uhr, wurde ein Zwangsgeld von 50 000 € angedroht (Ziff. 2); ferner wurden Verwaltungsgebühren von 3 125 € festgesetzt (Ziff. 4).

- 3 Der Kläger hat gegen beide Bescheide Klagen erhoben, mit denen er zuletzt beantragt,

die Bescheide der Regierung von Mittelfranken vom 27. März 2009 und vom 6. April 2009 aufzuheben

sowie festzustellen,

1. dass Ziff. 1 des Bescheides vom 27. März 2009 den Kläger nicht verpflichtet, das via Internet vertriebene Glücksspielangebot im gesamten Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland oder vollständig einzustellen, und dass Ziff. 1 und 2 dieses Bescheides den Beklagten nicht berechtigen, den Kläger durch Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung anzuhalten, das via Internet vertriebene Glücksspielangebot im gesamten Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland oder vollständig einzustellen,

2. ferner, dass Ziff. 1 des Bescheides vom 6. April 2009 den Kläger nicht verpflichtet, die Glücksspielwerbung im Internet auch insoweit einzustellen, als sie außerhalb des Gebietes des Freistaats Bayern abrufbar ist, und dass Ziff. 1 und 2 dieses Bescheides den Beklagten nicht berechtigen, den Kläger durch Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung anzuhalten, die Glücksspielwerbung im Internet auch insoweit einzustellen, als sie außerhalb des Gebietes des Freistaats Bayern abrufbar ist.

- 4 Das Verwaltungsgericht hat die Klagen zur gemeinsamen Entscheidung verbunden und mit Urteil vom 9. Dezember 2009 abgewiesen. Die Feststellungsanträge seien wegen der Subsidiarität der Feststellungsklage unzulässig. Zudem fehle es an einem Feststellungsinteresse, da keine Unklarheit über die inhaltliche Reichweite der Untersagungsverfügungen bestehe. Die Anfechtungsanträge seien zwar zulässig, jedoch unbegründet. Die auf § 9 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 4 Abs. 4, § 5 Abs. 3 GlüStV gestützten Bescheide seien rechtmäßig. Ihnen stehe nicht die dem Kläger im Jahre 1990 nach dem Recht der früheren DDR erteilte Gewerbeerlaubnis entgegen, die nur den Zugang zur gewerblichen Tätigkeit, nicht aber Fragen ihrer Ausübung wie die Nutzung des Internets geregelt habe. Die maßgeblichen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages

stunden mit dem Grundgesetz sowie mit Europarecht im Einklang. Die mit den Verbotsregelungen verbundenen Eingriffe in die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG seien verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages wie der Schutz vor den Gefahren der Glücksspielsucht und der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität legitimierten selbst Berufswahlregelungen. Zur Durchsetzung dieser Ziele seien die Internetverbote geeignet und erforderlich. Sie seien auch verhältnismäßig im engeren Sinne, weil sie unmittelbar der Spielsucht-Prävention dienten. Soweit das Internetverbot den freien Dienstleistungsverkehr (Art. 56 AEUV) innerhalb der Europäischen Union beschränke, sei dies aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, nämlich zum Verbraucherschutz, zur Betrugsvermeidung und zur Vermeidung von Anreizen zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt. Die Mitgliedstaaten könnten mangels Harmonisierung der Glücksspielpolitik den Glücksspielmarkt nach ihrer eigenen Werteordnung gestalten. Die Internetverbote seien erforderlich und geeignet, in kohärenter Weise die mit dem Glücksspielstaatsvertrag verfolgten Ziele zu erreichen. Eine Gesamtkohärenzbetrachtung der Internetverbotsregelungen für vom Glücksspielstaatsvertrag erfasste Glücksspiele mit der Regelung anderer Bereiche wie Pferdewetten, Spielbanken und Spielautomaten sei nicht geboten. Der Beklagte habe den Anwendungsbereich seiner Bescheide auf das Gebiet des Freistaats Bayern beschränkt. Weitergehende tatsächliche Auswirkungen stellten die Verbandskompetenz des Beklagten nicht in Frage, sondern beträfen allein Fragen der Verhältnismäßigkeit. Die Anordnungen seien auch hinreichend bestimmt. Der Kläger könne als Adressat klar erkennen, was sie von ihm verlangten, und sei sowohl tatsächlich als auch rechtlich in der Lage, ihnen jedenfalls durch vollständiges Unterlassen seiner Internetaktivitäten Folge zu leisten. Da die Internetverbote deutschlandweit Geltung beanspruchten, bestehe kein rechtlich beachtenswertes Interesse an der Aufrechterhaltung des Internetangebots des Klägers in Deutschland außerhalb Bayerns. Die Frage der technischen Realisierbarkeit einer auf Bayern beschränkten Abschaltung stelle sich daher nicht. Auch gegen die Höhe der Zwangsgelder und der Gebührenfestsetzungen bestünden keine Bedenken. Die Gewinn- und Verlustrechnung für 2008 belege das hohe wirtschaftliche Interesse des Klägers, das bei der Bemessung der Zwangsgelder und Gebühren zu berücksichtigen sei.

- 5 Gegen das Urteil hat der Kläger mit Zustimmung des Beklagten die vom Verwaltungsgericht zugelassene Sprungrevision eingelegt, mit der er sein Begehren weiter verfolgt. Zur Begründung trägt er im Wesentlichen vor: Die Feststellungsanträge seien zulässig, weil der Beklagte die Rechtsbehauptung aufgestellt habe, er, der Kläger, sei zur deutschlandweiten Einstellung der Internetaktivitäten verpflichtet. Sie seien ebenso wie die Anfechtungsanträge auch begründet. Die Untersagungsanordnungen seien zu unbestimmt; denn der in den Bescheiden verwendete Begriff des Glücksspiels im Sinne von § 3 GlüStV sei unklar. Folge man der Auslegung im angegriffenen Urteil, die Verbotsanordnungen seien territorial auf Bayern beschränkt, fehle es jedenfalls an hinreichenden Feststellungen zu ihrer tatsächlichen Realisierbarkeit. Ein Verwaltungsakt, der aus tatsächlichen Gründen nicht ausgeführt werden könne, sei nichtig. Ein deutschlandweiter Verzicht auf seine Internetpräsenz könne nicht verlangt werden. Die Anwendung der Internetverbote des Glücksspielstaatsvertrages auf seine von der DDR erteilte Erlaubnis missachte zudem Art. 19 Satz 3 EV in Verbindung mit dem Gewerbegesetz der DDR. Ferner verletze sie die Grundsätze der Bestandskraft von Verwaltungsakten. Darin liege auch ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip sowie gegen Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 GG. Der Glücksspielstaatsvertrag stehe außerdem nicht mit der unionsrechtlichen Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 und 57 AEUV) im Einklang. Die Notifizierungspflicht sei nicht gewahrt. Wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts seien die Vorschriften über die Internetverbote nicht anwendbar. Der - im Hinblick auf das Telemediengesetz des Bundes - unter Verletzung von Art. 72 Abs. 1 GG zustande gekommene Glücksspielstaatsvertrag verstoße zudem insgesamt gegen Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG. Der Beklagte habe schließlich sein Ermessen fehlerhaft ausgeübt. In die Abwägung sei nicht nur sein allgemeines wirtschaftliches Interesse an der Fortsetzung seiner Gewerbetätigkeit einzustellen, sondern auch die ihm erteilte und besonderen Grundrechtsschutz genießende DDR-Gewerbeerlaubnis. Ermessensfehlerhaft sei zudem die Ausdehnung der Bescheide auf sämtliche öffentliche Glücksspiele, obwohl er nur Sportwetten angeboten habe. Die festgesetzten Verwaltungsgebühren seien überhöht.

6 Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil. Die Internetverbote des Glücksspielstaatsvertrages hätten unabhängig von der Rechtmäßigkeit des Sportwettenmonopols Bestand. Die für das Monopol geltenden Kohärenzkriterien seien nicht auf die Internetverbote anzuwenden, so dass es auf die Zulässigkeit von Online-Pferdewetten nicht ankomme. Im Übrigen ergebe sich die Kohärenz dieser Verbote selbst bei einer Gesamtbetrachtung des Glücksspielmarktes. Für das virtuelle, nicht stationäre Geldautomatenspiel gelte § 4 Abs. 4 GlüStV. Die historisch begründete Fortgeltung des für Pferderennwetten geltenden Rennwett- und Lotteriegesetzes als Bundesrecht lasse allein kein offensichtlich widersprüchliches oder rechtsmissbräuchliches Vorgehen des Staates zur Förderung eigener fiskalischer Interessen erkennen. § 2 Abs. 2 Satz 1 RennwLottG schließe zudem den Abschluss von Pferdewetten im Internet aus, weil die Erlaubnis ortsgebunden erteilt werden müsse. Auch Kasinospiele dürften im Internet nicht stattfinden. Dies sei in Bayern ausdrücklich gesetzlich geregelt.

