
Datum: 29.04.2011
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 27. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 27 L 471/10
ECLI: ECLI:DE:VGD:2011:0429.27L471.10.00

Schlagworte: Glücksspiel Mau Mau Zufall Entgelt Veranstalter kohärent Kohärenzgebot

Normen: AEUV Art 56 GlüStV § 3 Abs 1 GlüStV § 4 Abs 1 GlüStV § 4 Abs 4 GlüStV § 5 Abs 3 GlüStV § 5 Abs 4 GlüStV 9 Abs 1 StGB § 284 GewO § 33h

Leitsätze:

Der Glücksspielbegriff des § 3 Abs. 1 GlüStV ist mit dem des § 284 StGB deckungsgleich und verlangt u.a. einen nicht ganz unbedeutenden Einsatz, der ab einem Betrag von über 0,50 Euro gegeben sein dürfte.

Zur Glücksspieleigenschaft einer Variante des Mau Mau-Spiels.

Zur Eigenschaft des Betreibers einer Spieleplattform als Mitveranstalter eines Glücksspiels, das nach den Vertragsbedingungen von einer anderen, im Ausland ansässigen Konzerntochter veranstaltet wird.

Das glücksspielstaatsvertragliche Veranstaltungs-, Vermittlungs- und Werbeverbot ist - ebenso wie der Erlaubnisvorbehalt - mit Unionsrecht vereinbar. Insbesondere ist es von einer etwaigen Unionsrechtswidrigkeit des staatlichen Glücksspielsmonopols unabhängig und wird auch dem Kohärenzgebot gerecht.

Tenor:

1. Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

2. Der Streitwert wird auf 90.000,- Euro festgesetzt.

Der am 19. März 2010 gestellte Antrag,	1
1. die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin gegen Ziffern 1 bis 3 des Bescheides der Bezirksregierung Düsseldorf vom 8. März 2010 (Az.:) anzuordnen,	2
2. hilfsweise die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin gegen Ziffern 1 bis 3 des Bescheides der Bezirksregierung Düsseldorf vom 8. März 2010 (Az.:) anzuordnen, soweit sie sich auf das Spiel "I" in seiner kostenlosen Variante und mit einem Spieleinsatz von bis zu 50 ct beziehen,	3
hat insgesamt keinen Erfolg.	4
A. Der zulässige Antrag zu 1. ist unbegründet.	5
Die Kammer macht von dem ihr durch § 80 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) eingeräumten Ermessen, der Klage aufschiebende Wirkung zu geben, Gebrauch, wenn das Interesse des Antragstellers, von Vollziehungsmaßnahmen (vorerst) verschont zu bleiben, das öffentliche Interesse an der sofortigen Umsetzung des Verwaltungsaktes überwiegt. In diese Interessenabwägung ist insbesondere die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des zu vollziehenden Verwaltungsakts einzubeziehen, die zugleich im Übrigen die Gewichtung der betroffenen Interessen zu beeinflussen vermag.	6
Hinsichtlich aller in Ziffern 1 bis 3 der streitgegenständlichen Verfügung vom 8. März 2010 gegenüber der Antragstellerin getroffenen Regelungen,	7
"1. Es wird untersagt, das insbesondere unter der Domain www.u.de aufrufbare Glücksspiel "I" im Internet in Nordrhein-Westfalen zu veranstalten oder zu vermitteln und hierfür zu werben.	8
2. Die Anordnung zu Ziffer 1 ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Bescheides zu erfüllen.	9
3. Für jeden Fall der Zuwiderhandlung gegen Ziffer 2 wird hiermit ein Zwangsgeld in Höhe von 30.000 Euro (dreißigtausend Euro) angedroht.",	10
fällt die Ermessensentscheidung der Kammer zu Lasten der Antragstellerin aus.	11
Bei der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein gebotenen summarischen Prüfung spricht Überwiegendes dafür, dass sich die Ziffern 1 bis 3 der Ordnungsverfügung im Hauptsacheverfahren als rechtmäßig erweisen werden (I.), und auch im Übrigen lässt sich ein Überwiegen des privaten Aufschubinteresses der Antragstellerin gegenüber dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung nicht feststellen (II.).	12
I. Die in Ziffern 1 und 2 (1.) sowie 3 (2.) der streitgegenständlichen Ordnungsverfügung getroffenen Regelungen dürften sich als rechtmäßig erweisen.	13

Für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Verfügung ist wegen ihrer Dauerwirkung grundsätzlich die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts maßgeblich, mithin hier im Eilverfahren die zum Zeitpunkt der Entscheidung der Kammer.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. November 2007 - 1 BvR 2218/06 -, NVwZ 2008, 301; OVG NRW, Beschluss vom 22. Februar 2008 - 13 B 1215/07 -, ZfWG 2008, 122. 15

1. Es spricht bei summarischer Prüfung Überwiegendes für die formelle (a.) und materielle (b.) Rechtmäßigkeit der Untersagungsanordnung in Ziffer 1 einschließlich der auf sie bezogenen Fristsetzung in Ziffer 2 der Verfügung. a. Die formelle Rechtmäßigkeit der Ziffer 1 der Ordnungsverfügung unterliegt keinen durchgreifenden Bedenken. 16

Gemäß § 1 Abs. 2 des Telemedienzuständigkeitsgesetzes (TMZ-Gesetz) ist die Bezirksregierung Düsseldorf die landesweit zuständige Aufsichtsbehörde für die Überwachung und Untersagung von Glücksspielen im Internet und der Werbung hierfür im Internet. 17

Die Regelung in Ziffer 1 der Verfügung genügt dem Bestimmtheitsgebot (§ 37 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen – VwVfG NRW). Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn die durch den Verwaltungsakt getroffene Regelung hinreichend klar, verständlich und in sich widerspruchsfrei ist. Davon ist auszugehen, wenn der Adressat und die mit dem Vollzug befasste Behörde und deren Organe aufgrund der Entscheidungssätze und der Begründung des Verwaltungsakts sowie der sonst für die Betroffenen erkennbaren Umstände ersehen können, was genau durch den Verwaltungsakt gefordert wird und gegebenenfalls zu vollstrecken ist. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden materiellen Rechts. Demnach ist ein Verwaltungsakt nicht schon dann unbestimmt, wenn seine Regelung für eine mit dem Glücksspielsektor nicht vertraute Person nicht ohne Weiteres verständlich ist. Entscheidend ist vielmehr, ob der Adressat und die mit dem Vollzug befassten Behörden den Entscheidungsinhalt aufgrund der Gesamtumstände des Einzelfalls zutreffend erfassen und ihr künftiges Verhalten danach ausrichten können. 18

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 3. Dezember 2009 - 13 B 775/09 -, MMR 2010, 350 = Juris (Rn. 31 ff.), m. w. N. 19

Diesen Anforderungen genügt die Regelung in Ziffer 1 der Ordnungsverfügung vom 8. März 2010. Die Untersagung bezieht sich ausdrücklich ausschließlich auf das "Glücksspiel ,I". Die Antragstellerin und die mit dem Vollzug der Anordnung befassten Mitarbeiter der Bezirksregierung Düsseldorf verfügen auch über die erforderliche Sachkenntnis, um auf der Grundlage des Tenors und der Begründung des Bescheids sowie der ihnen sonst bekannten Umstände, im Besonderen der aussagekräftigen und im Bescheid in Bezug genommenen Definition in § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV), ersehen zu können, welche Varianten des untersagten Spiels "I" als Glücksspiel einzuordnen und damit von der Ordnungsverfügung umfasst sind. Einer Prüfung und Aufzählung aller aus Sicht der Behörde als Glücksspiele zu qualifizierenden Spielvarianten bedarf es nicht. Diese Frage muss vielmehr erst und allenfalls in einem etwaigen Vollstreckungsverfahren beantwortet werden. 20

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 3. Dezember 2009 - 13 B 775/09 -, a. a. O. 21

b. Nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein gebotenen summarischen Prüfung spricht Überwiegendes für die materielle Rechtmäßigkeit der Untersagungsanordnung in Ziffer 1 einschließlich der Fristsetzung in Ziffer 2 der Verfügung.

Die Verfügung dürfte den gesetzlichen Anforderungen genügen (aa.) und die der Verfügung zu Grunde gelegten Rechtsgrundlagen zur Untersagung von Glücksspiel im Internet begegnen weder unter verfassungsrechtlichen noch unter unionsrechtlichen Gesichtspunkten durchgreifenden Bedenken (bb.). 23

aa. Die in Ziffer 1 der Ordnungsverfügung getroffene Regelung einschließlich der Fristsetzung in Ziffer 2 ist durch die Ermächtigungsgrundlage des § 9 Abs. 1 GlüStV gedeckt. Die Bezirksregierung Düsseldorf hat im Rahmen ihrer Verbandskompetenz gehandelt (1), die Tatbestandsvoraussetzungen des § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GlüStV sind erfüllt (2) und Ermessensfehler nicht gegeben (3). 24

(1) Die Regelung in Ziffer 1 der Ordnungsverfügung hält sich in den Grenzen der Verbandskompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen. In Bezug auf das Veranstaltungs- und Vermittlungsverbot ergibt sich dies aus § 3 Abs. 4 GlüStV. Danach wird ein Glücksspiel dort veranstaltet und vermittelt, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird. Auf den Wohnsitz beziehungsweise Sitz des Anbieters (Veranstalter oder Vermittler) kommt es ebenso wenig an wie auf den Ort, an dem die Veranstaltung oder die Vermittlung des Glücksspiels technisch durchgeführt wird (zum Beispiel der Standort des Servers). Ferner ist das Land Nordrhein-Westfalen berufen, ein auf sein Landesgebiet beschränktes Werbeverbot bezüglich des von der Antragstellerin im Internet räumlich unbeschränkt verbreiteten Internetangebots anzuordnen. Bei der grenzüberschreitenden Regelung von Sachverhalten reicht nach völkerrechtlichen Grundsätzen zur Begründung der Regelungskompetenz eines Staates ein Anknüpfungspunkt im Inland aus. Diese Folgerung beruht auf dem im Völkerrecht anerkannten und im Kartell- und Wettbewerbsrecht verwurzelten Wirkungsprinzip, das an die Auswirkung einer vom Ausland ausgehenden Handlung im Inland anknüpft. 25

Vgl. Ohler, Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Tübingen 2005, S. 339, m. w. N. 26

Dem Wirkungsprinzip entspricht im Bereich des Wettbewerbsrechts das vom Bundesgerichtshof entwickelte Marktortprinzip. Auf dieses zurückgreifend geht der Bundesgerichtshof davon aus, dass bei Wettbewerbsverletzungen im Internet die Wettbewerbsregelungen des Staates Anwendung finden, in welchem sich der Internetauftritt bestimmungsgemäß auswirken soll. 27

Vgl. BGH, Urteil vom 30. März 2006 - I ZR 24/03 -, Juris (Rn. 25). 28

Diese Grundsätze sind – mangels Regelung im Staatsrecht – auf das Hoheitsgefüge der Bundesländer übertragbar. 29

Vgl. zur Berücksichtigung völkerrechtlicher Regeln im Rahmen der Binnenbeziehung der Gliedstaaten Isensee, in: ders. / Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage (2008), a.a.O., § 126 Rdn. 34 f. 30

Ein hinreichender Anknüpfungspunkt liegt hier vor. Das Internetangebot der Antragstellerin ist in Nordrhein-Westfalen abrufbar. Es richtet sich an Nutzer in der gesamten Bundesrepublik Deutschland und damit bestimmungsgemäß auch an solche in Nordrhein-Westfalen. 31

(2) Die Voraussetzungen für ein aufsichtsbehördliches Einschreiten gemäß § 9 Abs. 1 GlüStV sind erfüllt. Die Antragstellerin hat im Internet mit dem Spiel "I" ein öffentliches Glücksspiel (a) veranstaltet (b), was gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV verboten ist. Die Veranstaltung ist auch ohne die gemäß § 4 Abs. 1 GlüStV erforderliche Erlaubnis erfolgt, die ihr wegen des Verbots in § 4 Abs. 4 GlüStV auch nicht erteilt werden kann. Außerdem hat die Antragstellerin Veranlassung dazu gegeben, ihr auch die ebenfalls nach § 4 Abs. 1 und Abs. 4 GlüStV verbotene Vermittlung des betreffenden Glücksspiels zu untersagen (c). Schließlich hat die Antragstellerin unter www.U.de für das (in Nordrhein-Westfalen unerlaubte) Glücksspielangebot geworben, womit ein Verstoß gegen § 5 Abs. 3 und Abs. 4 GlüStV vorliegt (d).

