Oberverwaltungsgericht NRW, 13 B 776/09

Datum:	03.12.2009
Gericht:	Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper:	13. Senat
Entscheidungsart:	Beschluss
Aktenzeichen:	13 B 776/09
ECLI:	ECLI:DE:OVGNRW:2009:1203.13B776.09.00

Tenor:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 18. Mai 2009 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 100.000,- Euro festgesetzt.

G r ü n d e : 1

I. 2

Mit Bescheid vom 3. Juni 2008 gab die Antragsgegnerin der in Gibraltar ansässigen Antragstellerin auf, 3

"1. das Angebot auf den von Ihnen betriebenen Internetauftritten, insbesondere www.pacificpoker.com ... so einzuschränken, dass die von Ihnen angebotenen Glücksspiele nicht für Spieler im Bundesland Nordrhein-Westfalen veranstaltet werden. 4

Dazu wird Ihnen aufgegeben, 5

a) vor der Annahme von Glücksspielwünschen der Spieler diese zu befragen, ob der Aufenthaltsort zur Zeit der aktiven Spielteilnahme im Bundesland Nordrhein-Westfalen liegt, 6

7

b) die Annahme von Glücksspielwünschen zu verweigern, wenn der Spieler die Frage unter lit. a) bejaht. Das gleiche gilt, wenn der Spieler die Frage offensichtlich wahrheitswidrig verneint,

c) Spieler von der Teilnahme an Glücksspielen auszuschließen und die Spieler-Registrierung zu löschen, sobald Ihnen nachträglich bekannt wird, dass der Spieler von NRW aus spielt.

Zum Ausschluss wahrheitswidriger Angaben von Spielern mit dem "Standort NRW"

d) sind mit Hilfe der technischen Methode der Geolokalisation nach dem Stand der Technik Spieler aus dem Bundesland NRW von der Teilnahme an Ihrem Glücksspielangebot auszuschließen.

e) Soweit die Ergebnisse von a) und d) auseinanderfallen, ist entweder der Spieler vom Spiel auszuschließen oder mit Hilfe der Handy- oder Festnetzortung der Standort des Spielers zu verifizieren. Nach Maßgabe des dann gefundenen Standortes ist über die Teilnahme des Spielers zu entscheiden.

2. Ihnen wird untersagt, unter Verstoß gegen Ziffer 1 abgeschlossene Verträge zu erfüllen, insbesondere an die Spielinteressenten bzw. Spieler aus NRW Gewinne auszuzahlen.

3. Ihnen wird aufgegeben, auf allen von Ihnen gehaltenen Internetseiten, insbesondere der Internetadresse www.pacificpoker.com, in sämtlichen Rubriken über allgemeine und/oder besondere Geschäfts- und Teilnahmebedingungen gleich welcher Art einen wörtlichen oder sinngemäßen Hinweis ("Disclaimer") einzufügen, dass

a) Ihnen die Vermittlung von Glücksspielen im Bundesland Nordrhein-Westfalen durch ordnungsbehördliche Verfügung verboten wurde,

b) Ihr Glücksspielangebot nicht für das Bundesland Nordrhein-Westfalen gilt,

c) die Teilnahme an Glücksspielen vom Bundesland Nordrhein-Westfalen aus unzulässig ist und entsprechende Aufträge von Spielinteressenten nicht ausgeführt werden,

d) Sie Verträge nicht erfüllen und insbesondere keine Gewinnauszahlungen vornehmen dürfen, wenn der Spieler sein Angebot von einem Ort im Bundesland Nordrhein-Westfalen abgegeben hat.

4. Die Anordnungen zu Ziffern 1 bis 3 sind innerhalb von vier Wochen nach Bekanntgabe dieses Bescheides zu erfüllen.

..."

Am 7. Juli 2008 hat die Antragstellerin Klage erhoben (27 K 4894/08 Verwaltungsgericht Düsseldorf). Am 10. Juli 2008 hat sie zudem um die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nachgesucht.

Mit Beschluss vom 18. Mai 2009 hat das Verwaltungsgericht den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Ziffern 1 bis 4 der Ordnungsverfügung abgelehnt.

Dagegen hat die Antragstellerin am 2. Juni 2009 Beschwerde eingelegt.