II

- 7 Die Revision des Klägers bleibt ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klagen zu Recht abgewiesen.
- 8 Die Feststellungsklagen sind unzulässig. Für sie besteht kein Rechtsschutzbedürfnis. Der Kläger meint, die Untersagungsbescheide vom 27. März 2009 und vom 6. April 2009 legten sich Wirkung auch für das Gebiet außerhalb Bayerns bei. Insofern besteht jedoch kein Klärungsbedarf. Schon nach ihrem eindeutigen Wortlaut, der zudem durch die Bekundungen des Beklagten bekräftigt wird, verbieten sie dem Kläger die Veranstaltung und Vermittlung sowie die Werbung für öffentliches Glücksspiel via Internet nur, soweit dies vom Gebiet des Freistaats Bayern aus abrufbar ist. Die Feststellungsanträge wären im Übrigen auch dann unzulässig, wenn die Besorgnis des Klägers, die Bescheide könnten anders ausgelegt werden, zuträfe. Dann stünde ihnen § 43 Abs. 2 VwGO entgegen. Der Kläger hält nämlich ein Verbot für das Gebiet außerhalb Bayerns schon wegen der fehlenden örtlichen Zuständigkeit des Beklagten für rechtswidrig. Eine dahingehende Klärung könnte er durch Gestaltungsklage errei-

chen; er müsste dann die in Rede stehenden Bescheide jedenfalls insoweit anfechten, als sie ihm die Nutzung des Internets außerhalb Bayerns untersagten.

- 9 Die Anfechtungsklagen sind unbegründet. Die angefochtenen Bescheide des Beklagten sind rechtmäßig (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 10 1. Die Bescheide finden ihre Rechtsgrundlage in § 9 Abs. 1 Satz 2, § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV), der in Bayern am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist (BayGVBl 2007 S. 906; 2008 S. 20). Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV kann die zuständige Behörde des Beklagten die erforderlichen Anordnungen erlassen, um sicherzustellen, dass die nach diesem Staatsvertrag begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen erfüllt werden; dazu gehören sowohl das Verbot, öffentliche Glücksspiele im Internet zu veranstalten oder zu vermitteln (§ 4 Abs. 4 GlüStV), als auch das Verbot, für öffentliches Glücksspiel im Internet zu werben (§ 5 Abs. 3 GlüStV). Der Senat hat dabei nach § 137 Abs. 1 i.V.m. § 173 VwGO, § 560 ZPO die von der Vorinstanz vorgenommene Auslegung und Anwendung des als Landesrecht irrevisiblen Glücksspielstaatsvertrages und des dazu erlassenen bayerischen Ausführungsgesetzes (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (BayGVBl 2007, S. 922) zugrunde zu legen. Er hat nur zu überprüfen, ob diese mit dem revisiblen Recht in Einklang stehen. Das ist der Fall.
- 11 a) Die Internetverbote des § 4 Abs. 4 GlüStV und des § 5 Abs. 3 GlüStV richten sich nicht nur an die in § 10 Abs. 2 GlüStV genannten Träger des staatlichen Glücksspielmonopols. Vielmehr erfassen diese Vorschriften gemäß § 2 GlüStV alle vom Glücksspielstaatsvertrag erfassten öffentlichen Glücksspiele; dies gilt nach § 2 Satz 2 GlüStV auch für den Bereich der Spielbanken. An der Vereinbarkeit dieser Auslegung mit dem Gebot der Rechtsanwendungsgleichheit und dem Willkürverbot (Art. 3 Abs. 1 GG) hat der Senat angesichts des klaren Wortlautes, der Systematik sowie des Sinn und Zweckes dieser Regelungen keine Zweifel.

- 12 Die Internetverbote sind entgegen der Auffassung des Klägers auch nicht „monopolakzessorisch“, sondern sind unabhängig von Gültigkeit und Bestand des staatlichen Glücksspielmonopols allgemein geltendes Recht. Davon ist die Vorinstanz ohne Verstoß gegen revisibles Recht ausgegangen. Ihre Auslegung ist auch insoweit willkürfrei und nicht, wie der Kläger meint, schlechthin unvertretbar. Vielmehr findet die von ihm vertretene abweichende Auslegung im Wortlaut und der Systematik der Regelungen keinen Anhaltspunkt. Die in § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV normierten Internetverbote knüpfen nicht an die Monopolregelung an. Sie stellen nicht auf den Anbieter der Wetten ab, sondern verbieten nur eine bestimmte Art und Weise des Vertriebs und der Werbung. Auch nach der Entstehungsgeschichte und dem erkennbaren Zweck der Vorschriften steht ihre Anwendbarkeit nicht unter dem Vorbehalt, dass vom Glücksspielstaatsvertrag erfasste öffentliche Glücksspiele nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 AGGlüStV nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörden nach Maßgabe von § 4 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 10 Abs. 2 und 5 GlüStV von den dafür allein zugelassenen Stellen veranstaltet und nur Wettangebote des staatlichen Monopolträgers vermittelt werden dürften. Nach der Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag enthält § 4 Abs. 4 GlüStV das „generelle“ Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet und erstreckt sich auf alle Arten der im Staatsvertrag geregelten Glücksspiele, insbesondere auf Lotterien, Sportwetten und den Bereich der Spielbanken. Würden die das staatliche Monopol des Veranstaltens von Sportwetten regelnden Vorschriften, wie der Kläger erhofft, vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig und nichtig erklärt werden oder dürften sie aus unionsrechtlichen Gründen wegen Verstoßes gegen die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) nicht angewendet werden, würde das die (Weiter-)Geltung der Internetverbote nicht beseitigen. Mit einem Ausspruch der (Teil-)Nichtigkeit oder mit der Unanwendbarkeit der Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages über das staatliche Sportwettenmonopol entstünde kein vom Willen des Normgebers nicht gedeckter Regelungstorso (vgl. dazu u.a. BVerfG, Urteil vom 28. Mai 1993 - 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, 2 BvF 5/92 - BVerfGE 88, 203 <333>; Beschluss vom 7. September 2010 - 2 BvF 1/09 - NVwZ 2010, 1549 = juris Rn. 159). Denn mit den Internetverboten wird eine wesentliche Forderung erfüllt, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 28. März 2006 (1 BvR 1054/01 - BVerfGE 115, 276) auf-

gestellt hatte (vgl. LTDrucks 15/8486 S. 14 f.). Insbesondere vor dem Hintergrund der rechtlich gebotenen Ausrichtung des Wettangebotes am Ziel der Bekämpfung der Wertsucht hat das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit der Wettteilnahme über das Internet als bedenklich angesehen und ein Tätigwerden des Normgebers verlangt, zumal gerade dieser Vertriebsweg keine effektive Kontrolle des Jugendschutzes gewährleistet. Zur Sicherstellung der Ziele des § 1 GlüStV ist es nach der Regelungsabsicht des Normgebers geboten, „dem Glücksspielbereich den Vertriebsweg ‚Internet‘ über den Sportwettenbereich hinaus grundsätzlich zu untersagen“ (LTDrucks 15/8486 S. 15). Dieser Zweck entfällt auch dann nicht, wenn die im Glücksspielstaatsvertrag enthaltenen Vorschriften über das staatliche Monopol wegfallen würden.