(a) Bei dem ursprünglich unter www.U.de angebotenen Spiel "I", das Gegenstand des mit der Verfügung vom 8. März 2010 ausgesprochenen Veranstaltungs-, Vermittlungs- und Werbeverbotes ist, handelt es sich entgegen der Einschätzung der Antragstellerin um ein Glücksspiel. 33

Ein Glücksspiel liegt nach § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Dieser Glücksspielbegriff ist deckungsgleich mit dem des Strafrechts in § 284 des Strafgesetzbuches (StGB), 34

so auch: OVG NRW, Beschluss vom 10. Juni 2008 - 4 B 606/08 -, Juris (Rn. 6); OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15. September 2009 - 6 A 10199/09 -, Juris (Rn. 22 ff.); OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. April 2009 - 1 S 293/08 -, Juris (Rn. 6); Liesching, "50 Cent-Games im Internet und im Rundfunk - Straf- und ordnungswidrige Glücksspiele oder zulässige Medien-Gewinnspiele", ZfWG 2009, 320 (321 f.); Hambach/Münstermann, "50-Cent-Gewinnspiele: Im TV erlaubt, im Internet verboten?", K&R 2009, 457 (461); Bolay, "Glücksspiel, Glücksspiel oder doch Gewinnspiel? Einheitlichkeit zwischen straf- und glücksspielvertraglichem Gewinnspielbegriff", MMR 2009, 669 ff.; Lober/Neumüller, "Verkehrte Gewinnspielwelt? Zulässigkeit von Geschicklichkeits- und Glücksspielen in Internet und Rundfunk", MMR 2010, 295 (297); a.A. Dietlein in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht - Kommentar, § 3 GlüStV Rn. 2; Hüsken, "Zur Zulässigkeit von Turnierpokerveranstaltungen nach dem Glücksspielstaatsvertrag und dem gewerblichem Spielrecht, ZfWG 2009, 77 ff., 35

der Spiele erfasst, bei denen die Entscheidung über Gewinn und Verlust nach den Vertragsbedingungen allein oder jedenfalls hauptsächlich vom Zufall abhängt und die Aussicht auf den Gewinn durch die Leistung eines Einsatzes erlangt wird. 36

Vgl. BGH, Beschluss vom 29. September 1986 - 4 StR 148/86 -, Juris (Rn. 14). 37

Hierfür spricht neben der einheitlichen Begrifflichkeit des Glücksspiels als solchem und der in § 284 Abs. 1 StGB aufgrund seiner Verwaltungsakzessorietät ("ohne behördliche Erlaubnis") angelegten engen Verzahnung der beiden Rechtsgebiete der Umstand, dass der Gesetzgeber offensichtlich von der Deckungsgleichheit des ordnungsrechtlichen und des strafrechtlichen Glücksspielbegriffs ausgegangen ist. So knüpfen die Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag hinsichtlich der Bestimmung des Glücksspielbegriffs auch an die Rechtsprechung der Strafgerichte zu den §§ 284 ff. StGB an. 38

Vgl. Erläuterungen zum GlüStV in der Anlage zum Regierungsentwurf eines Gesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zum GlüStV, LT-Drs. 14/4849, S. 34. 39

Außerdem werden nach diesen Erläuterungen in § 3 Abs. 1 bis 3 GlüStV die Bestimmungen des früheren Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotteriestaatsvertrag – LoStV) unverändert übernommen,	
vgl. LT-Drs. 14/4849, S. 33,	41
dessen Erläuterungen ihrerseits bereits hinsichtlich der gesetzlichen Ausgangslage bei den Regelungen der §§ 284 ff. StGB ansetzten.	42
Vgl. Erläuterungen zum LoStV in der Anlage zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zum LoStV und dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des deutschen Lotto- und Tottoblocks erzielten Einnahmen, LT-Drs. 13/5365, S. 1 f.	43
Gerade angesichts der einheitlichen Begrifflichkeit wäre jedenfalls zu erwarten gewesen, dass der Gesetzgeber ein etwaig abweichendes Verständnis von der Eigenheit des Glücksspiels in den Gesetzesmaterialien deutlich zum Ausdruck bringt, was jedoch insoweit nicht geschehen ist, während in den Erläuterungen zum LoStV im Übrigen eine Abweichung vom strafrechtlichen Regelungssystem ausdrücklich hervorgehoben wurde.	44
Vgl. zur Regelung nicht öffentlicher Lotterien in einem Verein oder einer sonstigen öffentlichen Gesellschaft: LT-Drs. 13/5365, S. 8.	45
Schließlich würde bei einem unterschiedlichen Verständnis der Glücksspielbegriffe die beabsichtigte Trennung zwischen den Regelungen des gewerblichen Spielrechts und des Glücksspielrechts, die auf unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen beruhen,	46
vgl. Begründung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung, BT-Drs. 8/1863, S. 10,	47
aufgeweicht. Denn die zu diesem Zweck geschaffene Kollisionsnorm des § 33h der Gewerbeordnung (GewO) würde unter diesen Umständen ihre Aufgabe nicht mehr uneingeschränkt erfüllen können, da sie eine Anwendung des Gewerberechts auf Spiele, die nicht unter den Glücksspielbegriff des § 284 StGB, wohl aber unter den des § 3 Abs. 1 GlüStV fielen, nicht ausschließen würde.	48
Das streitbefangene Spiel erfüllt jedenfalls in den ganz überwiegend angebotenen Varianten die Anforderungen des danach einheitlichen Glücksspielbegriffs sowohl hinsichtlich seiner Entgeltlichkeit als auch in Bezug auf seine Zufallsabhängigkeit.	49
Ein Entgelt im Sinne des § 3 Abs. 1 GlüStV beziehungsweise ein Einsatz im Sinne des strafrechtlichen Glücksspielbegriffs darf nicht lediglich - wie etwa der für den Eintritt in eine Spielbank aufgewendete Betrag - die Teilnahme am Spiel ermöglichen und deswegen stets verloren sein. Vielmehr muss über eine solche Art von "Eintrittsgeld" hinaus aus dem Spieleinsatz der Spielteilnehmer die Gewinnchance des Einzelnen erwachsen.	50
Vgl. BGH, Beschluss vom 29. September 1986 - 4 StR 148/86 -, Juris (Rn. 15 f.); OVG NRW, Beschluss vom 10. Juni 2008 - 4 B 606/08 -, Juris (Rn. 12); OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15. September 2009 - 6 A 10199/09 -, Juris (Rn. 20).	51
Außerdem muss es sich – entgegen der Einschätzung des Antragsgegners – wegen der notwendigen Abgrenzung zum bloßen Unterhaltungsspiel um einen Einsatz handeln, der nicht ganz unbedeutend ist.	52

- Vgl. BGH, Beschluss vom 29. September 1986 - 4 StR 148/86 -, Juris (Rn. 15); OVG NRW, Beschluss vom 26. Februar 2010 - 4 B 185/10 -, Juris (Rn. 70); Liesching, ZfWG 2009, 320 (321 f.); Bolay, MMR 2009, 669 ff.; a.A. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 29. August 2005 - 1 M 297/04 -, Juris (Rn. 4); VG Ansbach, Beschluss vom 15. Juni 2010 - AN 4 S 10.005473 -, Juris (Rn. 23 ff.); Hüsken, "Das Verhältnis zwischen glücksspielstaatsvertraglichem Glücksspielbegriff gemäß § 3 Abs. 1 GlüStV und rundfunkstaatsvertraglichem Gewinnspielbegriff gemäß § 8a Abs. 1 RStV - Echte Konkurrenz oder kollisionsloser Gleichlauf?", ZfWG 2009, 153 (156). 53
- Die Grenze, bis zu der noch von einem ganz unbedeutenden Einsatz auszugehen ist, dürfte in Anlehnung an die strafgerichtliche Rechtsprechung, 54
- vgl. OLG München, Beschluss vom 22. Dezember 2005 - 6 W 2181/05 -, Juris; LG Freiburg (Breisgau), Urteil vom 12. Mai 2005 - 3 S 308/04 -, Juris, 55
- und unter Berücksichtigung der vom Gesetzgeber in anderem Zusammenhang vorgenommenen Grenzziehung (vgl. § 8a Abs. 1 Satz 6 Hs. 1 des Rundfunkstaatsvertrags – RStV) bei 0,50 Euro liegen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass – entgegen der Einschätzung der Antragstellerin – das Entgelt im Rechtssinne nicht ausschließlich in dem Anteil liegt, der nach Ausschüttung der Gewinne beim Veranstalter verbleibt, sondern gerade auch den Betrag erfassen muss, aus dem die Gewinne aufgebracht werden. Denn das Entgelt darf nicht nur der Deckung der Veranstaltungskosten, sondern muss gerade auch der Finanzierung der Gewinne dienen. 56
- Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 10. Juni 2008 - 4 B 606/08 -, Juris (Rn. 16). 57
- Danach enthielt das Angebot des Spiels "I" unter www.U.de jedenfalls ganz überwiegend Varianten, die im Sinne des § 3 Abs. 1 GlüStV entgeltlich waren. Nach den Angaben in der von der Antragstellerin vorgelegten "Ergänzende(n) gutacherliche(n) Stellungnahme zur Qualifikation von Spielen als Glücksspiele im Sinne des § 3 Abs. 1 GlüStV vom 14.10.2009", die Varianten zu 1,00, 2,50, 5,00 und 10,00 Euro anführte, erhielt ein Spieler die Chance auf einen Gewinn sogar nur dann, wenn er ein Entgelt für die Teilnahme zahlte, das den Betrag von 0,50 Euro überstieg. Erstmals mit der Antragschrift hat die Antragstellerin geltend gemacht, dass auch eine Variante mit einem Einsatz von 0,50 Euro angeboten wurde, die eine Gewinnchance eröffnete. Später hat die Antragstellerin unter Vorlage einer eidesstattlichen Versicherung ihres Prokuristen sogar vorgetragen, das Spiel in den letzten Tagen vor seiner endgültigen Abschaltung am 28. März 2010 nur noch bis zu einem maximalen Einsatz von 0,50 Euro angeboten zu haben. Unabhängig davon, ob dieser Vortrag auf dem oben dargestellten fehlerhaften Verständnis des Entgeltbegriffs beruht, wurde das Spiel jedenfalls bei Erlass der streitbefangenen Verfügung vom 8. März 2010 auch in teureren Varianten angeboten, was hinreichende Veranlassung zum ordnungsrechtlichen Einschreiten seitens der Bezirksregierung Düsseldorf bot. 58
- (b) Darüber hinaus erfüllt das bei Erlass der Ordnungsverfügung vom 8. März 2010 angebotene Spiel "I" auch die Anforderungen des Glücksspielbegriffs an seine Zufallsabhängigkeit. Die Entscheidung über den Gewinn hängt bei ihm jedenfalls überwiegend vom Zufall und nicht – wie beim Geschicklichkeitsspiel – von den geistigen und körperlichen Fähigkeiten, den Kenntnissen, der Übung und der Aufmerksamkeit des Spielers ab. 59
- Vgl. zu dieser Abgrenzung: BVerwG, Urteil vom 28. März 2001 - 6 C 2.01 -, Juris (Rn. 23). 60

Die Einordnung von Kartenspielen als Glücks- oder Geschicklichkeitsspiel erfolgt differenziert. Poker ist in der Rechtsprechung bisher überwiegend unter Hinweis auf das vorherrschende Zufallsmoment der Kartenverteilung und die eingeschränkten Erkenntnismöglichkeiten zum Kartenblatt der Mitspieler als Glücksspiel eingestuft worden.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 3. Dezember 2009 - 13 B 775/09 -, Juris (Rn. 41); OVG NRW, Beschluss vom 10. Juni 2008 - 4 B 606/08 -, Juris (Rn. 14); OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. April 2009 - OVG 1 S 203.08 -, Juris (Rn. 7); VG Düsseldorf, Beschluss vom 18. Mai 2009 - 27 L 1607/08 -, Juris (Rn. 74); VG Wiesbaden, Urteil vom 10. Dezember 2007 - 5 E 770/06 -, Juris (Rn. 41); VG Neustadt (Weinstraße), Beschluss vom 9. Juli 2008 - 5 L 592/08.NW -, Juris (Rn. 9); a.A. für Turnierpoker LG Karlsruhe, Urteil vom 9. Januar 2009 - Ns 97 Js 14968/07, 18 AK 127/08 -.

Beim Skat hat der Bundesfinanzhof in zwei älteren Entscheidungen aufgrund der Umstände des Einzelfalles ein Geschicklichkeitsspiel angenommen und dabei vor allem auf die Dauer des Spiels abgestellt. Er hat angenommen, dass beim Skat "über eine gewisse Dauer letztlich der gewinnt, der über die besseren Fertigkeiten verfügt."

Vgl. BFH, Urteil vom 11. November 1993 - XI R 48/91 -, Juris (Rn. 16).

Das Risiko der schlechten Karten werde desto mehr ausgeglichen, je länger gespielt werde. Ein Vorherrschen des Zufalls könne man nur bei ganz geringer Spieldauer annehmen.