Die Antragstellerin beantragt sinngemäß,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 18. Mai 2009 zu ändern und die aufschiebende Wirkung ihrer Klage (Az.: 27 K 4894/08 Verwaltungsgericht Düsseldorf) gegen die Ziffern 1 bis 4 der Ordnungsverfügung der Antragsgegnerin vom 3. Juni 2008 anzuordnen. 24

Die Antragsgegnerin beantragt, 25

die Beschwerde zurückzuweisen. 26

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen. 27

II. 28

Die Beschwerde, über die der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO nur im Rahmen der von der Antragstellerin dargelegten Gründe befindet, hat keinen Erfolg. 29

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag der Antragstellerin, die aufschiebende Wirkung ihrer Klage gegen die Ordnungsverfügung der Antragsgegnerin vom 3. Juni 2008 anzuordnen, zu Recht abgelehnt. Die im Rahmen von § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO vorzunehmende Interessenabwägung fällt zu Lasten der Antragstellerin aus. Die streitige Verfügung ist im vorgegebenen Prüfungsrahmen rechtmäßig. 30

Rechtsgrundlage für die Ordnungsverfügung ist § 9 Abs. 1 GlüStV. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 GlüStV hat die Glücksspielaufsicht die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlichen-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV kann die zuständige Behörde des jeweiligen Landes die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Sie kann insbesondere die in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 bis 5 GlüStV aufgeführten Maßnahmen ergreifen. 31

Vgl. Art. 1 des Gesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 30. Oktober 2007 (GV. NRW. 2007, 445). 32

Diese Voraussetzungen erfüllt die von der zuständigen Antragsgegnerin (vgl. § 1 Abs. 2 des Telemedienzuständigkeitsgesetzes) erlassene Ordnungsverfügung. 33

Der Einwand der Antragstellerin, die Verfügung verbiete die Glücksspielveranstaltung im Internet auch außerhalb Nordrhein-Westfalens, greife in die Verbandskompetenz anderer Staaten ein und sei damit völkerrechtswidrig, trifft ersichtlich nicht zu. Nach dem – in Ziffer 1 des Bescheidtenors unmissverständlich formulierten – Regelungsinhalt der Verfügung wird der Antragstellerin lediglich aufgegeben, durch die in den Ziffern 1 bis 4 im einzelnen benannten Maßnahmen zu gewährleisten, dass sie in Nordrhein-Westfalen keine Glücksspiele mehr veranstaltet und damit in diesem Land die Möglichkeit der Teilnahme nicht mehr eröffnet (vgl. § 3 Abs. 4 GlüStV). Keine Geltung beansprucht der Bescheid hingegen für die Glücksspielveranstaltung in Gebieten außerhalb Nordrhein-Westfalens, wie bereits das Verwaltungsgericht eingehend wie zutreffend dargelegt hat. 34

Die Ordnungsverfügung ist inhaltlich hinreichend bestimmt (§ 37 Abs. 1 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 35

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.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 15. Februar 1990 – 4 C 41.87 –, BVerwGE 84, 335, und vom 20. April 2005 36

– 4 C 18.03 –, BVerwGE 123, 261; OVG NRW, Beschlüsse vom 26. September 2008 – 13 B 1395/08 –, NJW 2008, 3656, und – 13 B 1397/08 –, juris; OVG NRW, Beschluss vom 8. September 2009 – 13 B 894/09 –, juris; Kopp/Ramsauer, a. a. O., § 37 Rn. 5 ff., insb. Rn. 12, m. w. N.; U. Stelkens, in: Stelkens/Bonks/Sachs, a. a. O., § 37 Rn. 27 ff., m. w. N.; Henneke, in: Knack, VwVfG, 8. Aufl. 2004, § 37 Rn. 5 und 18, m. w. N. 37

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. 38

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 8. September 2009 – 13 B 894/09 –, a. a. O.; U. Stelkens, a. a. O., Rn. 6; BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 – 4 C 18.03 –, a. a. O. 39