- 13 Es kann deshalb hier offen bleiben, ob die Ausgestaltung des Sportwettenmonopols in Bayern den verfassungs- und unionsrechtlichen Anforderungen genügt (vgl. dazu Urteil des Senats vom 24. November 2010 - BVerwG 8 C 14.09 - NVwZ 2011, 554). Insbesondere kann dahinstehen, ob eine Monopolwerbung betrieben wird, die den Anforderungen einer verfassungsgemäßen Auslegung und Handhabung des § 5 Abs. 1 GlüStV widerspricht. Unerheblich ist auch, ob eine im unionsrechtlichen Sinne kohärente Regelung des Glücksspiels im Hinblick auf die Entwicklung des Spielbankenrechts oder der bundesrechtlichen Vorschriften zum Betrieb von Geldspielgeräten fehlt. Denn die Internetverbote des Glücksspielstaatsvertrages sind unabhängig davon zu beachten.
- 14 b) Die angefochtenen Bescheide wurden nach den den Senat bindenden Feststellungen der Vorinstanz durch die für Bayern zuständige Behörde erlassen.
- 15 Entgegen der Ansicht des Klägers sind die Bescheide nicht etwa nichtig, weil sie ihm etwas abverlangten, was objektiv unmöglich ist (Art. 44 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG). Dem Kläger ist es möglich, das Unterlassungsgebot einzuhalten. Er ist durch keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften gehindert, den Untersagungsverfügungen nachzukommen. Auch privatrechtlich besitzt er nach den Feststellungen der Vorinstanz, denen er nicht mit durchgreifenden Verfahrensrügen entgegengetreten ist, die Verfügungsbefugnis über den Internetauftritt.

Dementsprechend hat der Kläger die Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen über das Internet sowie die Werbung hierfür bundesweit und damit auch - wie in den Bescheiden verlangt - in Bayern eingestellt.

- 16 Sollten die Bescheide tatsächlich nur bundesweit befolgt werden können, so wäre die damit verbundene Beeinträchtigung für den Kläger nicht unzumutbar. Denn die Veranstaltung und Vermittlung von öffentlichem Glücksspiel im Internet und die Internetwerbung hierfür sind nach § 4 Abs. 4, § 5 Abs. 3 GlüStV ohnehin im gesamten Bundesgebiet verboten. Angesichts dessen besteht im gesamten Bundesgebiet kein rechtlich schützenswertes Interesse an der Veranstaltung und Vermittlung sowie der Werbung für öffentliches Glücksspiel im Internet. Ist dem Kläger aber rechtlich zumutbar, seine Internetaktivitäten deutschlandweit zu unterlassen, kommt es auf die Frage der technischen Realisierbarkeit einer territorial auf Bayern beschränkten Abschaltung nicht an. Sofern es technisch möglich und wirtschaftlich für ihn sinnvoll sein sollte, den vom Beklagten nur für seinen Zuständigkeitsbereich verlangten Anordnungen in anderer, weniger belastender Weise nachzukommen, steht ihm dies frei.
- 17 c) Das Verwaltungsgericht hat auch ohne Rechtsfehler bejaht, dass der Beklagte mit den Bescheiden dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage entsprochen und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens eingehalten hat (Art. 40 BayVwVfG). Er will die in § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV normierten Internetverbote durchsetzen und damit einen rechtmäßigen Zustand herbeiführen. Die Anordnungen sind zur Erreichung dieses Zwecks geeignet. Eine den Kläger weniger belastende gleich wirksame Maßnahme ist nicht ersichtlich. Angesichts des mit den Anordnungen angestrebten Ziels, Verstöße gegen geltendes Recht zu unterbinden, sind die dadurch für den Kläger bewirkten Nachteile auch nicht unverhältnismäßig schwer. Er hat keinen Anspruch darauf, aus wirtschaftlichen Gründen die mit den Internetverboten bekämpften Gefahren für wichtige Rechtsgüter herbeiführen zu dürfen.
- 18 2. Die Internetverbote des § 4 Abs. 4 und des § 5 Abs. 3 GlüStV sind mit dem nationalen Verfassungsrecht vereinbar.

- 19 a) Zu Recht ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die in § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV normierten Internetverbote im Freistaat Bayern durch das Zustimmungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag vom 27. November 2007 und das Ausführungsgesetz vom 20. Dezember 2007 von der Landesgesetzgebungskompetenz nach Art. 70 Abs. 1, Art. 72 Abs. 1 GG gedeckt sind. Der Bund hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) im Bereich der Sportwetten jedenfalls nicht abschließend Gebrauch gemacht (BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 a.a.O. S. 304; Kammerbeschluss vom 20. März 2009 - 1 BvR 2410/08 - NVwZ 2009, 1221 Rn. 14). Das Rennwett- und Lotteriegesetz vom 8. April 1922 (RGBl I S. 393), das nach Art. 125 Nr. 1 GG als Bundesrecht fortgilt, regelt nicht die vom Glücksspielstaatsvertrag erfassten Sportwetten außerhalb des Pferdesports (vgl. Urteil vom 24. November 2010 - BVerwG 8 C 13.09 - NVwZ 2011, 549 Rn. 29). Auch das am 1. März 2007 in Kraft getretene Telemediengesetz (BGBl I S. 179), das in seinem § 4 normiert, dass Telemedien im Rahmen der Gesetze zulassungs- und anmeldefrei sind, steht der Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers nach Art. 70 Abs. 1, Art. 72 Abs. 1 GG nicht entgegen. Denn es regelt nicht die Veranstaltung und den Vertrieb von Sportwetten im Internet sowie die Internetwerbung hierfür. Anderweitige gesetzliche Regelungen, die sich auf die Nutzung von Telemedien auswirken, bleiben angesichts des weiten Gesetzesvorbehalts des § 4 Telemediengesetz („im Rahmen der Gesetze“) ausdrücklich unberührt.
- 20 b) Die Regelungen über das Verbot der Veranstaltung und der Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen im Internet und der Internetwerbung hierfür verstoßen nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Dabei kann offenbleiben, ob sie für bestimmte Unternehmen nicht nur die Berufsausübungsfreiheit, sondern auch die Berufswahlfreiheit beschränken. Die in § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV normierten Internetverbote dienen dem Ziel der Bekämpfung der Wettsucht (§ 1 Nr. 1 GlüStV) sowie einem effektiven Jugendschutz (§ 1 Nr. 3 GlüStV). Bei beiden Zielen handelt es sich um besonders wichtige Gemeinwohlbelange, die selbst objektive Berufswahlregelungen rechtfertigen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 a.a.O. S. 304 ff.; Kammerbeschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 - NVwZ 2008, 1338 = juris Rn. 28 f.). Zweifel an der tatsächli-

chen Verfolgung dieser Ziele bestehen nicht. Solche Zweifel ergeben sich auch nicht daraus, dass sich der Normgeber innerhalb seines Kompetenzbereiches bei der Verfolgung dieser Ziele widersprüchlich verhielte. Die in Rede stehenden Internetverbote erfassen sämtliche Arten und Formen der Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen (§ 2 Satz 1 GlüStV). Sie gelten auch für Spielbanken (§ 2 Satz 2 GlüStV).

- 21 Die Internetverbote sind geeignet, die mit ihnen verfolgten Ziele zu erreichen. Sie tragen dazu bei, problematisches Spielverhalten einzudämmen. Das Spielen per Internet ist durch Ubiquität sowie durch eine zeitlich grundsätzlich unbeschränkte Verfügbarkeit des Angebots gekennzeichnet. Hinzu kommt ein im Vergleich zur Abgabe eines Lottoscheins in der Annahmestelle höherer Abstraktionsgrad, der geeignet ist, das virtuelle Glücksspiel in der Wahrnehmung des Spielers aus seinem Bedeutungszusammenhang herauszulösen und insbesondere die Tatsache des Einsatzes - und möglichen Verlustes - von Geld in den Hintergrund treten zu lassen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 - a.a.O. Rn. 40). Außerdem bestehen nach wie vor erhebliche Bedenken, ob sich bei einer Teilnahme an Glücksspielen im Internet der im Rahmen der Suchtprävention besonders wichtige Jugendschutz effektiv verwirklichen lässt (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 a.a.O. S. 315). Auch zur Vermeidung derartiger Präventionslücken ist das Internetverbot das geeignete Mittel. Dem steht nicht entgegen, dass es wegen des grenzüberschreitenden Charakters des Internets schwierig ist, die Beachtung des Verbots sicherzustellen und Verstöße zu ahnden. Dies hebt die Eignung des Verbots nicht auf, zumal etwa gegenüber den Server-Betreibern und den Dienstleistungsunternehmen, die die finanziellen Transaktionen abwickeln, weitere Maßnahmen zur Durchsetzung des Verbots in Betracht kommen.
- 22 Die Internetverbote sind auch erforderlich. Ein weniger belastendes, gleich wirksames Mittel zur Zielerreichung ist nicht ersichtlich (BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 - a.a.O. Rn. 48).
- 23 Sie sind schließlich im engeren Sinne verhältnismäßig. Die Schwere des Eingriffs in die Berufsausübungs- oder Berufswahlfreiheit steht nicht außer Ver-

hältnis zu der Bedeutung der mit ihnen verfolgten Ziele. Zwar können die Internetverbote Unternehmen, deren geschäftliche Aktivitäten überwiegend oder gar ausschließlich hierauf ausgerichtet sind, empfindlich in ihrer beruflichen Betätigungsfreiheit und ihrem wirtschaftlichen Erfolg treffen. Die Verbote sind jedoch gerade darauf gestützt, dass mit der Nutzung des Internets nach Einschätzung der Länder als Normgeber eine besonders starke Anreizwirkung verbunden ist. Die Besonderheiten des Glücksspiels per Internet, namentlich dessen Bequemlichkeit und Abstraktheit sowie die Möglichkeit seiner ubiquitären Nutzung, begünstigen problematisches Spielverhalten in entscheidender Weise. Dagegen gerichtete Internetverbote dienen damit unmittelbar der Spielsuchtprävention und somit einem Gemeinwohlbelang von hohem Rang (BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. Oktober 2008 a.a.O. Rn. 57 ff.).