Vgl. BFH, Urteil vom 4. Mai 1951 - II 2/51 U -, Juris (Rn. 5).

Teilweise wird ein Überwiegen des Geschicklichkeitsmoments beim Skat allerdings erst ab einer Zahl von 20 bis 30 Spielrunden angenommen.

Vgl. die Einschätzung der 1. Instanz, die das BVerwG in seinem Urteil vom 28. November 1963 - I C 69 und 72.60 -, Juris (Rn. 63) unbeanstandet wiedergibt.

Demgegenüber steht nach Einschätzung des Landgerichts Köln beim Skat generell wie auch beim Doppelkopf das Zufallsmoment des "guten Blattes" im Vordergrund.

Vgl. LG Köln, Urteil vom 22. Oktober 2009 - 31 O 552/08 -, Juris (Rn. 29).

Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze hängt beim Spiel "I" die Entscheidung über den Gewinn überwiegend vom Zufall ab.

Zwar weist diese Form des Mau Mau-Spiels durchaus auch Geschicklichkeitsmomente auf. So ist es grundsätzlich eine Frage des taktischen Geschicks, so abzulegen, dass der Spieler möglichst lange von jeder Farbe noch eine Karte hat, was allerdings bei anfangs sieben Karten auf der Hand und vier Spielfarben verhältnismäßig wenig Variationsmöglichkeiten lässt. Auch ist es prinzipiell taktisch von Vorteil, zunächst die hochwertigen Karten abzuwerfen. Dabei muss der Spieler abwägen, ob er trotz der Gefahr hoher Punktverluste bei frühem Spielende bestimmte Sonderkarten zurückhält, um damit auf den weiteren Spielverlauf noch flexibel reagieren zu können. Dem stehen jedoch erhebliche Zufallsmomente gegenüber. Diese liegen bei "I" vor allem in der Verteilung der Karten auf die Spieler, der Reihenfolge der Karten im Stapel und damit auch der Bestimmung der ersten offenen Karte, die bedient werden muss. Darüber hinaus ist auch die Reihenfolge des Ablegens der Karten durch die Mitspieler vom einzelnen Spieler im Wesentlichen nicht zu beeinflussen und damit letztlich vom Zufall abhängig.

Entgegen der Einschätzung von E in der von der Antragstellerin vorgelegten "Ergänzende(n) gutacherliche(n) Stellungnahme zur Qualifikation von Spielen als Glücksspiele im Sinne des § 3 Abs. 1 GlüStV vom 14.10.2009" überwiegen diese Zufalls- die Geschicklichkeitsmomente bei wertender Betrachtung deutlich. Zwar trifft es zu, dass beim Mau Mau im Vergleich zum Skat nicht nur die Farbe, sondern auch die Zahl bedient werden kann, was eine insoweit größere Auswahl bei der Bestimmung der abzulegenden Karte und damit grundsätzlich mehr Raum für taktische Überlegungen eröffnet. Dafür besteht beim Skat die Möglichkeit, mit Bube oder Trumpffarbe zu stechen, wenn die angespielte Farbe nicht bedient werden kann, während beim Mau Mau lediglich ein Bube auf eine "fremde" Farbe oder Zahl gelegt werden kann. Dadurch wird das Mehr an Entscheidungsfreiheit beim Mau Mau erheblich relativiert. Welche Bedeutung insoweit dem von E weiter betonten Umstand zukommt, dass es beim Skat eine Trumpffarbe gibt, während das Mau Mau-Spiel nur drei Sonderkarten kennt, ist nicht ersichtlich. Nicht nachvollziehbar ist auch die weitere Einschätzung, dass die Sonderkarten, etwa das Ausspielen einer Sieben, beim Mau Mau nicht notwendigerweise zu einem Vorteil führten. Wenn insoweit ausgeführt wird, dass der in der Reihe folgende Mitspieler, wenn er selbst keine Sieben besitzt, vier Karten ziehen muss, so trifft dies bereits der Sache nach nicht zu, da eine solche Verpflichtung nur besteht, wenn zwei aufeinanderfolgende Spieler zuvor eine Sieben abgelegt haben. Abgesehen davon ist es angesichts des Ziels des Spiels, möglichst als Erster alle Karten abgelegt zu haben, jedenfalls aber möglichst wenige Punkte noch auf der Hand zu haben, wenn ein Mitspieler alle Karten abgelegt hat, fernliegend, mit E darin einen Vorteil zu sehen, dass der Spieler, wenn er eine entsprechende Anzahl von "Strafkarten" ziehen musste, im Vergleich zu den Mitspielern über mehr Möglichkeiten verfügt, die oberste Karte zu bedienen. Denn mit der Erhöhung der Zahl der Karten auf der Hand und der mit ihnen verbundenen Punktwerte wird der Spieler um eine entsprechende Anzahl von Runden zurückgeworfen und vom Ziel des Spiels entfernt. Wenn E im Weiteren betont, dass beim Mau Mau nur bedient werden müsse und nicht wie beim Skat Stiche gemacht werden müssten, die zudem möglichst wertvoll sein sollten, so deutet gerade dies den maßgeblichen Umstand an, der für ein Überwiegen der Zufallsmomente beim Mau Mau spricht. Das Spiel räumt zwar gegebenenfalls mehr Raum für die Auswahl der abzulegenden Karte ein, bietet aber insgesamt – gerade auch im Vergleich zum Skat – kaum Möglichkeiten, den Spielablauf durch eigene Geschicklichkeit zu beeinflussen. Es handelt sich um ein einfaches Ablegespiel mit lediglich drei Sonderkarten, bei dem Farbe und Zahl bedient werden können. Geschick kann der Spieler ausschließlich bei der Entscheidung einsetzen, welche Karte er ausspielt und dabei auch nur insoweit, als er damit dem Gegner schaden kann oder sich selbst für den weiteren Spielablauf eine möglichst große Flexibilität erhält. Ansonsten ist der Spielverlauf einzig und allein vom Zufall abhängig: welche Karten der Spieler am Anfang erhält, welche er im Stapel zieht und welche ausgespielt werden.

Auf die Anzahl der Spielrunden kommt es danach ebenso wenig an wie auf das von der Antragstellerin dargelegte System der Einstufung der Spieler nach Fähigkeitsstufen. 74
Letzteres vermag im Übrigen schon deshalb keinen effektiven Schutz davor zu bieten, auf deutlich stärkere Spieler zu treffen, weil der Kundenstamm nicht fest, sondern offen ist und ein neuer Spieler auf www.U.de auch bei entsprechender Erfahrung aus vergleichbaren Spielen zunächst in die niedrigste Fähigkeitsstufe eingeordnet werden dürfte.

(b) Es spricht nach gegenwärtigem Erkenntnisstand auch Überwiegendes für die Annahme, 75
dass die Antragstellerin das Glücksspiel "I" (zumindest mit-) veranstaltet hat.

Den Begriff des Veranstaltens oder des Veranstalters eines Glücksspiels definiert der 76
Glücksspielstaatsvertrag nicht. Zur Eingrenzung des Begriffs kann jedoch auf die

Rechtsprechung zum Straftatbestand des § 284 StGB, mit der Einschränkung, dass der Glücksspielstaatsvertrag abweichend vom Straftatbestand des § 284 StGB zwischen der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspiel differenziert, und zum Lotteriesteuerecht, zurückgegriffen werden.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 12. Januar 2010 - 13 B 939/09 -, juris (Rn. 36); Bayerischer VGH, Beschluss vom 1. April 2011 - 10 CS 10.2180 -, Juris (Rn. 17); VG Düsseldorf, Beschluss vom 24. Juni 2009 - 27 L 1131/08 -, juris (Rn. 59 ff.); Dietlein / Hüsken, in: Dietlein / Hecker / Ruttig, Glücksspielrecht - Kommentar, 2008, § 2 GlüStV Rn. 4; Postel, in: Dietlein / Hecker / Ruttig, a. a. O., § 4 GlüStV Rn. 27. 77

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ist Veranstalter im Sinne der Bestimmung des § 284 StGB, wer verantwortlich und organisatorisch den äußeren Rahmen für die Abhaltung des Glücksspiels schafft und der Bevölkerung dadurch den Abschluss von Spielverträgen ermöglicht. 78

Vgl. BGH, Urteil vom 28. November 2002 - 4 StR 260/02 -, juris (Rn. 12). 79

Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs ist Veranstalter im Sinne des Lotteriesteuerechts, wer das Gestaltungsrecht für die vertragsrechtliche Ordnung des Spielgeschehens inne hat, einschließlich der Möglichkeit, die regelungsbedürftigen Fragen im Verhältnis zu den teilnehmenden Spielern, zum Beispiel durch vorformulierte Vertragsbedingungen (allgemeine Geschäftsbedingungen = AGB), zu ordnen. 80

Vgl. BFH, Urteil vom 2. April 2008 - II R 4/06 -, juris (Rn. 34). 81

Ob eine dieser Definitionen allein den Begriff des Veranstalters im Sinne des Glücksspielstaatsvertrags jedoch allein (noch) zutreffend erfasst, kann offen bleiben. 82

OVG NRW, Beschluss vom 12. Januar 2010 - 13 B 939/09 -, juris (Rn. 36). 83

Gleiches gilt für die Frage, ob bei der Bestimmung dieses Begriffs der Einordnung des Glücksspielstaatsvertrags als Teil des Ordnungsrechts Rechnung zu tragen ist und die allgemeinen Grundsätze des Polizei- und Ordnungsrechts zur Störerhaftung – die eine Zurechnung auf der Grundlage der Theorie der unmittelbaren Verursachung auf Ursachen begrenzt, welche unmittelbar die Gefahr oder Störung setzen und so die Gefahrengrenze überschreiten – einzubeziehen sind. 84

Denn schon nach obigem Ansatz dürfte die Antragstellerin als Veranstalterin des unerlaubten Glücksspiels zu qualifizieren sein. 85

Allerdings sprechen einige Umstände gegen die Annahme, dass die Antragstellerin allein verantwortlich und organisatorisch den Rahmen für die Veranstaltung von Glücksspielen unter der Domain www.U.de geschaffen hat. 86

Vgl. zu diesem Ansatz: OVG NRW, Beschluss vom 12. Januar 2010 - 13 B 939/09 -, juris (Rn. 41). 87

Inhaber dieser Domain war bis zuletzt die Muttergesellschaft der Antragstellerin, die frühere U1, heutige U2 (vgl. von der Bezirksregierung Düsseldorf eingeholte WHOIS-Auskunft, Bl. 51 des Verwaltungsvorgangs). Inzwischen ist allerdings der Geschäftsführer der Antragstellerin – der gleichzeitig Alleinvorstand der Muttergesellschaft ist – unter der Anschrift der Antragstellerin als Domaininhaber benannt. 88

Vgl. WHOIS-Auskunft vom 8. April 2011 unter www.denic.de .	89
Darüber hinaus wird im Impressum dieser Website und in den dort abrufbaren AGB als Veranstalter der dort angebotenen Spiele die U3 mit Sitz in London angeführt. In den AGB ist auch vorgesehen, dass der Nutzungsvertrag zur Nutzung der Spieleplattform und die Spielverträge unmittelbar zwischen dem Spielteilnehmer und U3 zustande kommen.	90
Vgl. http://www.U.de/info/imprint und http://www.U.de/info/agb .	91
Selbst wenn dies unterstellt wird, ist jedoch nicht die U3, an der die Muttergesellschaft der Antragstellerin, die U2, nach einer gesellschaftsrechtlichen Entherrschung zugunsten einer von ihr – der U2 – gegründeten schweizerischen Stiftung über ihre britische Tochter N nur noch mittelbar 16% der Anteile hält,	92
vgl. hierzu etwa U2 Geschäftsbericht 2010, abrufbar unter: https://www.U2.de/fileadmin/downloads/U2_GB2010_D.pdf , S. 46,	93
als alleinige Veranstalterin der Spiele auf der Website www.U.de anzusehen. Vielmehr ist die Antragstellerin jedenfalls Mitveranstalterin dieser Spiele, indem sie zu wesentlichen Teilen den äußeren Rahmen für die Abhaltung des Glücksspiels schafft und offensichtlich auch Einfluss auf die vertragsrechtliche Ordnung des Spielgeschehens inne hat.	94
Es ist nicht nur unstreitig, dass sie die unter www.U.de angebotenen Spiele entwickelt. Die Antragstellerin räumt auch selbst ein, diese Website, das heißt die Spieleplattform zu betreiben.	95
Vgl. http://www.U.de/info/imprint und http://www.U.de/info/agb .	96
Damit besitzt sie faktisch entscheidenden Einfluss auf das dortige Angebot.	97
In dieses Bild fügt es sich ein, dass die redaktionelle Verantwortung des Angebots auf dieser Website bei ihr liegt. Nur so erklärt es sich, dass im Impressum als insoweit Verantwortlicher auch ein Mitarbeiter in ihrem Hause in Hamburg benannt wird.	98
Vgl. http://www.U.de/info/imprint : "N1, Tel.: 040 - xx xx xx x".	99
Gleiches gilt im Übrigen auch für denjenigen, der Ansprechpartner in Sachen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ist.	100
Vgl. http://www.U.de/info/imprint : "C, Tel.: 040 - xx xx xx x".	101
Darüber hinaus macht sich die Antragstellerin sowohl auf der Spieleplattform www.U.de als auch auf ihrer eigenen Homepage www.U4.de die Veranstaltung der Spiele zu eigen. So wird auf der Spieleplattform unter dem Menüpunkt "Unternehmen" ausgeführt:	102
"U.de ist das Portal für Flashspiele und wird betrieben von der U4 GmbH. Hier bieten wir Kunden die Möglichkeit sogenannte Skillgames zu spielen. Ein Skillgame ist ein Geschicklichkeitsspiel. Hierunter wird verstanden, dass Sie durch Training und Geschick das Ergebnis des Spiels beeinflussen können. Wenn Sie volljährig sind, haben Sie die Möglichkeit, unsere Spiele auch um Geld zu spielen. Lesen Sie hier mehr über die U4 GmbH."	103
Vgl. http://www.U.de/info/company	104