Diesen Anforderungen genügen die in den Ziffer 1 bis 4 des Bescheidtenors verfügten Handlungsgebote. Die Antragstellerin und die mit dem Vollzug der Anordnung befassten Mitarbeiter der Antragsgegnerin verfügen über die erforderliche Sachkenntnis, um auf der Grundlage des Tenors und der Begründung des Bescheids sowie der ihnen sonst bekannten Umstände, insbesondere der aussagekräftigen und im Bescheid in Bezug genommenen Definition in § 3 Abs. 1 GlüStV, ersehen zu können, welche von der Antragstellerin auf ihren Internetseiten angebotenen Spiele als Glücksspiele einzuordnen und damit von der Ordnungsverfügung umfasst sind. Der von der Beschwerde für erforderlich gehaltenen Prüfung und Aufzählung aller aus Sicht der Behörde als Glücksspiele zu qualifizierenden Pokervarianten bedarf es nicht. Diese Frage muss vielmehr – wie dargelegt – erst und allenfalls in einem etwaigen Vollstreckungsverfahren beantwortet werden. Zudem ergibt sich aus dem Verweis auf § 3 GlüStV – wie die Antragstellerin im Übrigen der Sache nach einräumt – hinreichend deutlich, dass der Bescheid nur für die vom Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags erfassten Glücksspiele und damit nicht auch für die bundesrechtlich geregelten Pferdewetten Geltung beansprucht. Im Übrigen ist bereits im Rahmen der Auslegung des Entscheidungsinhalts der Ordnungsverfügung dargelegt worden, dass mit ihr ersichtlich – nur – die Glücksspielveranstaltung im Internet in Nordrhein-Westfalen unterbunden werden soll. Hinreichend bestimmt ist die Verfügung auch insoweit, als der Antragstellerin nicht nur die Veranstaltung auf der Seite www.pacificpoker.com, sondern auf sämtlichen (vorhandenen oder zukünftigen) Websites untersagt wird. Klar und verständlich ist auch die Aufforderung, sich der technischen Methode der Geolokalisation nach dem Stand der Technik zu bedienen. In der Bescheidbegründung benennt die Antragsgegnerin die "drei grundlegenden methodischen Geolokalisationsansätze", die aus ihrer Sicht den Stand der Technik darstellen sollen und deren Anwendung sie deshalb (entweder einzelnen oder in Kombination) akzeptieren würde. Auf dieser Grundlage kann die Antragstellerin ohne Weiteres an die Anbieter von Geolokalisationstechnologie herantreten und eines der Unternehmen auswählen, dass mindestens einen der aufgeführten methodischen Ansätze in Bezug auf Nordrhein-Westfalen (bei laufend aktualisierten 40

Datenbanken) anbietet. Widerspruchsfrei ist schließlich das Verhältnis des in Ziffer 1 Satz 1 formulierten Veranstaltungsverbots zu den sich daran anschließenden Handlungsgeboten. Richtig ist zwar, dass Ziffer 1 Satz 1 bei isolierter Betrachtung auch dahingehend verstanden werden könnte, dass die Antragstellerin auszuschließen habe, dass Interessenten von Nordrhein-Westfalen aus auf die Glücksspielinhalte auf den Internetseiten der Antragstellerin zugreifen können. Ein derartiger Bedeutungsgehalt kommt der Regelung indessen nicht zu.

Der Regelungsinhalt eines Verwaltungsakts ist nach der im öffentlichen Recht entsprechend anwendbaren Auslegungsregel des § 133 BGB zu bestimmen. Hiernach ist bei der Auslegung einer Willenserklärung der wirkliche Wille des Erklärenden zu erforschen und nicht an dem buchstäblichen Sinne des Ausdrucks zu haften. Maßgeblich ist nicht, was die Behörde bei ihrer Erklärung gedacht hat (innerer Wille), sondern wie der Adressat die Erklärung unter Berücksichtigung der Begründung des Bescheids und der ihm sonst bekannten oder erkennbaren Umstände bei objektiver Würdigung verstehen musste (vgl. § 157 BGB). 41

Vgl. BVerwG, Urteile vom 18. Juni 1980 – 6 C 42

55.79 –, BVerwGE 60, 223, vom 11. Februar 1983 43

– 7 C 70.80 –, DVBl. 1983, 810 = NVwZ 1984, 36, vom 9. Juni 1983 – 2 C 34.80 –, BVerwGE 67, 222 = NJW 1983, 2589, vom 13. Dezember 1984 – 3 C 79.82 –, BayVBl. 1985, 373 = NVwZ 1985, 488, und vom 7. Juni 1991 – 7 C 43.90 –, BVerwGE 88, 286 = NVwZ 1993, 177; U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 35 Rn. 71 ff., insb. Rn. 76 und 143; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl. 2008, § 35 Rn. 18 f. 44

Hiervon ausgehend wird von der Antragstellerin nicht verlangt, die Teilnahme an ihrem Glücksspielangebot im Internet von Nordrhein-Westfalen aus mit Sicherheit auszuschließen. Aufgegeben wird ihr vielmehr nur, die in den Ziffern 1 bis 4 im Einzelnen aufgeführten Maßnahmen zu ergreifen und somit den Spielzugang von Nordrhein-Westfalen aus maßgeblich einzuschränken. Das folgt aus der Begründung des Bescheids, wonach sich die Antragsgegnerin bewusst ist, dass sich auch bei Umsetzung der aufgegebenen Maßnahmen einige mehr oder weniger technisch begabte Spielinteressenten den Zugang zum Internet-Glücksspielangebot der Antragstellerin werden erschleichen können und damit ein Ausschluss sämtlicher Spielinteressenten derzeit nicht zuverlässig gewährleistet werden kann. Die Antragsgegnerin hat in der Ordnungsverfügung aber hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, dass im Falle eines erschlichenen Zugangs nicht von einer der Antragstellerin zurechenbaren Glücksspielveranstaltung ausgeht und solche erschlichenen Zugänge keine Zwangsmaßnahmen gegen die Antragstellerin nach sich ziehen werden (sofern die in den Ziffern 1 bis 4 genannten Maßnahmen zuvor umgesetzt worden sind). Diese Vorgehensweise, die dem Adressaten konkrete Handlungspflichten aufgibt und sich nicht lediglich auf eine bloße Untersagung der Glücksspielveranstaltung beschränkt, ist im vorliegenden Zusammenhang ordnungsrechtlich unbedenklich. Dazu hat bereits das Verwaltungsgericht das Erforderliche ausgeführt. Hierauf wird Bezug genommen. 45