- 24 c) § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV verstoßen auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, der den jeweils zuständigen Normgeber verpflichtet, innerhalb seines Kompetenzbereiches vergleichbare Sachverhalte gleich zu regeln. Sie erfassen alle vom Glücksspielstaatsvertrag erfassten öffentlichen Glücksspiele (vgl. § 2 Satz 1 GlüStV) und begründen für diese ein generelles Veranstaltungs-, Vermittlungs- und Werbeverbot im Internet, und zwar unabhängig davon, ob es sich um erlaubte oder unerlaubte Glücksspiele handelt (vgl. § 5 Abs. 4 GlüStV).
- 25 Der Vortrag des Klägers, die Internetwerbung für Spielbanken sei entgegen dem Gleichbehandlungsgebot nicht von dem in § 5 Abs. 3 GlüStV normierten Verbot umfasst, trifft nicht zu. Dies ergibt sich unmittelbar aus § 2 Satz 2 GlüStV, wonach die Vorschriften der §§ 4 und 5 GlüStV auch für Spielbanken gelten. Ob in Niedersachsen alte Erlaubnisse für Spielbanken aus der Zeit vor Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages fortbestehen und den Internetvertrieb von Glücksspielen gestatten, bedarf hier keiner näheren rechtlichen Prüfung. Denn es handelt sich dabei um (mögliche) Rechtsfolgen aus bestandskräftigen Bescheiden außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Beklagten. Daraus kann der Kläger keine Verpflichtung des Beklagten herleiten.
- 26 Es verstößt entgegen der Auffassung des Klägers auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, dass in § 12 Abs. 2 GlüStV für Veranstaltungen, die traditionell in

Verbindung mit dem Fernsehen präsentiert werden und bei denen vorrangig die gemeinnützige Verwendung der Reinerträge dargestellt wird („Sozial-Fernseh-Lotterien“), eine Befreiung vom Verbot der Fernsehwerbung (§ 5 Abs. 3 GlüStV) durch eine staatliche Erlaubnis zugelassen werden kann. Art. 3 Abs. 1 GG ist nur verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten. Das ist hier nicht der Fall. Dabei kann offen bleiben, ob zwischen den von § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV erfassten öffentlichen Glücksspielen und den Sozial-Fernseh-Lotterien angesichts der unterschiedlichen Regelungsgegenstände überhaupt eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung vorliegt. Selbst wenn diese Voraussetzung erfüllt wäre, wäre sie jedenfalls gerechtfertigt. Der Normgeber ist ausweislich der dem Entwurf des Glücksspielstaatsvertrages beigefügten Begründung, die er seinen Beratungen zugrunde gelegt hat, davon ausgegangen, dass das geringere Suchtpotenzial der Werbung für Soziallotterien (z.B. Aktion Mensch, Goldene Eins, Glücksspirale) eine Ausnahme vom Verbot der Fernsehwerbung nach § 5 Abs. 3 GlüStV rechtfertigt (LTDrucks 15/8486, S. 18). Diese Annahme, deren Richtigkeit nicht in Zweifel gezogen ist, vermag die besondere Regelung zu tragen.

- 27 Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liegt auch nicht wegen der Zulässigkeit von Gewinnspielen im Rundfunk vor. § 8a Rundfunkstaatsvertrag (RStV), der unter bestimmten Einschränkungen Gewinnspiele im Rundfunk gestattet, lässt nach der Begründung zum Zehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages unberührt (vgl. LTDrucks 15/9667 S. 15 zu § 8a RStV; LTDrucks 15/8486 S. 13 zu § 3 GlüStV). Soweit Rundfunkgewinnspiele nach § 3 GlüStV als Glücksspiele einzuordnen sind, sind sie daher ebenso erlaubnispflichtig und von denselben Erlaubnisvoraussetzungen abhängig wie die übrigen dem Glücksspielstaatsvertrag unterfallenden Spiele; auch für sie bestehen die Internetverbote der § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV. Für Gewinnspiele in dem Rundfunk vergleichbaren Telemedien nach § 58 Abs. 4 RStV gilt dasselbe, da diese Vorschrift auf § 8a RStV verweist.

- 28 Auch die in § 25 Abs. 6 GlüStV normierte Sonderregelung begründet keine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots. Damit hat der Normgeber den Ländern die Möglichkeit eröffnet, den Veranstaltern und Vermittlern von Lotterien im Sinne von § 3 Abs. 3 Satz 1 GlüStV befristet auf ein Jahr die weitere Nutzung des Internets für diese Zwecke vorübergehend zu gestatten. Diese spezielle Übergangsregelung soll die gebotene Verhältnismäßigkeit des Internetverbots zugunsten gewerblicher Spielvermittler wahren, die bislang weit überwiegend im Internet tätig waren (vgl. LTDrucks 15/8486, S. 20). Das stellt die Gleichmäßigkeit der Internetverbote als solche nicht in Frage. Eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG ergibt sich auch nicht daraus, dass für Veranstalter und Vermittler von Sportwetten und anderen Glücksspielen eine vergleichbare Übergangsregelung nicht besteht. Wie erwähnt, ist der Normgeber davon ausgegangen, dass Lotterien ein deutlich geringeres Suchtpotenzial entfalten als andere Glücksspiele. Das rechtfertigt es, die Übergangsregelung auf Lotterien zu beschränken, zumal das damit verbundene Privileg auf nur ein Jahr befristet ist.
- 29 Vom Kläger angeführte Ungleichheiten in den Glücksspielsektoren, die vom Bund geregelt sind, sind im vorliegenden Zusammenhang ohne Relevanz, da Art. 3 Abs. 1 GG jeden Gesetzgeber nur in seinem eigenen Kompetenzbereich bindet.
- 30 3. Den Internetverboten der § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV steht auch europäisches Unionsrecht nicht entgegen.
- 31 Allerdings wird durch die Internetverbote der freie Dienstleistungsverkehr innerhalb der Union beschränkt, den Art. 56, 57 AEUV gewährleisten und der unter anderem die Tätigkeiten umfasst, die darin bestehen, den Nutzern gegen Entgelt die Teilnahme an einem Glücksspiel zu ermöglichen (EuGH, Urteile vom 24. März 1994 - Rs. C-275/92, Schindler - Slg. 1994, I-01039 Rn. 22 f., 25 und vom 8. September 2010 - Rs. C-316/07, Markus Stoß u.a. - NVwZ 2010, 1409 Rn. 56 m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - BVerwG 8 C 14.09 - NVwZ 2011, 554 <Rn. 58> m.w.N.). Die Internetverbote gelten auch für Wettanbieter mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten der Union; sie beeinträchtigen da-

mit auch die Firma ..., die Sportwetten über das Internet in Deutschland anbieten will (EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - Rs. C-46/08, Carmen Media - NVwZ 2010, 1422 Rn. 41 m.w.N.), sowie mittelbar den Kläger, der diese Angebote über das Internet vermitteln und dafür im Internet werben will. Ob zugleich die Niederlassungsfreiheit der Firma ... berührt ist, kann offen bleiben, da die Firma ... nicht klagt; zudem ergeben sich aus der Niederlassungsfreiheit jedenfalls keine weitergehenden Anforderungen als aus der Dienstleistungsfreiheit.