Damit wird nach außen hin deutlich gemacht, dass die Antragstellerin das Unternehmen ist, das die Spiele auf U.de anbietet. Auffällig ist, dass die U3 bei diesem Hinweis zum Unternehmen nicht erwähnt wird.	105
Noch eindeutiger sind insoweit die Feststellungen auf der Homepage der Antragstellerin. Dort führt sie unter dem Menüpunkt "Unternehmen" aus:	106
"Seit 1. August 2008 ist unser neues Spieleportal www.U.de live. Auf der Plattform bieten wir Online-Spiele für jedermann an, bei denen der Spieler sein Können in Echtzeit gegen andere messen und um Geld spielen und gewinnen kann."	107
Vgl. http://www.U4.de/index.php .	108
Ausdrücklich stellt die Antragstellerin mithin dort fest, dass sie es ist, die unter www.U.de Online-Spiele anbietet.	109
Dementsprechend fordert sie unter dem Menüpunkt "Portfolio" auch dazu auf,	110
"auf www.U.de unsere Produkte selbst aus(zuprobieren) und (...) sich von den Spielen begeistern (zu lassen)."	111
Vgl. http://www.U4.de/portfolio.php .	112
Sie wendet sich damit unmittelbar als Anbieter an den potentiellen Spieler und tritt nicht lediglich als Entwickler der Spiele und Dienstleister für eine fremde Firma in Erscheinung, die das Endkundengeschäft allein in den Händen hält.	113
Dies unterstreicht die Antragstellerin auch noch einmal auf ihrer Homepage unter dem Menüpunkt "Presse – Jobs", wenn sie dort erläutert:	114
"Unseren Kunden bieten wir browserbasierte Skillgames sowie andere attraktive Online Gaming-Produkte. Auf unserer Plattform www.U.de finden Internetnutzer Online-Spiele für jedermann, bei denen der Spieler sein Können in Echtzeit gegen andere messen und um Geld spielen und gewinnen kann."	115
Vgl. http://www.U4.de/presse.php .	116
Sie spricht insoweit ausdrücklich von ihren Kunden und ihrer Plattform.	117
Zusammenfassend ist es somit die Antragstellerin, die die Spiele entwickelt, die Website betreibt und insoweit die redaktionelle Verantwortung und die Öffentlichkeitsarbeit für die Spieleplattform übernimmt. Sie bietet ihren Kunden auf ihrer Plattform ihre Spiele an und wirbt auch auf ihrer eigenen Homepage dafür.	118
Dieser Internetauftritt macht nicht nur überdeutlich, dass die Antragstellerin zumindest in wesentlichen Teilen den äußeren Rahmen für die Abhaltung der Spiele schafft, sondern legt auch nahe, dass sie – trotz der Benennung der U3 als Veranstalterin der Spiele und Vertragspartnerin der Spieler in den AGB und im Impressum, die ansonsten jedoch auffälligerweise nicht mehr erwähnt wird – Einfluss auf die Vertragsverhältnisse zu ihren Kunden auf der Spieleplattform hat. Letzteres wird noch durch eine auf ihrer Homepage unterbreitete Stellenanzeige unterstrichen. So sucht sie dort "zur Verstärkung des Teams" einen "Specialist Fraud Prevention", zu dessen Aufgabengebiet es nicht nur zählt, "unseren externen Payment-Dienstleister (zu steuern) und (...) am Markt nach möglichen Alternativ-	119

und Ergänzungssystemen (zu suchen)", sondern der auch "verantwortlich (ist) für die Strukturierung und Überwachung sämtlicher Prozesse im Rahmen des Zahlungsverkehrs".

Vgl. <http://www.U4.de/presse.php> 120

Dies verdeutlicht, dass die Antragstellerin selbst jedenfalls erheblichen Einfluss auf die Gestaltung des Zahlungsverkehrs mit den Kunden hat und damit – entgegen ihren Angaben – in die Abwicklung der Spiele mit den Kunden eingebunden ist. 121

Bei alledem drängt sich der Verdacht auf, dass die im Impressum und in den AGB unter www.U.de vorgenommene Trennung zwischen dem Betreiber der Website und dem Veranstalter der Spiele künstlich ist und nicht den Tatsachen entspricht. Dem muss indes hier nicht weiter nachgegangen werden, da die obigen Feststellungen jedenfalls die Einschätzung tragen, dass die Antragstellerin zumindest Mitveranstalterin der auf dieser Website angebotenen Spiele ist. 122

(c) Des weiteren hatte die Bezirksregierung Düsseldorf angesichts der vielgliedrigen Konzernstruktur von U und der in den AGB vorgesehene Regelung, dass eine andere Konzerntochter Partner des Spielvertrags wird, auch Anlass der Antragstellerin ergänzend die Vermittlung von Glücksspiel zu untersagen. 123

Vgl. zu einem anderen Glücksspielkonzern: OVG NRW, Beschluss vom 30. Juni 2010 - 13 B 645/10 -, Juris (Rn. 31 ff.); VG Düsseldorf, Beschluss vom 20. Mai 2010 - 27 L 28/10 -, Juris (Rn. 72 ff.). 124

(d) Schließlich hat die Bezirksregierung Düsseldorf die Antragstellerin auch zu Recht als für unerlaubtes Glücksspiel Werbende in Anspruch genommen. 125

Der von dem Werbeverbot in Ziffer 1 der Ordnungsverfügung betroffene, unter der Domain www.U.de abrufbare Internetinhalt enthielt Werbung im Sinne des § 5 Abs. 4 GlüStV für in Nordrhein-Westfalen unerlaubtes Glücksspiel im Sinne des § 9 Abs. 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 1 GlüStV. Der Inhalt der Seite mit der Übersicht über die verschiedenen auf der Plattform angebotenen Spiele, auf der früher auch "I" aufgeführt wurde (vgl. Bl. 1 f. des Verwaltungsvorgangs mit Screenshot zur Seite www.U.de/games), ist als Werbung zu qualifizieren. Werbung stellt in Anlehnung an § 2 Abs. 2 Nr. 7 Satz 1 RStV jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs dar, die gegen Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung oder als Eigenwerbung im Internet abrufbar gemacht wird mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen, gegen Entgelt zu fördern. Weitergehend hat das Bundesverwaltungsgericht gerade im Zusammenhang mit dem Glücksspiel festgestellt, dass jeder an das Publikum gerichtete Hinweis eines Anbieters auf ein eigenes entgeltliches Angebot unter den Begriff der Werbung fällt. 126

Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 13.09 -, Juris (Rn. 54). 127

Diese Anforderungen erfüllte die genannte Webseite. Mit dem Hinweis 128

"I – Das Wahnsinns-Mau Mau Erlebnis. Live spielen, cool aussehen und schnell gewinnen (...) – 4.691,20 € – 12467 Spiele heute – Jetzt spielen!" 129

wies die Antragstellerin auf ein eigenes entgeltliches Glücksspielangebot hin. Darüber hinaus machen die Aufforderung "Jetzt spielen" unter Hinweis auf die Gewinnmöglichkeit sowie der Umstand, dass an dieser Stelle der unmittelbare Übergang zum betreffenden Glücksspiel 130

ermöglicht wurde, deutlich, dass die Angaben auch den Absatz des entgeltlichen Glücksspiels fördern sollten.

(3) Ermessensfehler in Bezug auf die Anordnungen in den Ziffern 1 und 2 der Ordnungsverfügung vom 8. März 2010 dürften nicht gegeben sein. Die Ermessensausübung hält sich in den gesetzlichen Grenzen. Im Besonderen ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt. Die Anordnungen dürften zur Zielerreichung geeignet, erforderlich und angemessen sein. Die Kammer hält uneingeschränkt daran fest, dass die Befolgung der Untersagungsanordnung weder tatsächlich noch rechtlich unmöglich ist und die mit der Befolgung der Untersagungsanordnung verbundenen praktischen Auswirkungen nicht außer Verhältnis zu dem hiermit verfolgten Zweck stehen. Im Ganzen wird zur Begründung auf die gefestigte Rechtsprechung der Kammer, 131

vgl. Beschlüsse vom 18. Mai 2009 - 27 L 1139/08, 27 L 190/09 und 27 L 1607/08 -, 26. Mai 2009 - 27 L 1147/08 -, 24. Juni 2009 - 27 L 1131/08 -, 17. Juli 2009 - 27 L 990/09 - und 22. Juli 2009 - 27 L 1050/09 - (NRWE = Juris), 132

und des OVG NRW, 133

vgl. Beschlüsse 30. Oktober 2009 - 13 B 744/09 und 13 B 736/09 -, 3. November 2009 - 13 B 804/09, 13 B 716/09 und 13 B 715/09 -, 5. November 2009 - 13 B 892/09 -, 13 B 1148/09 und 13 B 724/09 -, 6. November 2009 - 13 B 723/09 -, 9. November 2009 - 13 B 991/09 -, 12. November 2009 - 13 B 959/09 -, 3. Dezember 2009 - 13 B 776/09 und 13 B 775/09 -, 8. Dezember 2009 - 13 B 819/09 und 13 B 958/09 -, 21. Dezember 2009 - 13 B 725/09 -, 28. Dezember 2009 - 13 B 903/09 - und 22. Februar 2010 - 13 B 1809/09 - (NRWE = Juris), 134

verwiesen. 135

Ferner dürfte die der Antragstellerin zur Erfüllung der Ziffer 1 der Verfügung in deren Ziffer 2 gesetzte Frist von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Bescheides vom 8. März 2010 noch angemessen sein. 136

Vgl. mit dem gegenteiligen Ergebnis im Falle einer Frist von vier Tagen: VG Ansbach, Beschlüsse vom 27. Oktober 2009 - AN 4 S 09.01870 und 01887 -, juris (Rn. 32 bzw. 30); auf die Beschwerde zum erstgenannten Beschluss hat der Bayerische VGH im Beschluss vom 19. Mai 2010 - 10 CS 09.2672, juris (Rn. 25) für die gegebenenfalls erforderliche Anschaffung, Erprobung und endgültige Implementierung einer Geolokalisation eine Frist von vier Wochen für angemessen erklärt. 137

Die Antragstellerin hat die Ordnungsverfügung ausweislich des Empfangsbekennnisses ihrer Verfahrensbevollmächtigten am 8. März 2010 erhalten. Sie wusste seit ihrer Anhörung vom 30. Oktober 2009 davon, dass die Bezirksregierung Düsseldorf von ihr die Unterlassung der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspiel und der Werbung für derartige Glücksspielangebote im Internet in Nordrhein-Westfalen erwartet. 138

Vgl. insoweit ebenfalls auf die Anhörung abstellend: OVG NRW, Beschluss vom 2. Juli 2010 - 13 B 646/10 -, juris (Rn. 43). 139

Die Qualifikation angebotener Spiele beziehungsweise Spielvarianten als Glücksspiele kann für sie auch nicht überraschend gewesen sein, da sie selbst ein Gutachten zu dieser Frage in Auftrag gegeben hatte, das E bereits unter dem 14. Oktober 2009 erstellt hatte. Dass es der Antragstellerin trotz entsprechender Bemühungen nicht möglich war, bis zum 22. März 2010 140

geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um dem Veranstaltungs-, Vermittlungs- und Werbeverbot in Nordrhein-Westfalen zu entsprechen, hat sie nicht substantiiert dargelegt. Selbst wenn etwaige Maßnahmen zur Geolokalisation nicht bis zum genannten Zeitpunkt hätte erfolgen können, war es der Antragstellerin jedenfalls bis dahin möglich und angesichts des Zeitablaufs auch zumutbar, das betreffende Glücksspiel und die Werbung hierfür zumindest vorübergehend (gegebenenfalls bis zur Installation eines solchen Geolokalisationsprogrammes) ganz aus dem Netz zu nehmen. Dementsprechend hat die Antragstellerin das Spiel nach eigenem Bekunden auch tatsächlich am 22. März 2010 für Einsätze oberhalb von 50 ct und am 28. März 2010 vollständig abgeschaltet.

Ein Ermessensfehler lässt sich auch nicht – wie von der Antragstellerin geltend gemacht – deshalb feststellen, weil die Bezirksregierung Düsseldorf nicht gleichzeitig ordnungsrechtlich gegen Konkurrenten vorgegangen ist, die ebenfalls entgeltliche Mau Mau-Spiele im Internet anbieten. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass es angesichts der Vielschichtigkeit des Internet bereits objektiv nicht möglich ist, gegen alle Anbieter entsprechender Glücksspiele gleichzeitig vorzugehen. 141

Schließlich leidet die Untersagungsverfügung nicht deshalb an Ermessensfehlern, weil die Bezirksregierung Düsseldorf in ihrer Begründung angenommen hat, dass die Veranstalter- und Vermittlertätigkeit wegen der Rechtsgültigkeit des Glücksspielmonopols generell nicht erlaubt werden könnte. Bei unterstellter Unionsrechtswidrigkeit der Monopolregelungen könnte eine Erlaubnis zwar nicht bereits unter Verweis auf diese abgelehnt werden. Das änderte aber nichts daran, dass im Streitfall eine Erlaubnis aus den Gründen des generellen Verbotes des § 4 Abs. 4 GlüStV nicht erteilt werden kann und demgemäß das nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV auszuübende Ermessen wegen der Strafbarkeit verbotenen Glücksspiels (§ 284 StGB) regelmäßig zu Lasten des Glücksspielveranstalters und –vermittlers auf Null reduziert ist. 142

Vgl. Sächsisches OVG, Beschluss vom 4. Januar 2011 - 3 B 507/09 -, Juris (Rn. 10); in diesem Sinne auch OVG NRW, Beschluss vom 22. März 2011 - 4 B 48/11 -, Juris (Rn. 10), m. w. N. und Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 11. November 2010 - 11 MC 429/10 -, Juris (Rn. 37) sowie in Hinsicht das Verbot des § 21 Abs. 2 Satz 1 GlüStV BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 13/09 -, Juris (Rn. 72). 143

bb. Die der Verfügung zu Grunde gelegten Rechtsgrundlagen zur Untersagung von Glücksspiel im Internet begegnen weder unter verfassungsrechtlichen noch unter unionsrechtlichen Gesichtspunkten durchgreifenden Bedenken. Dies gilt sowohl in Bezug auf das Internetverbot des § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV (1) als auch hinsichtlich des Erlaubnisvorbehaltes des § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV (2). 144

(1) Das auf das Internet bezogene Veranstaltungs-, Vermittlungs- und Werbeverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV und § 5 Abs. 3 GlüStV verstößt nicht gegen Verfassungsrecht, 145

vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 -, NVwZ 2008, 1338, 146

und ist zugleich unionsrechtlich nicht zu beanstanden. 147

Vgl. Bayerischer VGH, Beschlüsse vom 1. April 2011 - 10 CS 10.2180 und 10 CS 10.589 -, Juris (Rn. 22 ff.); OVG NRW, Beschlüsse vom 19. Januar 2011 - 13 B 1290/10 - und vom 23. November 2010 - 13 B 1016/10 -, Juris; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20. Januar 2011 - 6 S 1685/10 -, Juris; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 10. März 2011 - 148

11 MC 13/11 -, Juris; Hessischer VGH, Urteil vom 3. März 2011 - 8 A 2423/09 -, Juris; Sächsisches OVG, Beschluss vom 4. Januar 2011 - 3 B 507/09 -, Juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschlüsse vom 14. Januar 2011 - OVG 1 S 221.10 - und vom 26. Oktober 2010 - OVG 1 S 154.10 -, Juris; OLG Köln, Urteil vom 19. November 2010 - 6 U 38/10 -, Juris; LG Düsseldorf, Urteil vom 3. November 2010 - 12 O 232/09 -, Juris.

Ein Verstoß gegen die in Rede stehende Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (früher Art. 49 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) liegt nicht vor. Insoweit kann offenbleiben, ob das staatliche Sportwettenmonopol (§ 10 Abs. 2 und Abs. 5 GlüStV) gegen Unionsrecht verstößt. 149

Vgl. hierzu EuGH, Urteile vom 8. September 2010 - C-409/06 - [Winner Wetten], - C-316/07, C-409/07, C-410/07, C-358/07, C-359/07 und C-360/07 - [Markus Stoß] sowie - C-46/08 - [Carmen Media], Juris -; BVerwG, Urteile vom 24. November 2010 - 8 C 13, 14 und 15.09 -, Juris. 150

Denn eine etwaige Unionsrechtswidrigkeit des staatlichen Sportwettenmonopols erfasst das Internetverbot des § 4 Abs. 4 und des § 5 Abs. 3 GlüStV nicht. 151

So Bayerischer VGH, Beschlüsse vom 1. April 2011 - 10 CS 10.2180 und 10 CS 10.589 -, Juris (jeweils Rn. 21) und hinsichtlich des Erlaubnisvorbehaltes nach § 4 Abs. 1 GlüStV auch BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 13.09 -, Juris (Rn. 77); OVG NRW, Beschluss vom 22. März 2011 - 4 B 48/11 -, Juris (Rn. 60 ff.); OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14. Januar 2011 - OVG 1 S 221.10 -, Juris (Rn. 6 f.); Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 10. März 2011 - 11 MC 13/11 -, Juris (Rn. 7); VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20. Januar 2011 - 6 S 1685/10 -, Juris (Rn. 9); Sächsisches OVG, Beschluss vom 4. Januar 2011 - 3 B 507/09 -, Juris (Rn. 5). 152

Sie würde unmittelbar nur zu einer Unanwendbarkeit der Vorschriften in § 10 Abs. 2 und 5 GlüStV führen. Aber auch mittelbar würde die Unionsrechtswidrigkeit des Monopols nach den entsprechend heranzuziehenden Grundsätzen über die Teilnichtigkeit von Normen, 153

vgl. Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 11. November 2010 - 11 MC 429/10 -, Juris (Rn. 24); Sächsisches OVG, Beschluss vom 4. Januar 2011 - 3 B 507/09 -, Juris (Rn. 5), 154

die Anwendbarkeit der Vorschriften zum Internetverbot in § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV unberührt lassen. 155

Letzteres könnte ohne weiteres für sich allein stehen. Es ist insbesondere von der Frage des allgemeinen Regelungssystems im Glücksspielbereich (Monopol, Konzession, etc.) trennbar. Der Wortlaut des § 4 Abs. 4 und des § 5 Abs. 3 GlüStV stellt keinerlei Bezug zum Monopol her. Die genannten Vorschriften enthalten insbesondere keine unmittelbar mit einem staatlichen Sportwettenmonopol zusammenhängenden oder daran anknüpfenden Anforderungen. Die Regelungssystematik spricht ebenfalls für eine Trennbarkeit beider Regelungen. Das Internetverbot ist im ersten Abschnitt des Glücksspielstaatsvertrages ("Allgemeine Vorschriften") enthalten. Das staatliche Sportwettenmonopol ist hingegen im zweiten Abschnitt ("Aufgaben des Staates") geregelt. Aus einer möglichen Rechtswidrigkeit einer Spezialvorschrift folgt aber nicht die Unanwendbarkeit auch der allgemeinen Norm. Dies gilt jedenfalls dann, wenn - wie hier - ersichtlich keine einheitliche Regelung geschaffen wurde. 156

So hinsichtlich des Erlaubnisvorbehaltes nach § 4 Abs. 1 GlüStV: OVG NRW, Beschluss vom 22. März 2011 - 4 B 48/11 -, Juris (Rn. 64); OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14. Januar 2011 - OVG 1 S 221.10 -, Juris (Rn. 6).

Es kann auch hinreichend sicher angenommen werden, dass der Normgeber ein grundsätzliches Internetverbot auch bei der Wahl eines anderen Regelungsmodells im Glücksspielbereich eingeführt hätte. 158

Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14. Januar 2011 - OVG 1 S 221.10 -, Juris (Rn. 7). 159

Denn mit ihm sollen – von der Wahl des Regelungsmodells unabhängige – speziell im Internet bestehende Gefahren im Hinblick auf die Bekämpfung der Wettsucht und den Jugendschutz, die sich insbesondere aus der dort gegebenen Anonymität des Spielenden und des Fehlens jeglicher sozialen Kontrolle ergeben, begegnet werden. 160

Vgl. Erläuterungen zum GlüStV in der Anlage des Regierungsentwurfs eines Gesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zum GlüStV, LT-Drs. 14/4849, S. 37. 161

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. November 2010 in den Verfahren 8 C 13, 14 und 15/09. Im Urteil zum erstgenannten Verfahren macht das Bundesverwaltungsgericht ganz im Gegenteil hinreichend deutlich, dass eine Unionsrechtswidrigkeit des staatlichen Monopols die übrigen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags grundsätzlich unberührt lässt: 162

"Der Erlaubnisvorbehalt für die Vermittlung von Sportwetten nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV besteht unabhängig von der Wirksamkeit des staatlichen Sportwettenmonopols. (...) Weder der Erlaubnisvorbehalt nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV noch die Einschränkung der Vermittlungstätigkeit durch Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AGGlüStV i.V.m. § 21 Abs. 2 GlüStV sind schon wegen der verfassungs- und unionsrechtlichen Bedenken gegen die Ausgestaltung des Sportwettenmonopols im Glücksspielstaatsvertrag unwirksam. Die gegenteilige Auffassung der Revision übersieht, dass der Erlaubnisvorbehalt nicht allein dazu dient, das Angebotsmonopol durchzusetzen. Vielmehr soll er auch gewährleisten, dass die ordnungsrechtlichen Beschränkungen der Vermittlung beliebiger Angebote beachtet werden. Gleiches gilt für das Zuverlässigkeitserfordernis. Das aus § 21 Abs. 2 Satz 1 GlüStV abzuleitende Verbot der Vermittlung von Sportwetten im Sportvereinslokal knüpft ebenfalls nicht an die problematische Monopolregelung an. Es stellt nicht auf den Anbieter der Wetten ab, sondern verbietet nur eine bestimmte Art und Weise des Vertriebs." 163

BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 13, 14 und 15/09 - Juris (Rn. 73 und 77). Vgl. hierzu auch OVG NRW, Beschluss vom 22. März 2011 - 4 B 48/11 -, Juris (Rn. 105); Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 10. März 2011 - 11 MC 13/11 -, Juris (Rn. 7). 164

Gleiches gilt für die Urteile des Europäischen Gerichtshofs vom 8. September 2010. Indem der Gerichtshof in der Rechtssache C-46/08 [Carmen-Media] die Vorlagefragen drei und vier zur Vereinbarkeit des Erlaubnisvorbehaltes und des Internetverbotes mit den Grundfreiheiten beantwortet, ohne die unionsrechtlichen Bedenken gegen das Sportwettenmonopol zu erwähnen, obwohl diese zu den vorangegangenen Vorlagefragen erörtert worden sind und die weiteren Vorlagefragen ausdrücklich nur für den Fall der Unionsrechtswidrigkeit des Monopols gestellt worden waren, macht er deutlich, dass insoweit kein inhaltlicher Zusammenhang besteht. 165

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 22. März 2011 - 4 B 48/11 -, Juris (Rn. 106);
Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 11. November 2010 - 11 MC 429/10 -, Juris (Rn. 29).