- 32 Die Dienstleistungsfreiheit gilt freilich nicht absolut. Sie darf eingeschränkt werden, wenn die beschränkende Regelung mit dem Diskriminierungsverbot vereinbar ist, wenn sie des Weiteren aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sowie geeignet ist, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Zieles zu gewährleisten, und wenn sie schließlich nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist (allgemein EuGH, Urteil vom 30. November 1995 - Rs. C-55/94, Gebhard - Slg. 1995, I-04165 Rn. 37; für den Glücksspielbereich EuGH, Urteile vom 24. März 1994, Schindler, a.a.O. Rn. 58, vom 6. März 2007 - Rs. C-338/04 u.a., Placanica u.a. - Slg. 2007, I-01891 Rn. 46, 49 und vom 8. September 2009 - Rs. C-42/07, Liga Portuguesa - Slg. 2009, I-07633 Rn. 56, 60; BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 a.a.O. Rn. 62).
- 33 Dass die Internetverbote nicht diskriminierend sind, also für Inländer und Ausländer unterschiedslos gelten, steht außer Frage. Auch die übrigen Voraussetzungen sind erfüllt.
- 34 a) Die Internetverbote verfolgen unionsrechtlich legitime Gemeinwohlziele. Sie dienen - wie die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages insgesamt - der Bekämpfung der Spielsucht (§ 1 Nr. 1 GlüStV), dem Jugend- und dem Spielerschutz (§ 1 Nr. 3 GlüStV) sowie der Kanalisation der Spiel- und Wettnachfrage auf legale Angebote (§ 1 Nr. 2 GlüStV) und der Bekämpfung der Begleit- und Folgekriminalität (§ 1 Nr. 4 GlüStV). Wie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, so ist auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs anerkannt, dass Wetten und Glücksspiele im Internet diese Ziele in besonderem Maße gefährden. Schon wegen des fehlenden unmittelbaren Kon-

takts zwischen dem Verbraucher und dem Anbieter bergen sie anders geartete und größere Gefahren in sich, dass die Verbraucher eventuell von den Anbietern betrogen werden. Zudem begründen die Eigenheiten des Internets, verglichen mit herkömmlichen Vertriebsformen, anders geartete und größere Gefahren besonders für Jugendliche und für Personen, die eine besonders ausgeprägte Spielneigung besitzen oder entwickeln könnten. Neben dem bereits erwähnten fehlenden unmittelbaren Kontakt zwischen Verbraucher und Anbieter stellen auch der besonders leichte und ständige Zugang zu den im Internet angebotenen Spielen sowie die potenziell große Menge und Häufigkeit eines solchen Angebots in einem Umfeld, das überdies durch die Isolation des Spielers, durch Anonymität und durch fehlende soziale Kontrolle gekennzeichnet ist, Faktoren dar, die die Entwicklung von Spielsucht und übermäßige Ausgaben für das Spielen begünstigen und deshalb die damit verbundenen negativen sozialen und moralischen Folgen vergrößern können. Deshalb sind Maßnahmen, mit denen jedes Anbieten von Glücksspielen über das Internet verboten wird, grundsätzlich als geeignet anzusehen, die genannten legitimen Ziele, insbesondere die Bekämpfung der Spielsucht und den Jugendschutz, zu verfolgen, selbst wenn herkömmliche („terrestrische“) Vertriebsformen des Glücksspiels nicht untersagt werden (EuGH, Urteil vom 8. September 2010, Carmen Media, a.a.O. Rn. 102 f., 105). Allein der Umstand, dass Verstöße gegen Internetverbote nur schwer festzustellen und zu ahnden sind, hebt deren grundsätzliche Eignung nicht auf (EuGH, Urteil vom 8. September 2010, Markus Stoß u.a., a.a.O. Rn. 86 f.; ebenso BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 a.a.O. S. 308). Gerade wegen der spezifischen Gefahren, die das Internet mit sich bringt, durfte der Gesetzgeber auch für erforderlich halten, die Nutzung des Internets zu verbieten.

- 35 Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs setzt die Eignung der Internetverbote zusätzlich voraus, dass sie zur Erreichung der mit ihnen verfolgten Gemeinwohlzwecke in systematischer und kohärenter Weise beitragen (EuGH, Urteile vom 6. November 2003 - Rs. C-243/01, Gambelli u.a. - Slg. 2003, I-13031 Rn. 67, vom 3. Juni 2010 - Rs. C-258/08, Ladbrokes - NVwZ 2010, 1081 Rn. 21 sowie vom 8. September 2010, Markus Stoß u.a., a.a.O. Rn. 88 ff. und Carmen Media, a.a.O. Rn. 55, 64 ff.). Entgegen der Auffassung

des Beklagten gilt diese zusätzliche Anforderung nicht nur für die Rechtfertigung staatlicher Glücksspielmonopole, sondern für die Rechtfertigung von Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit allgemein (vgl. EuGH, Urteil vom 10. März 2009 - Rs. C-169/07, Hartlauer - Slg. 2009, I-1721 Rn. 55 ff.), auch wenn bei der Anwendung dieser Kriterien nicht außer Acht gelassen werden darf, dass die Dienstleistungsfreiheit durch die Errichtung eines staatlichen Monopols ungleich stärker beschränkt wird als durch Regelungen, die lediglich bestimmte Vertriebs- und Vermarktungsformen verbieten (vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010, Markus Stoß u.a., a.a.O. Rn. 74 ff. gegenüber 79 ff.). Für dieses sog. Kohärenzgebot lassen sich zwei Anforderungen unterscheiden. Zum einen muss der Mitgliedstaat die Gemeinwohlziele, denen die die Dienstleistungsfreiheit beschränkende Regelung dienen soll und die diese legitimieren sollen, im Anwendungsbereich der Regelung auch tatsächlich verfolgen; er darf nicht in Wahrheit andere Ziele - namentlich solche finanzieller Art - anstreben, welche die Beschränkung nicht legitimieren könnten (EuGH, Urteile vom 21. Oktober 1999 - Rs. C-67/98, Zenatti - Slg. 1999, I-7289 Rn. 35 ff., vom 6. November 2003, Gambelli u.a., a.a.O. Rn. 67 ff. und vom 8. September 2010, Carmen Media, a.a.O. Rn. 65; vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 a.a.O. Rn. 77, 80). Zum anderen darf die in Rede stehende Regelung nicht durch die Politik in anderen Glücksspielsektoren konterkariert werden. Zwar ist der Mitgliedstaat nicht verpflichtet, in sämtlichen Glücksspielsektoren dieselbe Politik zu verfolgen; das Kohärenzgebot ist kein Uniformitätsgebot (vgl. EuGH, Urteile vom 8. September 2010, Markus Stoß u.a., a.a.O. Rn. 95 f. und Carmen Media, a.a.O. Rn. 62 f.; vgl. auch EuGH, Urteil vom 10. März 2009, Hartlauer, a.a.O. Rn. 60). Es verlangt auch keine Optimierung der Zielverwirklichung. Das gewinnt Bedeutung namentlich in Mitgliedstaaten wie Deutschland, zu deren Verfassungsgrundsätzen eine bundesstaatliche Gliederung in Länder mit je eigener Gesetzgebungsautonomie gehört (vgl. Art. 28 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3, Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG). Jedoch dürfen in anderen Glücksspielsektoren - auch wenn für sie andere Hoheitsträger desselben Mitgliedstaates zuständig sind - nicht Umstände durch entsprechende Vorschriften herbeigeführt oder, wenn sie vorschriftswidrig bestehen, strukturell geduldet werden, die - sektorenübergreifend - zur Folge haben, dass die in Rede stehende Regelung zur Verwirklichung der mit ihr verfolgten Ziele tatsächlich nicht beitragen kann,

so dass ihre Eignung zur Zielerreichung aufgehoben wird (EuGH, Urteile vom 8. September 2010, Markus Stoß u.a., a.a.O. Rn. 106 und Carmen Media, a.a.O. Rn. 68 f.; vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 a.a.O. Rn. 82).