Durch das Verbot des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspiel im Internet und der Werbung hierfür wird der freie Dienstleistungsverkehr zwar beschränkt. 167

Vgl. EuGH, Urteile vom 6. November 2003 - C- 243/01 - [Gambelli], 6. März 2007 - C-338, 359 und 360/04 - [Placanica], 8. September 2009 - C-42/07- [Liga Portuguesa] und 8. September 2010 - C-46/08 - [Carmen Media], Juris. 168

Diese Beschränkung ist jedoch gemeinschaftsrechtlich gerechtfertigt. 169

So auch Bayerischer VGH, Beschlüsse vom 1. April 2011 - 10 CS 10.2180 und 10 CS 10.589 -, Juris (jeweils Rn. 22 ff.). 170

Das Verbot des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspielen über das Internet und die Werbung hierfür dient zwingenden Gründen des Allgemeininteresses. Als solche sind der Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung, die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen und die Verhütung von Störungen der sozialen Ordnung im Allgemeinen anerkannt. 171

Vgl. EuGH, Urteile vom 6. November 2003 - C- 243/01 - [Gambelli], Juris (Rn. 67), vom 6. März 2007 - C-338, 359 und 360/04 - [Placanica], Juris (Rn. 46), vom 8. September 2009 - C-42/07- [Liga Portuguesa], Juris (Rn. 56) und vom 8. September 2010 - C-46/08 - [Carmen Media], Juris (Rn. 55). 172

Das Verbot des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspiel im Internet und der Werbung ist auch im unionsrechtlichen Sinne geeignet, die vom Land Nordrhein-Westfalen geltend gemachten Ziele zu verwirklichen. 173

Vgl. hierzu schon: OVG NRW, Beschluss vom 3. Dezember 2009 - 13 B 776/09 -, Juris. 174

Der Europäische Gerichtshof hat im Urteil vom 8. September 2010 - C-46/08 - [Carmen Media], Juris (Rn. 99 ff.) zu § 4 Abs. 4 GlüStV insoweit ausgeführt: 175

"[...], dass der Gerichtshof bereits anerkannt hat, dass eine Maßnahme, mit der die Ausübung einer bestimmten Form von Glücksspielen, nämlich von Lotterien, im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schlicht verboten wird, mit solchen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden kann (vgl. Urteil Schindler). 176

Im Ausgangsfall betrifft das streitige Verbot nicht die Vermarktung einer bestimmten Art von Glücksspielen, sondern einen bestimmten Vertriebskanal für Glücksspiele, nämlich das Internet. 177

Der Gerichtshof hatte bereits Gelegenheit, die Besonderheiten des Anbietens von Glücksspielen über das Internet hervorzuheben (vgl. Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 72). 178

Er hat insbesondere ausgeführt, dass über das Internet angebotene Glücksspiele, verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten, wegen des fehlenden unmittelbaren Kontakts zwischen dem Verbraucher und dem Anbieter anders geartete und größere Gefahren in sich bergen, dass die Verbraucher eventuell von den Anbietern betrogen werden (Urteil Liga 179

Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 70).

Desgleichen können sich die Besonderheiten des Angebots von Glücksspielen im Internet als Quelle von, verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten, anders gearteten und größeren Gefahren für den Schutz der Verbraucher und insbesondere von Jugendlichen und Personen erweisen, die eine besonders ausgeprägte Spielneigung besitzen oder eine solche Neigung 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 mit internationalem Charakter 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 aufgrund dessen die damit verbundenen negativen sozialen und moralischen Folgen, die in ständiger Rechtsprechung herausgestellt worden sind, vergrößern können.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass angesichts des Ermessens, über das die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Niveaus des Verbraucherschutzes und des Schutzes der Sozialordnung im Glücksspielsektor verfügen, im Hinblick auf das Kriterium der Verhältnismäßigkeit nicht verlangt wird, dass eine von den Behörden eines Mitgliedstaats erlassene restriktive Maßnahme einer von allen Mitgliedstaaten geteilten Auffassung in Bezug auf die Modalitäten des Schutzes des fraglichen berechtigten Interesses entspricht (vgl. entsprechend Urteil vom 28. April 2009, Kommission/Italien, C-518/06, Slg. 2009, I-3491, Randnrn. 83 und 84).

Nach alledem ist anzuerkennen, dass eine Maßnahme, mit der jedes Anbieten von Glücksspielen über das Internet verboten wird, grundsätzlich als geeignet angesehen werden kann, die legitimen Ziele der Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen und der Bekämpfung der Spielsucht sowie des Jugendschutzes zu verfolgen, auch wenn das Anbieten solcher Spiele über herkömmlichere Kanäle zulässig bleibt.

[...] Nach alledem ist auf die vierte Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 49 EG dahin gehend auszulegen ist, dass eine nationale Regelung, die das Veranlassen und das Vermitteln von Glücksspielen im Internet untersagt, um übermäßige Ausgaben für das Spielen zu verhindern, die Spielsucht zu bekämpfen und die Jugend zu schützen, grundsätzlich als zur Verfolgung solcher legitimer Ziele geeignet angesehen werden kann, auch wenn das Anbieten solcher Spiele über herkömmlichere Kanäle zulässig bleibt."

Dementsprechend prüft inzwischen auch die Europäische Kommission, die das Internetverbot im Glücksspielstaatsvertrag als ungerechtfertigte Beschränkung der Grundfreiheiten moniert hatte,

vgl. Aufforderungsschreiben der EU-Kommission vom 31. Januar 2008 im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2007/4866, ZfWG 2008, 32 (33 ff.),

angesichts des schnellen Wachstums der Online-Gewinnspiele in Europa,

vgl. hierzu auch die "Key Facts" der Studie der Unternehmensberatung GOLDMEDIA zum "Glücksspielmarkt Deutschland - April 2010", <http://www.goldmedia.com/publikationen/bestellung-key-facts-gluecksspielmarkt-deutschland.html>,

188

und des Schutzbedürfnisses der Bürger selbst Maßnahmen einer zuverlässigen Regulierung dieses Marktes.

Vgl. EU-Kommission, Pressemitteilung vom 24. März 2011, Juris. 189

Das auf das Internet bezogene Veranstaltungs-, Vermittlungs- und Werbeverbot des § 4 Abs. 4 und des § 5 Abs. 3 GlüStV erfüllt auch die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit einer entsprechenden Beschränkung. Es erweist sich als geeignet, die Verwirklichung der angeführten legitimen Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass es kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeiten beiträgt, geht nicht über das hinaus, was zu deren Erreichung erforderlich ist und ist auch unterschiedslos anwendbar. 190

Vgl. zu diesen Anforderungen EuGH, Urteil vom 6. November 2003 - C-243/01 - [Gambelli], Juris (Rn. 65 ff.); Urteile vom 8. September 2010 - C-316, 358, 359, 360, 406 und 410/07 - [Markus Stoß], Juris (Rn. 77 ff.) sowie - C-46/08 - [Carmen Media], Juris, (60 ff.). 191

Insbesondere wird das Internetverbot dem vom Europäischen Gerichtshof in der Rechtssache Gambelli entwickelten, 192

vgl. Urteil vom 6. November 2003 - C- 243/01 -, Juris (Rn. 67), 193

und in den Urteilen vom 8. September 2010, 194

Rechtssachen C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 und C-410/07 [Markus Stoß], Juris (Rn. 83, 88 und 97) sowie C-46/08 [Carmen Media], Juris (Rn 55 und 64), 195

hervorgehobenen Kohärenzgebot gerecht. 196

So auch Bayerischer VGH, Beschlüsse vom 1. April 2011 - 10 CS 10.2180 und 10 CS 10.589 -, Juris (jeweils Rn. 23 ff.); Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 11. November 2010 - 11 MC 429/10 -, Juris (Rn. 31 f.); VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20. Januar 2011 - 6 S 1685/10 -, Juris (Rn. 15). 197

Dieses Gebot erfordert allerdings nicht, dass das gesamte Glücksspielrecht in jeder Hinsicht in sich konsistent und systematisch ist. 198

So aber letztlich Dörr, Das Verbot gewerblicher Internetvermittlung von Lotto auf dem Prüfstand der EG-Grundfreiheiten, DVBl. 2010, 69 (74 f.); Klöck / Klein, Die Glücksspiel-Entscheidungen des EuGH und die Auswirkungen auf den Glücksspielstaatsvertrag, NVwZ 2011, 22 (25); dies., Anmerkung zu den Urteilen des EuGH in der Rs. Markus Stoß und Carmen Media ZfWG 2010, 356 (359), die zur Rechtfertigung ihrer Einschätzung, dass das Internetverbot gegen das Kohärenzgebot verstößt, neben der relativ liberalen Regelung der Pferdewetten auf die suchtfördernden Automaten Spiele und die teilweise stimulierende Werbung für staatliche Sportwetten und Kasinos verweisen. 199

Erforderlich ist lediglich, dass die betreffende restriktive Regelung dem Anliegen entspricht, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen. 200

Vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - C-46/08 - [Carmen Media], Juris (Rn. 65). 201

Gegenstand der Prüfung nach den Maßstäben des Kohärenzgebotes ist daher nicht das gesamte Glücksspielrecht, sondern die konkrete streitbefangene Beschränkung. 202

- So letztlich VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20. Januar 2011 - 6 S 1685/10 -, Juris (Rn. 15); Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 11. November 2010 - 11 MC 429/10 -, Juris (Rn. 31); Hambach / Hettich / Pfundstein, "Rechtssicherheit für Internetglücksspiele durch die Rechtsprechung des EuGH?", K&R 2010, 711 (712 f.). 203
- Die Beschränkung liegt hier im Verbot eines bestimmten Vertriebskanals, nämlich des Internets. Inwieweit die Wetttätigkeiten über andere Vertriebswege, insbesondere den terrestrischen, konsistent und systematisch begrenzt werden, ist für die Frage der Beachtung des Kohärenzgebotes durch das Internetverbot unbeachtlich. Denn vom Internet gehen – wie sowohl der Europäische Gerichtshof als auch das Bundesverfassungsgericht mehrfach betont haben – für die zu schützenden Allgemeininteressen im Vergleich zu den anderen Vertriebsmöglichkeiten deutlich größere Gefahren aus. 204
- Vgl. allgemein zur Suchtgefahr in Bezug auf Online-Glücksspiele: Adams, Was wird aus dem Glücksspielstaatsvertrag?, http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Presse/2010/2010_11_29_PM_Gl%C3%BCcksspiel_Prof.Adams.pdf; Gemeinsame Pressemitteilung der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS), der Deutschen Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie e.V. (DG-Sucht) und des Fachverbandes Glücksspielsucht e.V. (FAGS) vom 16. Februar 2011, http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/news/2011-02-16_Pressemeldung_Fiedler.pdf. 205
- Das Spielen per Internet ist nämlich durch ein hohes Maß an Bequemlichkeit sowie durch eine zeitlich unbeschränkte Verfügbarkeit des Angebots gekennzeichnet. Hinzu kommt ein im Vergleich zur Nutzung anderer Vertriebswege 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. 206
- Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 -, Juris (Rn. 40); in diese Richtungweisend bereits: BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, Juris (Rn. 139). 207
- Schließlich zeichnet sich das Internet als Vertriebsweg durch die große Menge und Häufigkeit eines entsprechenden Angebots mit internationalem Charakter aus, das überdies durch die Isolation des Spielers, durch Anonymität sowie durch fehlende soziale Kontrolle und den fehlenden unmittelbaren Kontakt zwischen dem Verbraucher und dem Anbieter gekennzeichnet ist. 208
- Vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - C-46/08 - [Carmen Media], Juris (Rn. 103); ähnlich bereits: EuGH, Urteil vom 3. Juni 2010 - C-203/08 - [Sporting Exchange], Juris (Rn. 34); EuGH, Urteil vom 8. September 2009 - C-42/07 - [Liga Portuguesa], Juris (Rn. 70). 209
- Dabei ist ergänzend zu berücksichtigen, dass diesen Gefahren speziell Kinder und Jugendliche unterliegen, in deren Altersgruppe die Nutzung der interaktiven Medien besonders beliebt ist. 210
- Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 13.09 -, Juris (Rn. 41). 211
- Nur durch diese Begrenzung der Kohärenzprüfung lässt sich im Übrigen auch die – wie gesehen im Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache Carmen Media (C-46/08) wie auch im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im Verfahren 8 C 13.09 angelegte 212

– getrennte Prüfung des allgemeinen Regelungsmodells (Monopol, Konzession, etc.) und einzelner spezieller Vorgaben wie etwa des Internetverbots realisieren.

Andererseits ist die Prüfung der Beachtung des Kohärenzgebotes durch die Regelungen des § 4 Abs. 4 und des § 5 Abs. 3 GlüStV nicht nur "sektoral" für den von ihnen betroffenen Bereich von Glücksspielarten vorzunehmen, sondern muss sich auf alle Arten von Glücksspielen erstrecken. 213

Vgl. BVerwG, Urteile vom 24. November 2010 - 8 C 13, 14 und 15.09 -, Juris. 214

Ausgehend von diesen Grundsätzen verletzt das auf das Internet bezogene Veranstaltungs-, Vermittlungs- und Werbeverbot des § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV das unionsrechtliche Kohärenzgebot nicht. Grundsätzlich sind nach diesen Vorschriften im Internet generell öffentliche Glücksspiele und die Werbung hierfür verboten. Das Verbot betrifft staatliche Anbieter ebenso wie private, nationale ebenso wie mitgliedstaatliche. Eine Inkohärenz ergibt sich weder im Hinblick auf die Möglichkeit der Veranstaltung und Vermittlung von Online-Pferdewetten, Online-Spielbanken oder Online-Spielautomaten noch in Anbetracht der nach dem Gewerbegesetz der Deutschen Demokratischen Republik erteilten Erlaubnisse zur Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspiel. 215

Hinsichtlich der Online-Pferdewetten gilt dies auch dann, wenn davon ausgegangen wird, dass der Anteil der pathologischen Spieler unter allen Teilnehmern an Pferdewetten (stationär wie online) recht beachtlich ist, 216

vgl. hierzu Stöver, Glücksspiele in Deutschland - Eine repräsentative Untersuchung zur Teilhabe und Problemlage des Spieles um Geld (Dezember 2006), http://www.gluecksspielsucht.de/materialien/un-tersuchungen_glinde_BISDRO.pdf; Landesstelle für Glücksspielsucht in Bayern, Glücksspielsucht in Bayern - Zahlen, Daten, Fakten, http://www.lsgbayern.de/fileadmin/user_upload/lsg/presse/Hintergrund/Gluecksspielsucht_in_Zahlen.pdf, 217

was den Fachbeirat Glücksspielsucht dazu bewogen hat, den Ländern eine Bundesratsinitiative für ein Verbot von Online-Wetten bei Pferderennen zu empfehlen. 218

Vgl. Beschluss des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV vom 12. März 2008 zum Verbot von Online-Pferdewetten, <http://www.fachbeirat-gluecksspielsucht.de>. 219

Denn die Pferdewetten bilden aufgrund ihrer geringen Popularität lediglich ein kleines Marktsegment, dem bezogen auf den gesamten Online-Glücksspielmarkt nur eine vernachlässigenswerte Bedeutung zukommt und das bei der notwendigen Gesamtbetrachtung nicht mit dem erheblichen Suchtpotential sonstiger Online-Sportwetten beziehungsweise Online-Glücksspiele allgemein zu vergleichen sein dürfte. 220

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 15. November 2010 - 4 B 733/10 -, Juris (Rn. 87); dass., Beschluss vom 2. Juli 2010 - 4 B 581/10 -, Juris (Rn. 82); Bayerischer VGH, Beschlüsse vom 1. April 2011 - 10 CS 10.2180 und 10 CS 10.589 -, Juris (jeweils Rn. 27); Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 10. März 2011 - 11 MC 13/11 -, Juris (Rn. 17); dass., Beschluss vom 11. November 2010 - 11 MC 429/10 -, Juris (Rn. 32); dass., Beschluss vom 16. Februar 2009 - 11 ME 367/08 -, Juris (Rn. 27); VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Dezember 2009 - 6 S 1110/07 -, Juris (Rn. 65); a. A. VG Gera, Urteil vom 14. Dezember 2010 - 5 K 155/09 Ge -, Juris (Rn. 90 ff.). 221

Die geringe Bedeutung des gesamten Bereichs der Pferdewetten – stationär und online – wird anhand der vorliegenden Zahlen sowohl zu den Umsätzen (Spieleinsätzen) als auch zu den Bruttospielerträgen (die Beträge, die nach Abzug der Gewinnauszahlungen von den Spieleinsätzen verbleiben) deutlich. Nach den von der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) angeführten Daten belief sich im Jahre 2008 der Umsatz im gesamten Bereich der Pferdewetten auf lediglich 0,3 % des Gesamtumsatzes der Glücksspielanbieter in Deutschland in Höhe von knapp 25 Mrd. Euro, das heißt auf ca. 75 Mio. Euro.	
Vgl. DHS, Daten / Fakten - Glücksspiel, http://www.dhs.de/datenfakten/gluecksspiel.html , auf der Grundlage der Daten von Meyer, Jahrbuch Sucht 2010.	223
Selbst wenn die höheren Zahlen aus den "Key Facts" der Studie der Unternehmensberatung Goldmedia zum "Glücksspielmarkt Deutschland - April 2010",	224
http://www.goldmedia.com/publikationen/bestellung-key-facts-gluecksspielmarkt-deutschland.html ,	225
und der "Marktuntersuchung zum deutschen Markt für Pferderennenwetten (Jahre 2005 – 2009) von Schneider und Maurhart zugrundegelegt werden,	226
http://www.buchmacherverband.de/pdf/stellungnahmen/Markt_Pferdewetten_DE_April%202010.pdf?PHP	227
die für das Jahr 2009 von Umsätzen im Bereich Pferdewetten in Höhe von insgesamt 251 Mio. Euro beziehungsweise knapp 290 Mio. Euro ausgehen, entspricht dies lediglich einem Anteil von etwa 3 % des Gesamtumsatzes des Wettmarktes, der wiederum nur einen Bruchteil des gesamten Glücksspielmarktes darstellt.	228
Vgl. Goldmedia, a.a.O., S. 7 f..	229
Dabei ist zu berücksichtigen, dass von dem Gesamtumsatz im Bereich Pferdewetten auf den hier fraglichen Bereich der Online-Pferdewetten nach der Marktuntersuchung von Schneider und Maurhart lediglich etwa 17,5 % entfällt.	230
Nach der Marktuntersuchung von Schneider und Maurhart entfallen vom Gesamtumsatz bei Pferdewetten von knapp 290 Mio. Euro knapp 40 Mio. Euro auf spezialisierte Internetangebote wie pferdewetten.de und racebets.com und gut 11 Mio. Euro auf den Internetvertrieb über Buchmacher.	231
Auch von den gesamten Bruttospielerträgen auf dem Glücksspielmarkt Deutschland in Höhe von 10,3 Mrd. Euro im Jahre 2009 entfielen auf Pferdewetten lediglich 60 Mio. Euro und damit knapp 0,6 %.	232
Vgl. Goldmedia, a. a. O, S. 6.	233
Dementsprechend hat auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 24. November 2010 im Verfahren 8 C 13.09 festgestellt: "Vielmehr durfte 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."	234
Juris (Rn. 82) unter Hinweis auf Diegmann / Hoffmann / Ohlmann, Praxishandbuch für das gesamte Spielrecht, S. 15 Rn. 43; Hecker / Ruttig, in: Dietlein / Hecker / Ruttig,	235

Überdies dürfen Pferdewetten seit langem aufgrund des Rennwett- und Lotteriegesetzes vom 8. April 1922 von konzessionierten privaten Buchmachern angeboten werden. Die Sonderstellung der Pferdewetten hat historische Gründe, die Fortgeltung dieser Sonderstellung hat ihre Ursache im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland. Die Existenz dieser Sonderstellung belegt kein willkürliches oder rechtsmissbräuchliches Vorgehen des Staates zur Förderung seiner eigenen fiskalischen Interessen. Die von Pferdewetten ausgehenden Suchtgefahren treffen nur einen sehr geringen Teil der Bevölkerung. Der Anreizwirkung von Pferdewetten im Internet sind bei lebensnaher Betrachtung im Wesentlichen diejenigen ausgesetzt, die im Bereich der Pferderennen über Kenntnisse verfügen und mit den im Wettangebot genannten Pferden eine auf deren Wettkampfqualitäten bezogene Vorstellung verbinden und die sich deshalb die Fähigkeit zuschreiben, auf den Rennausgang aussichtsreich wetten zu können. Im Unterschied hierzu bedarf die subjektiv so empfundene "Wettkompetenz" im Bereich der allgemeinen Sportwetten, grundsätzlich keiner besonderen Voraussetzungen, die nur von einem sehr kleinen Teil der Bevölkerung erfüllt würden. Bei den allgemeinen Sportwetten geht es im Wesentlichen um den Fußballsport und weitere Breitensportarten, durch die sich eine Vielzahl von Personen emotional angesprochen zu Ergebnisprognosen angeregt fühlen.

Vgl. Oberlandesgericht Frankfurt, Urteil vom 4. Juni 2009 - 6 U 93/07 -, Juris (Rn. 82). 237

Der Betrieb von Online-Spielbanken ist in Nordrhein-Westfalen nach gegenwärtiger Rechtslage nicht erlaubnisfähig. Spielbanken unterfallen nach § 2 Satz 2 GlüStV dem Verbot des § 4 Abs. 4 GlüStV. Der Betrieb einer Spielbank im Internet ist – wie in § 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen (Spielbankgesetz NRW – SpielbG NRW) wiederholend geregelt wird – verboten. 238

Vgl. Bayerischer VGH, Beschlüsse vom 1. April 2011 - 10 CS 10.2180 und 10 CS 10.589 -, Juris (jeweils Rn. 26). 239

Soweit vor dem Inkrafttreten des GlüStV erteilte Genehmigungen zum Betrieb einer Spielbank zur Veranstaltung von Glücksspielen im Internet berechtigen, 240

vgl. hierzu VG Hannover, Urteil vom 1. Dezember 2008 - 10 A 4171/06 -, juris ; Urteil vom 20. August 2007 - 10 A 1224/07 -, Juris; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 31. März 2008 - 11 LA 458/07 -, Juris, 241

vermag dies keine Zweifel an der Kohärenz der durch den GlüStV verfolgten Glücksspielpolitik hinsichtlich des Online-Vertriebsweges zu begründen. Es handelt sich um auf dem Weg der vollständigen Verhinderung solcher Angebote hinzunehmende ungewollte Einzelfälle, welche die Konzeption der Glücksspielpolitik nicht in Frage stellen. Dies gilt umso mehr, als nach der Mitteilung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 242

vgl. Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 20. Mai 2008 in dem Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2007/4866, ZfWG 2008, 173 (185 f.) - 243

solche Angebote zwischenzeitlich eingestellt worden sind, 244

245

vgl. den Hinweis auf die entfallene Verfügbarkeit des Online-Casinos der Spielbank Niedersachsen unter http://www.spielbanken-niedersachsen.de/Online-Casino sowie den Eintrag zur Einstellung des Online-Roulettes der Spielbank Wiesbaden zum 31. Dezember 2007 unter http://www.spielbank-wiesbaden.de/index.php?id=11 ,	
oder von dem Bundesland auf einen Verzicht auf die Genehmigung oder deren Widerruf hingewirkt wird.	246
Vgl. Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 16. Februar 2009 - 11 ME 367/08 -, Juris (Rn. 26).	247
Auch dem Betrieb von Online-Spielautomaten steht – soweit mit ihnen Glücksspiele im Sinne des §§ 3 Abs. 1 GlüStV, 284 StGB veranstaltet werden – das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV entgegen.	248
So auch Bayerischer VGH, Beschlüsse vom 1. April 2011 - 10 CS 10.2180 und 10 CS 10.589 -, Juris (jeweils Rn. 26); Hüsken, "Die verwaltungsrechtliche Zulässigkeit von Gewinnspielen im Internet", GewArch 2010, 336 (337, 342 f.); Postel, "Spielhallen im Internet ?", ZfWG 2009, 246 (250).	249
Schließlich stehen die nach dem Gewerbegesetz der Deutschen Demokratischen Republik erteilten Erlaubnisse zur Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspiel einer Kohärenz nicht entgegen. Diese Erlaubnisse berechtigen nach Auffassung der Kammer nicht (mehr) zur Vermittlung oder Veranstaltung von Glücksspiel im Internet. Es kann offen bleiben, ob diese Erlaubnisse generell oder in Einzelfällen ursprünglich auch die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspiel im Internet umfassten.	250
So zur Rechtslage vor Inkrafttreten des GlüStV: Sächsisches OVG, Beschluss vom 12. Dezember 2007 - BS 286/06 -, ZfWG 2007, 447 zu bwin e. K..	251
Jedenfalls durch das Inkrafttreten des generellen Verbots der Veranstaltung und Vermittlung von öffentlichem Glücksspiel im Internet dürfte sich die Erlaubnis nicht mehr auf einen Vertragsabschluss im Internet nach § 4 Abs. 4 GlüStV erstrecken. Die seinerzeit erteilten Erlaubnisse können 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.	252
Vgl. Bayerischer VGH, Beschluss vom 20. November 2008 - 10 CS 08.2399 -, ZfWG 2008, 455; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 3. April 2009 - 11 ME 399/08 -, Juris.	253
Das Verbot, öffentliches Glücksspiel im Internet zu veranstalten oder zu vermitteln, stellt eine solche Berufsausübungsregel dar.	254
Das auf das Internet bezogene Veranstaltungs-, Vermittlungs- und Werbeverbot des § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV geht auch nicht über das hinaus, was zur Erreichung der angeführten Ziele erforderlich ist. Dies verlangt, dass das Ziel nicht durch eine andere Maßnahme, die die betroffene Rechtsposition weniger beeinträchtigen würde, gleich wirksam verfolgt werden kann.	255
Vgl. EuGH, Urteil vom 11. Mai 1989 - C-25/88 - [Wurmser], Juris (Rn. 13); Pache, "Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Gemeinschaften", NVwZ 1999, 1033 (1036); ders. in: Schulze / Zuleeg / Kadelbach,	256

Europarecht - Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 2. Aufl., § 10 Rn. 57; Schroeder, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 30 EGV Rn. 53.