- 36 b) Das Verbot, Glücksspiele im Internet anzubieten oder zu vermitteln (§ 4 Abs. 4 GlüStV), wird diesen Anforderungen gerecht. Zum einen ist es widerspruchsfrei auf die Verwirklichung der damit verfolgten Ziele ausgerichtet. Es steht außer Zweifel, dass die angegebenen Ziele auch die tatsächlich verfolgten Ziele sind und dass die Länder mit ihm nicht in Wahrheit fiskalische Interessen verfolgen. Zum anderen wird die Erreichbarkeit der verfolgten Ziele nicht durch andere Regelungen und deren tatsächliche Handhabung konterkariert. Wie dargelegt, gilt das Internetverbot nicht nur für Sportwetten, sondern für sämtliche Glücksspielarten, die der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen (§ 2 GlüStV). Unter den Glücksspielen, die der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfallen, ist es für Automaten Spiele irrelevant, da diese die körperliche Anwesenheit des Spielers voraussetzen. Näher zu betrachten ist insofern allein der Bereich der Pferdewetten. Hierdurch wird aber die Erreichung der mit dem Internetverbot des Glücksspielstaatsvertrages verfolgten Ziele nicht konterkariert:
- 37 aa) Auch Pferdewetten dürfen über das Internet nicht angeboten oder vermittelt werden. Die Buchmachererlaubnis, die für das gewerbsmäßige Abschließen oder Vermitteln von Pferdewetten erteilt werden kann, umfasst das nicht.
- 38 Die Veranstaltung oder Vermittlung von Pferdewetten ist verboten, sofern sie nicht auf der Grundlage des Rennwett- und Lotteriegesetzes (RennwLottG) vom 8. April 1922 (RGBl I S. 393) erlaubt wird, das als Bundesgesetz fortgilt und zuletzt durch Art. 119 der Neunten Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl I S. 2407) mit Wirkung ab 8. November 2006 geändert wurde. Diese Erlaubnis wird Buchmachern nach § 2 Abs. 2 RennwLottG jedoch nur für die Örtlichkeit erteilt, wo die Wetten entgegengenommen oder vermittelt werden. Der Buchmacher darf lediglich an den Orten, die in der Konzessionsurkunde benannt sind, Wetten abschließen (vgl. Mirre/Baumann, Das Rennwett- und Lotteriegesetz, 3. Aufl. 1934, § 2 Anm. 8). Damit wird nicht nur vorausge-

setzt, dass der Erlaubnisinhaber ein Geschäftslokal unterhält. Es schließt ein, dass das Rechtsgeschäft - der Abschluss oder die Vermittlung der Wette - in diesem Geschäftslokal vorgenommen wird. Das ergibt sich schon aus dem Wortlaut, der nicht nur die Örtlichkeit als solche anführt, sondern ausdrücklich hinzufügt, dass in dieser Örtlichkeit die Wette angenommen oder vermittelt werden muss. Es ergibt sich auch aus dem erklärten Gesetzeszweck, das sog. Winkelbuchmachertum zu bekämpfen, in dem ein Ärgernis nicht allein wegen seiner Illegalität, sondern auch deshalb gesehen wurde, weil diese Wettanbieter den möglichen Kunden nicht in festen Lokalen zu bestimmten Öffnungszeiten empfangen, sondern ihn überall und jederzeit aufsuchen und ansprechen und so zum Wetten verleiten (Verhandlungen des Reichstags, 1. Wahlperiode 1920, Band 369, Anlage Nr. 2870 S. 8, 10; Mirre/Baumann, a.a.O., Einleitung, S. 5 ff.; vgl. RG, Urteil vom 22. November 1935 - 1 D 365/35 - RGSt 70, 113 <114 f.>). Der Gesetzgeber wollte mithin erreichen, dass die Initiative zum Wetten von dem Wettwilligen ausgeht, der sich in ein Wettlokal begeben muss. Bekämpft werden sollte die aufdringliche Ubiquität des Wettangebots.

- 39 Dem Gesetzgeber stand damit als typusprägende Vorstellung der Wettabschluss unter Anwesenden vor Augen. Zwar weist der Kläger zutreffend darauf hin, dass dieses Konzept mit dem Aufkommen von Telegramm und Telefon schon sehr bald überprüft werden musste. Die Rechtspraxis hat diese Formen der Wettannahme durchweg gebilligt. Das ist deshalb unbedenklich, weil auch bei Einsatz dieser technischen Mittel der eigentliche Gesetzeszweck im Wesentlichen erreicht werden konnte: Die Initiative zum Wetten muss auch dann vom Wettwilligen ausgehen, der außerdem weiß, mit welchem Buchmacher er es zu tun hat. Überdies ist bei Nutzung dieser Kommunikationsformen das legale Wettangebot weder ubiquitär noch anonym. Hier besteht eine - wenngleich weitläufige - Parallele zu § 147 Abs. 1 Satz 2 BGB, der ebenfalls das telefonische („mittels Fernsprecher oder einer sonstigen technischen Einrichtung von Person zu Person“), freilich nicht das telegraphische Vertragsangebot dem Angebot unter Anwesenden gleichstellt; denn er geht von einem mündlichen (oder sonst unmittelbar persönlichen) Kontakt aus (vgl. Bork, in: Staudinger, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Neubearb. 2003, § 147 Rn. 2; Backmann, in: jurisPK-BGB, 5. Aufl. 2010, § 147 BGB Rn. 6).

- 40 Das Internet ist demgegenüber von grundsätzlich anderer Qualität. Dieses Kommunikationsmedium erlaubt es nicht mehr, den Gesetzeszweck des § 2 Abs. 2 RennwLottG im Wesentlichen zu erreichen. Es ist gerade durch die Eigenschaft gekennzeichnet, ubiquitär zu sein. Über das Internet können Wetten von jedem Ort und zu jeder Zeit abgeschlossen werden. Die Initiative kann - und wird regelmäßig - vom Wettanbieter ausgehen, der Wettangebote auch unaufgefordert beliebigen Empfängern unterbreiten oder gar aufdrängen kann. Hinzu kommt, dass der Wettanbieter in eine schwer fassbare Anonymität zurücktritt. Würde auch dies als noch von der Erlaubnis nach § 2 Abs. 2 RennwLottG umfasst angesehen, so verlöre das gesetzliche Erfordernis, dass die Buchmachererlaubnis für die Örtlichkeit erteilt wird, „wo die Wette entgegengenommen oder vermittelt wird“, jegliche Bedeutung. Das Wettlokal verkümmerte dann zum bloßen Ort, an dem der Buchmacher seinen Rechner installiert. Es müsste sich nicht einmal um ein allgemein zugängliches Ladenlokal handeln, sondern könnte sogar ein bloßes Hinterzimmer sein. Der Einsatz des Internets ist deshalb von der Buchmachererlaubnis nach § 2 RennwLottG nicht mehr umfasst. Die Bundesregierung hat wohl auch aus diesem Grunde bislang eine Klarstellung im Gesetz nicht für angezeigt erachtet (BTDrucks 16/6551 S. 5).
- 41 bb) Allerdings weist der Kläger mit Recht darauf hin, dass die Verwaltungspraxis der Bundesländer gegen die Annahme und Vermittlung von Pferdewetten im Internet nicht einschreitet. Das gilt offenbar für sämtliche Länder und jedenfalls auch für den Beklagten. Die Duldung beschränkt sich nicht lediglich auf den E-mail-Verkehr, sondern erstreckt sich auf Wettplattformen im Netz. Damit besteht in diesem Bereich ein strukturelles Vollzugsdefizit. Hierfür ist gleichgültig, aus welchen Gründen die Länder untätig bleiben.
- 42 Durch dieses Vollzugsdefizit im Bereich der Pferdewetten wird jedoch die Eignung des Internetverbots im gesamten sonstigen Glücksspielbereich, die mit ihm verfolgten Ziele zu erreichen, nicht konterkariert. Gemessen am sonstigen Glücksspielbereich ist der Bereich der Pferdewetten - sogar unter Einschluss des tatsächlich verbreiteten Internetgeschäfts - geringfügig, so dass nennens-