Insoweit ist jedoch dem Normgeber ein Beurteilungsspielraum dabei einzuräumen, ob ein milderer Mittel ebenso effektiv ist. 257

Vgl. zum Ermessen im Rahmen der Beurteilung der Erforderlichkeit EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - C-316, 358, 359, 360, 409 und 410/07 - [Markus Stoß], Juris (Rn. 79 und 81); Urteil vom 21. September 1999 - C-124/97 - [Läärä], Juris (Rn. 39); Pache, a. a. O., 1033 (1039). 258

Danach ist die Entscheidung, wie weit ein Mitgliedstaat in seinem Gebiet den Schutz bei Glücksspielen ausdehnen will, seinem Ermessen überlassen. Ihm kommt die Beurteilung zu, ob es im Rahmen des angestrebten Zieles notwendig ist, derartige Tätigkeiten vollständig oder teilweise zu verbieten oder nur einzuschränken und dazu mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen. 259

Vgl. EuGH, Urteil vom 21. September 1999 - C-124/97 - [Läärä], Juris (Rn. 35); EuGH, Urteil vom 24. März 1994 - C-275/92 - [Schindler], Juris (Rn. 61). 260

Angesichts dessen ist es auch unionsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der deutsche Normgeber ein allgemeines Internetverbot für die Veranstaltung von Glücksspielen im Sinne des § 3 Abs. 1 GlüStV zur Bekämpfung der größeren Gefahren des Glücksspiels auf diesem Vertriebsweg im Vergleich zu einer Regelung als wirksamer erachtet, die Internetglücksspiel grundsätzlich zulässt, aber Auflagen macht, die – wie etwa eine Identitäts- und Alterskontrolle sowie den Anschluss an zentrale Sperrdateien – der Suchtprävention und dem Jugendschutz dienen. 261

Vgl. zu diesem Ansatz: TÜV-Rheinland/Weissmann, Die Bedeutung der Studie "Was kann das Internet" in der Praxis; Koenig, "Wirkungen der Urteile des Europäischen Gerichtshofs in den Rechtssachen Carmen Media Group Ltd., Markus Stoß u.a. und Kulpa Automaten-Service Asperg GmbH u.a. im Hinblick auf den deutschen Glücksspielstaatsvertrag", Time Law News 4/2010, 2 (4 f.). 262

Schließlich sind die Internetverbote des § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 GlüStV auch unterschiedslos anwendbar, das heißt nicht diskriminierend. Soweit darauf verwiesen wird, dass die staatlichen Glücksspielanbieter ihre lokale Betriebsinfrastruktur ganz überwiegend aus den Monopoleinnahmen finanziert haben und die bisher rechtswidrig von einer Zulassung ausgeschlossenen privaten Glücksspielanbieter gegen diese bereits vorhandene Infrastruktur angesichts der immensen Investitionskosten kaum konkurrieren könnten, mit der Folge, dass das Internet für sie deshalb häufig die einzige realistische Zugangsmöglichkeit zum deutschen Glücksspielmarkt darstellte, und der Konsequenz, dass das Totalverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV insofern eine faktisch diskriminierende und nicht zu rechtfertigende Beschränkungswirkung im Hinblick auf den Marktzugang von neuen Anbietern aus dem In- und Ausland entfalte, 263

vgl. Klöck / Klein, NVwZ 2011, 22 (25); Koenig, a. a. O. 2 (3 f.), 264

vermag dies keine Unanwendbarkeit des § 4 Abs. 4 GlüStV zu begründen. So zeigt die Vielzahl und Verschiedenartigkeit (nicht konzessionierter) Vermittlungsstellen, dass es sich um angreifbare Märkte handelt und ein Markteintritt nicht mit signifikanten, an eine Marktzugangsbarriere heranreichende Irreversibilitäten verbunden ist. Zudem würde eine 265

erforderliche Marktöffnung und Zugangsregulierung keine Aufhebung des generell wirkenden Verbotes des § 4 Abs. 4 GlüStV gebieten, sondern allenfalls Ansprüche auf Zugang zu den vorhandenen Infrastrukturen des Marktbeherrschers.

(2) Schließlich ist auch der Erlaubnisvorbehalt in § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV, bei dessen Nichterfüllung das Veranlassen und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele unerlaubtes Glücksspiel im Sinne der § 4 Abs. 1 Satz 2 und § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV darstellt, sowohl verfassungsrechtlich unbedenklich, 266

vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 -, NVwZ 2008, 1338; BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 13.09 -, Juris (Rn. 78 ff.), 267

als auch mit Unionsrecht vereinbar. Auch dem stünde eine etwaige Unionsrechtswidrigkeit des Glücksspielmonopols nicht entgegen, da der Erlaubnisvorbehalt von diesem Monopol unabhängig besteht. 268

Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 13.09 -, Juris (Rn. 77); OVG NRW, Beschluss vom 22. März 2011 - 4 B 48/11 -, Juris (Rn. 60 ff.); Bayerischer VGH, Beschluss vom 21. März 2011 - 10 AS 10.2499 -, Juris (Rn. 30); OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14. Januar 2011 - OVG 1 S 221.10 -, Juris (Rn. 6 f.); Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 10. März 2011 - 11 MC 13/11 -, Juris (Rn. 7); VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20. Januar 2011 - 6 S 1685/10 -, Juris (Rn. 9); Sächsisches OVG, Beschluss vom 4. Januar 2011 - 3 B 507/09 -, Juris (Rn. 5). 269

Die mit dem Erlaubnisvorbehalt verbundene Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit ist entsprechend obigen Ausführungen zum Internetverbot durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses (Suchtvorbeugung und -bekämpfung, Jugend- und Spielerschutz sowie Kriminalitätsbekämpfung) gerechtfertigt, insbesondere verhältnismäßig, weil zur Verwirklichung dieser Ziele geeignet und erforderlich; auch beruht das vorgesehene System der vorherigen behördlichen Erlaubnis angesichts der in § 4 Abs. 2 bis 4 GlüStV und § 4 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Ausführung des GlüStV (GlüStV AG NRW) genannten Tatbestandsvoraussetzungen auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien. 270

Vgl. zu diesen Anforderungen: EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - C-46/08 - [Carmen Media], Juris (Rn. 84 ff.); EuGH, Urteil vom 3. Juni 2010 - C-203/08 - [Sporting Exchange], Juris (Rn. 50); EuGH, Urteil vom 6. März 2007 - C-338, 359 und 360/04 - [Placanica], Juris (Rn. 53 ff.); zum Erlaubnissystem nach dem GlüStV: OVG NRW, Beschluss vom 22. März 2011 - 4 B 48/11 -, Juris (Rn. 76 ff.); OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 8. Dezember 2010 - 6 B 11013/10 -, Juris (Rn. 5 f.); VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20. Januar 2011 - 6 S 1685/10 -, Juris (Rn. 9); Sächsisches OVG, Beschluss vom 4. Januar 2011 - 3 B 507/09 -, Juris (Rn. 7). 271

2. Auch die Zwangsgeldandrohung in Ziffer 3 der Ordnungsverfügung stellt sich als rechtmäßig dar. Sie findet ihre Rechtsgrundlage in §§ 55 Abs. 1, 60, 63 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW). Die Untersagungsanordnung in Ziffer 1 der Ordnungsverfügung stellt einen sofort vollziehbaren, mit Zwangsmitteln durchsetzbaren Verwaltungsakt im Sinne des § 55 Abs. 1 VwVG NRW dar. Die Bezirksregierung Düsseldorf hat mit dem Zwangsgeld das richtige Zwangsmittel ausgewählt und den für Zwangsgelder nach § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW zulässigen Rahmen nicht überschritten. Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit der Höhe des angedrohten Zwangsgeldes bestehen angesichts des täglichen Umsatzes von 14.000,00 272

Euro, den die Antragstellerin mit dem streitbefangenen Spiel zuletzt erwirtschaftete und der zu einem monatlichen Rohertrag von 84.000,00 Euro führte, nicht.

II. Vor diesem Hintergrund geht auch die vorzunehmende Interessenabwägung zu Lasten der Antragstellerin aus. Das wirtschaftliche Interesse der Antragstellerin an der (vorläufigen) Fortsetzung der ihr untersagten Tätigkeit muss hinter dem öffentlichen Interesse, die von dieser Tätigkeit ausgehenden Gefahren für die Allgemeinheit (insbesondere Suchtgefahren und Gefahren für den Jugendschutz) zu unterbinden, zurücktreten. 273

Vgl. zur Gefährlichkeit der Glücksspielvermittlung OVG NRW, Beschluss vom 30. Juli 2008 - 4 B 2056/07 -, Juris. 274

Nur so können die mit der Untersagung verfolgten Schutzzwecke sichergestellt werden. 275

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 22. Februar 2008 - 13 B 1215/07 -, Juris. 276

Diese Schutzzwecke sind im Hinblick auf die grundsätzliche Vereinbarkeit des Verbots der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspiel im Internet mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen als legitim anzusehen und zugleich geeignet, das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung einer Untersagungsverfügung zu begründen, mit der dieses Verbot durchgesetzt wird. 277

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. März 2009 - 1 BvR 2410/08 -, Juris, zur sofortigen Vollziehbarkeit des Verbots unerlaubter Sportwettvermittlung. 278

B. Der danach zu bescheidende Hilfsantrag zu 2. ist bereits unzulässig. Ihm fehlt das Rechtsschutzbedürfnis, weil er ins Leere geht. Soweit angebotene Spielvarianten nicht unter den Glücksspielbegriff fallen – so bei Unentgeltlichkeit und nach obigen Ausführungen wohl auch bei einem Einsatz von bis zu 0,50 Euro, sofern das Spiel nicht auf eine Mehrfachteilnahme ausgerichtet ist –, 279

vgl. zu diesem Problem: VG Düsseldorf, Beschluss vom 15. Juli 2009 - 27 L 415/09 -, Juris (Rn. 20 ff.) unter Bezugnahme auf das LG Köln, Urteil vom 7. April 2009 - 33 O 45/09 -, Juris (Rn. 50); Hüsken, "Das Verhältnis zwischen glücksspielstaatsvertraglichem Glücksspielbegriff gemäß § 3 Abs. 1 GlüStV und rundfunkstaatsvertraglichem Gewinnspielbegriff gemäß § 8a Abs. 1 RStV - Echte Konkurrenz oder kollisionsloser Gleichlauf?", ZfWG 2009, 153 (157); Liesching, "Gewinnspiele im Rundfunk und in Telemedien - straf- und Jugendschutzrechtliche Anforderungen", Rechtsgutachten im Auftrag der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) vom 2. Mai 2008, S. 46 ff., abrufbar unter: http://www.kjm-online.de/files/pdf1/Gutachten_Gewinnspiele_April_2008.pdf; gegen eine Berücksichtigung der Mehrfachteilnahme sprechen sich aus: LG Freiburg, Urteil vom 12. Mai 2005 - 3 S 308/04 -, Juris (Rn. 6); Bolay, "Glücksspiel, Glücksspiel oder doch Gewinnspiel? Einheitlichkeit zwischen straf- und glücksspielvertraglichem Gewinnspielbegriff", MMR 2009, 669 (672), 280

erfasst die Ordnungsverfügung sie schon im Ansatz nicht. Welche Variante des Spiels den Begriff des Glücksspiels erfüllt, ist lediglich im weiteren Verlauf maßgeblich für die Frage, inwieweit die Antragstellerin gegen das durch die Verfügung konkretisierte Glücksspielverbot im Internet verstößt und die Bezirksregierung Düsseldorf deswegen Vollstreckungsmaßnahmen ergreifen kann. 281

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. 282

283

Die Streitwertfestsetzung beruht auf 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes (GKG). Dabei hat sich das Gericht zur Bezifferung der sich aus dem Antrag der Antragstellerin im Klageverfahren für sie ergebenden Bedeutung der Sache in Anlehnung an Ziffer 54.2.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 7./8. Juli 2004 in Leipzig beschlossenen Änderungen (Streitwertkatalog 2004) an ihren dortigen Angaben zum monatlichen Rohertrag aus der Veranstaltung des bundesweit angebotenen Spiels orientiert (84.000,00 Euro x 12 ~ 1 Mio. Euro), davon im Hinblick auf etwaige weitere den Gewinn reduzierende Kosten einen Abschlag von pauschal 10% vorgenommen und den sich daraus ergebenden Betrag mit dem Faktor 0,2 auf das Bundesland Nordrhein-Westfalen herunter gerechnet. Von dem sich ergebenden Betrag in Höhe von 180.000,00 Euro hat das Gericht für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes in Anwendung von Ziffer 1.5 Satz 1 Streitwertkatalog 2004 die Hälfte angesetzt.