werte nachteilige Rückwirkungen auf den vom Glücksspielstaatsvertrag geregelten Glücksspielmarkt praktisch ausgeschlossen sind. Das kann das Bundesverwaltungsgericht feststellen, obwohl das Verwaltungsgericht hierzu keine Feststellungen getroffen hat. Der Senat kann sich hierfür auf die Daten stützen, die von sämtlichen Beteiligten - auch vom Kläger - vorgetragen worden sind. Danach kommt dem Pferdewettmarkt innerhalb des gesamten Glücksspielmarktes lediglich eine marginale Bedeutung zu, mit obendrein weiter abnehmender Tendenz (so schon Urteil vom 24. November 2010 - BVerwG 8 C 13.09 - NVwZ 2011, 549 Rn. 82 m.w.N.). Nach Angaben der Bundesregierung entfielen im Jahr 2007 auf Pferdewetten lediglich 0,5 % des gesamten Marktes der Glücks- und Gewinnspiele (BTDrucks 16/6551 S. 3). Der Kläger beruft sich demgegenüber auf die Analyse von Deloitte (Studie zum deutschen Sportwettenmarkt, 2010), derzufolge zwischen 2005 und 2008 auf private Pferdewetten - gemessen am Spiel-/Wetteinsatz - etwa 49 % des regulierten Marktes für Sportwetten entfielen, gegenüber 41 % Oddset-Wetten und 10 % Fußballtoto des Deutschen Lotto- und Totoblocks. Dabei muss allerdings in Rechnung gestellt werden, dass der regulierte Markt für Sportwetten bei einem kumulierten Wetteinsatz von 700 Mio. € (2005) bzw. 510 Mio. € (2008) nach derselben Studie insgesamt lediglich 3,3 % (2005) bzw. 3,1 % (2008) des Glücksspielmarktes ausmacht, wenn in diesen auch der Lottomarkt mit 10,0 Mrd. € (2005) bzw. 8,1 Mrd. € (2008) und der Casinomarkt mit 10,6 Mrd. € (2005) bzw. 8,0 Mrd. € (2008) einbezogen werden; bezieht man obendrein die Wetteinsätze beim „kleinen“ Glücksspiel und beim Automatenspiel mit ein, verringern sich die genannten Anteile noch weiter. Angesichts dessen lässt der Senat offen, ob, wie der Beklagte geltend macht, die faktische Duldung der Internetvermittlung von Pferdesportwetten die prinzipielle Eignung des Internetverbots nach § 4 Abs. 4 GlüStV, zur Erreichung der hierfür angeführten Gemeinwohlziele beizutragen, auch deshalb nicht in Frage stellen kann, weil das Angebot an Pferdewetten sich an einen im Wesentlichen abgegrenzten Kreis von fachkundigen Interessenten richtet, es sich also um einen weitgehend verselbständigten Markt handelt.

- 43 c) Das Verbot, im Internet für Glücksspiele zu werben (§ 5 Abs. 3 GlüStV), ist ebenfalls geeignet, seine Gemeinwohlziele zu erreichen. Wie bereits oben hervorgehoben worden ist, ist gerade mit der Nutzung des Internets als Werbemedium nach Einschätzung der Länder eine besonders starke Anreizwirkung verbunden, die mit den Zielen der Bekämpfung der Spiel- und Wertsucht und des Jugendschutzes unvereinbar wäre. Das gilt unabhängig davon, ob mit der Werbung ein unmittelbar nutzbares Wettangebot im Internet verbunden wird und werden darf oder nicht. Dass die tatsächliche Erreichbarkeit der mit dem Werbeverbot im Internet verfolgten Ziele durch die Rechtslage oder Praxis in anderen Glücksspielbereichen in Frage gestellt würde, lässt sich nicht erkennen. Zwar darf für Pferdewetten im Internet geworben werden. Anhaltspunkte, dass damit eine allgemeine Spielleidenschaft über den Pferdewettmarkt hinaus entfacht würde, die gleichgültig werden ließe, ob und in welchen Medien für die vom Glücksspielstaatsvertrag geregelten Glücksspielsektoren noch geworben wird oder nicht, sind aber weder geltend gemacht worden noch sonst ersichtlich.
- 44 d) Eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof nach Art. 267 Abs. 1 und 3 AEUV ist nicht geboten. Der Kläger bezeichnet insofern die Frage, ob Art. 56 AEUV dahin auszulegen ist, dass ein Verbot des Vertriebs bestimmter Glücksspiele über das Internet, mit dem die Spielsucht bekämpft werden soll, unionsrechtlich auch dann noch gerechtfertigt sein kann, wenn es an einer systematischen und kohärenten Regelung zur Begrenzung der Spielgelegenheiten fehlt, namentlich weil im Bereich des gewerblichen Geldspielgerätespiels und der Spielbanken das Angebot ausgeweitet worden ist und Glücksspiele allorts stationär verfügbar sind und beworben werden. Die Frage geht zum einen von Prämissen aus, die so nicht festgestellt sind. Zum anderen ist in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs geklärt, dass Art. 56 AEUV so auszulegen ist, dass auch ein Vertriebsverbot von öffentlichen Glücksspielen einschließlich Sportwetten über das Internet dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot entsprechen muss (vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010, Carmen Media, a.a.O. Rn. 105 f.).

- 45 4. Der Kläger kann sich gegenüber den angefochtenen Bescheiden schließlich nicht auf die Sportwetten-Erlaubnis berufen, die ihm am 11. April 1990 nach dem Gewerbegesetz der Deutschen Demokratischen Republik (GewG-DDR) vom 6. März 1990 erteilt wurde.
- 46 a) Diese Erlaubnis wurde von den Behörden der DDR für das Hoheitsgebiet der damaligen DDR erteilt. Sie gilt gemäß Art. 19 Satz 1 EV auch nach dem Wirksamwerden des Beitritts fort, jedoch ohne inhaltliche Änderung. Dies schließt ein, dass die Erlaubnis auch räumlich nach dem Wirksamwerden des Beitritts auf das Beitrittsgebiet beschränkt blieb und deshalb im Gebiet des Beklagten keine Befugnisse verleiht.
- 47 Das hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts bereits entschieden (Urteil vom 21. Juni 2006 - BVerwG 6 C 19.06 - BVerwGE 126, 149 Rn. 52 ff. = Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 264). Hiernach richtet sich der räumliche Geltungsbereich (auch) eines nach Art. 19 EV in die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland übergeleiteten Verwaltungsakts zunächst nach seinem Inhalt und den auf den geregelten Sachverhalt anzuwendenden Rechtsvorschriften und muss, soweit erforderlich, durch Auslegung nach den zu §§ 133, 157 BGB entwickelten Regeln ermittelt werden. Bestimmt der Verwaltungsakt - wie die dem Kläger erteilte Gewerbeerlaubnis - seinen räumlichen Geltungsbereich nicht ausdrücklich, so kann mit Blick auf die Grenze der Hoheitsmacht einer Behörde der DDR von vornherein nicht angenommen werden, dass er eine darüber hinaus reichende Wirkung entfalten sollte und konnte. Zudem sprechen die Regelungen des Gewerbegesetzes der DDR sowie die historischen Verhältnisse im Zeitpunkt der Bescheiderteilung dafür, dass der Geltungsbereich gewerberechtl. Erlaubnisse nur auf das Gebiet der DDR bezogen sein sollte. Das hat der 6. Senat im Einzelnen ausgeführt; der erkennende Senat schließt sich dem an. Dass das Urteil des 6. Senats vom Bundesverfassungsgericht aufgehoben wurde (Kammerbeschluss vom 22. November 2007 - 1 BvR 2218/06 - BVerfGK 12, 428 = NVwZ 2008, 301), ändert daran nichts. Die Aufhebung beruht auf anderen Gründen. Die Ausführungen zum räumlichen Geltungsbereich der DDR-Gewerbeerlaubnisse blieben unbeanstandet.

- 48 Aus Art. 19 EV ergibt sich nichts anderes. Nach dieser Vorschrift bleiben vor dem Wirksamwerden des Beitritts ergangene Verwaltungsakte der DDR nach diesem Zeitpunkt grundsätzlich wirksam. Wenn sie nicht aufgehoben werden, weil sie mit rechtsstaatlichen Grundsätzen oder Regelungen des Einigungsvertrages unvereinbar sind, bleibt ihre Bestandskraft unberührt (Art. 19 Satz 3 EV). Daraus ergibt sich zwar eine zeitliche Fortgeltung, aber keine inhaltliche Änderung von Verwaltungsakten der DDR-Behörden. Namentlich führt Art. 19 EV nicht gleichsam automatisch zu einer Erstreckung ihres räumlichen Geltungsreichs auf das gesamte Bundesgebiet. Vielmehr kommt es auch für diese Frage auf den Regelungsgehalt des jeweiligen Verwaltungsaktes an. Dies erfordert eine hypothetische Prüfung: Kommt einem inhaltlich entsprechenden Verwaltungsakt der Behörde eines „alten“ Bundeslandes bundesweite Geltung zu, so ist dasselbe für den nach Art. 19 EV fortgeltenden Verwaltungsakt anzunehmen; anderenfalls ist eine solche Geltung zu verneinen. Auch in den „alten“ Ländern der Bundesrepublik Deutschland konnten Erlaubnisse für die gewerbliche Veranstaltung von Wetten auf Sportveranstaltungen - mit Ausnahme von Pferdewetten - nur nach dem jeweiligen Landesrecht erteilt werden. Demzufolge hätten sie auch in den „alten“ Ländern nur Wirkung im Gebiet des betreffenden Landes beanspruchen können. Darin liegt der Unterschied zu statusbegründenden Verwaltungsakten, die schon ihrer Natur nach bundesweite Geltung beanspruchen. Das Urteil des 7. Senats vom 15. Oktober 1997, auf das sich der Kläger beruft (BVerwG 7 C 21.96 - BVerwGE 105, 255 <261> = Buchholz 11 Art. 140 GG Nr. 62 S. 43), betraf einen derart statusbegründenden Verwaltungsakt zu einer Religionsgemeinschaft und gibt deshalb für die Frage einer Geltungserstreckung von DDR-Gewerbeerlaubnissen nichts her. All dies hat der 6. Senat in dem erwähnten Urteil ebenfalls bereits entschieden und im Einzelnen begründet (Urteil vom 21. Juni 2006 a.a.O. Rn. 56), ohne dass das Bundesverfassungsgericht in seinem aufhebenden Kammerbeschluss insofern Einwände erhoben hätte (Kammerbeschluss vom 22. November 2007 a.a.O.). Auch insofern hält der erkennende Senat das Urteil des 6. Senats für überzeugend.
- 49 Ohne Erfolg verweist der Kläger in diesem Zusammenhang auf das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 3. Februar 2000 (III ZR 296/98 - BGHZ 143, 362). Die-

ses Urteil betraf eine Amtshaftungsklage der Inhaberin einer von der DDR erteilten widerruflichen wasserrechtlichen Erlaubnis zur Nassauskiesung. Der Bundesgerichtshof entschied, dass der Erlaubnisinhaberin die Nassauskiesung nicht durch Ordnungsverfügung untersagt werden dürfe, solange die wasserrechtliche Erlaubnis nicht widerrufen worden sei. Daraus lässt sich für die Frage einer räumlichen Geltungserstreckung von DDR-Gewerbeerlaubnissen auf das gesamte Bundesgebiet nichts gewinnen.

- 50 b) Im Übrigen weist das Verwaltungsgericht zutreffend darauf hin, dass die dem Kläger am 11. April 1990 durch die DDR-Behörde erteilte Erlaubnis nach ihrem Inhalt nur die Zulassung des Gewerbes regelt, nicht hingegen die Art und Weise seiner Ausübung. Das ist als tatrichterliche Auslegung der in Rede stehenden Erlaubnis für das Revisionsgericht bindend (§ 137 Abs. 2 VwGO). Es steht zudem im Einklang mit der Rechtslage, unter deren Geltung die Erlaubnis erteilt wurde. Nach § 1 Abs. 1 GewG-DDR vom 6. März 1990 bestand das Recht, ein Gewerbe auszuüben, nur insoweit, als nicht das DDR-Gewerbegesetz, andere Gesetze oder (andere) Rechtsvorschriften Beschränkungen festlegten. Dies galt auch für diejenigen Gewerbe, für deren Ausübung nach § 4 Abs. 1 GewG-DDR eine Erlaubnis erforderlich war. Zu diesen Rechtsvorschriften gehören seit dem 1. Januar 2008 die Internetverbote der § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV, die auch im Beitrittsgebiet in Kraft gesetzt worden sind. Sie gelten daher unmittelbar auch für den Kläger, ohne dass die ihm erteilte Sportwetten-Erlaubnis von den hierfür zuständigen (sächsischen) Behörden insoweit (teilweise) widerrufen werden müsste (vgl. § 1 SächsVwVfG i.V.m. § 49 Abs. 2 Nr. 4 BVwVfG).
- 51 c) Damit ist auch in Ansehung der dem Kläger am 11. April 1990 durch die DDR-Behörde erteilten Erlaubnis zur Eröffnung eines Wettbüros für Sportwetten ein Verstoß der Internetverbote aus § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot für Eingriffe in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und/oder die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) nicht ersichtlich.

- 52 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entfaltet eine Rechtsnorm eine - grundsätzlich unzulässige - „echte“ Rückwirkung, wenn ihre Rechtsfolge mit belastender Wirkung schon vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung für bereits abgeschlossene Tatbestände gelten soll („Rückbewirkung von Rechtsfolgen“; vgl. BVerfG, Urteil vom 23. November 1999 - 1 BvF 1/94 - BVerfGE 101, 239 <263>; Beschlüsse vom 7. Juli 2010 - 2 BvL 1/03 u.a. - juris Rn. 67 und vom 21. Juli 2010 - 1 BvL 11/06 u.a. - BVerfGE 126, 369 = juris Rn. 71 jeweils m.w.N.). Eine solche „echte“ Rückwirkung der in § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV normierten Internetverbote liegt nicht vor, da der Normgeber keine Rechtswirkungen für die Zeit vor ihrem am 1. Januar 2008 erfolgten Inkrafttreten begründet hat.
- 53 Auch eine „unechte“ Rückwirkung ist nicht gegeben. Eine solche wäre anzunehmen, wenn belastende Rechtsfolgen einer Norm zwar erst nach ihrer Verkündung eintreten, aber an einen bereits zuvor begründeten Sachverhalt anknüpfen und diesen nunmehr neu bewerten („tatbestandliche Rückanknüpfung“; vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Februar 2002 - 2 BvR 305/93 u.a. - BVerfGE 105, 17 <37 f.> m.w.N.). Daran fehlt es hier. Zwar sind die Internetverbote für die Zeit nach dem 1. Januar 2008 begründet worden. Dadurch sind jedoch keine älteren Umstände rechtlich neu bewertet worden. Namentlich ist die DDR-Gewerbeerlaubnis des Klägers nicht für die Zukunft entwertet worden. Wie gezeigt, war der Kläger aufgrund dieser Erlaubnis zu keinem Zeitpunkt berechtigt, in Bayern Sportwetten über das Internet zu vertreiben oder hierfür zu werben.
- 54 5. Hinsichtlich der Höhe der in den Bescheiden angedrohten Zwangsgelder (150 000 € und 50 000 €), die auf Art. 31 Abs. 2 BayVwZVG gestützt sind, ist ein Verstoß des angegriffenen Urteils gegen revisibles Recht nicht ersichtlich. Gleiches gilt für die durch die Bescheide gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 3 KG auferlegten Verwaltungsgebühren (10 150 € und 3 125 €).

55 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. von Heimburg

Dr. Deiseroth

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf
4 688 520 € festgesetzt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. von Heimburg

Dr. Deiseroth

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

Sachgebiet: BVerwGE: ja
Glücksspielrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

AEUV Art. 56, 57
GG Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 79 Abs. 1, Art. 72 Abs. 1,
Art. 74 Abs. 1 Nr. 11
RStV § 8a
Telemediengesetz § 4
GlüStV §§ 1, 4 Abs. 4, § 5 Abs. 3, § 9 Abs. 1
RennwLottG § 2 Abs. 2
BayVwVfG Art. 37 Abs. 1, Art. 40, 44 Abs. 2

Stichworte:

Berufsausübungsfreiheit; Berufswahlfreiheit; DDR-Gewerbeerlaubnis; Dienstleistungsfreiheit; Diskriminierungsverbot; Erforderlichkeit; Geeignetheit; Glücksspiel; Internet; Internetverbot; Internetwerbung; Jugend- und Spielerschutz; Kohärenz; Kriminalitätsbekämpfung; Monopol; Pferderennwetten; Rückwirkung; Spielsucht; Spielerschutz; Sportwetten; Suchtbekämpfung; Suchtvorbeugung; Untersagung; Verhältnismäßigkeit; Werbung; Vertrieb von Sportwetten.

Leitsätze:

1. Das Internetvertriebs- und -werbverbot gilt nicht nur für staatliche oder staatlich beherrschte (Monopol)-Anbieter von Sportwetten, sondern für alle Veranstalter und Vermittler der vom Glücksspielstaatsvertrag erfassten öffentlichen Glücksspiele. Es erstreckt sich auch auf private Inhaber einer nach dem Gewerbegesetz der früheren DDR erteilten und nach dem Einigungsvertrag fortgeltenden gewerberechtlichen Erlaubnis zum Betrieb eines Wettbüros für Sportwetten.
2. Auch Pferderennwetten dürfen nicht über das Internet vertrieben werden.
3. Das Internetverbot für öffentliches Glücksspiel ist mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit und mit dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot vereinbar, das bei Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit zu beachten ist.

Urteil des 8. Senats vom 1. Juni 2011 - BVerwG 8 C 5.10

I. VG Ansbach vom 09.12.2009 - Az.: VG AN 4 K 09.00570 - und
- VG AN 4 K 09.00592 -