Die weiteren mit der Beschwerde wiederholt geltend gemachten Bedenken gegen die Bestimmtheit der Ordnungsverfügung teilt der Senat ebenfalls nicht. Das Verwaltungsgericht ist den Einwänden der Antragstellerin überzeugend entgegengetreten. Auch hierauf kann zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen werden. Anlass zu ergänzenden Ausführungen sieht der Senat nicht. 46

Die materiellen Tatbestandsvoraussetzungen der Rechtsgrundlage liegen ebenfalls vor. 47

Eine Gefahrenlage, die die Behörde zum ordnungsbehördlichen Einschreiten berechtigt, ist entgegen der ausführlich begründeten Auffassung der Beschwerde zu bejahen. Die Antragstellerin veranstaltet unter ihrer Domain www.pacificpoker.com (auch) in Nordrhein-Westfalen Glücksspiele i. S. v. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV. Nach dieser Vorschrift liegt ein Glücksspiel 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. Hiervon ausgehend hat das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen, dass bei der auf der Website www.pacificpoker.com u. a. angebotenen Pokervariante "Texas Hold'em" die Entscheidung über den Gewinn bei einem Durchschnittsspieler überwiegend vom Zufall abhängt. Dabei verkennt der Senat nicht, dass sich ein überdurchschnittlich befähigter und erfahrener Spieler im Einzelfall durch geschicktes Taktieren in gewissem Umfang Vorteile gegenüber seinen Mitspieler verschaffen kann. Das ändert aber nichts daran, dass der Erfolg beim Spiel der o. g. Pokervariante maßgeblich (d. h. überwiegend) von der Qualität der erst nach mehreren Geldeinsatz- und Austeilungsrunden zufällig erhaltenen oder aufgedeckten Karten abhängt. Da sich insgesamt 52 Karten im Spiel befinden, sind zuverlässige Vorhersagen über den Kartenwert der Mitspieler nur sehr eingeschränkt möglich, weil bei der hier in Rede stehenden Variante lediglich die fünf Gemeinschaftskarten allen Spielern bekannt sind. Über die Kartenqualität der übrigen Mitspieler kann ein durchschnittlicher Pokerspieler daher letztlich nur spekulieren. Dies gilt insbesondere beim Pokern im Internet, weil hier in aller Regel die Möglichkeit fehlt, Mimik, Gestik und Verhalten der Gegenspieler zu beobachten und zu analysieren. 48

Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. April 2009 – 1 S 203.08 –, ZfWG 2009, 190; OVG NRW, Beschluss vom 10. Juni 2008 – 4 B 606/08 –, GewArch 2008, 407 = NWVBl 2009, 109; jeweils m. w. N. 49

Auf dieser Grundlage ist die Behörde zu Recht von einer ordnungsrechtlichen Gefahrenlage ausgegangen. Ob eine der zahlreichen angebotenen oder in der Beschwerde eingehend thematisierten Pokervarianten und sonstigen Kartenspiele nicht als Glücksspiele einzuordnen ist, bedarf im vorliegenden Verfahren keiner Prüfung. Dieser Frage müsste vielmehr erst und nur dann nachgegangen werden, wenn die Antragsgegnerin die Verwaltungsvollstreckung gerade wegen solcher Pokervarianten betreiben würde, die auf der Grundlage der Spielregeln keine Glücksspiele sind. 50

Die Glücksspielveranstaltung im Internet ist in Nordrhein-Westfalen verboten und damit unerlaubt im Sinne von § 4 Abs. 4 GlüStV. Die einigen Glücksspielveranstaltern aufgrund des Gewerbegesetzes der DDR vom 6. März 1990 (GBl. DDR I S. 138) erteilten Gewerbegenehmigungen gelten in Nordrhein-Westfalen nicht. Eine Pflicht zur Anerkennung der von anderen Mitgliedstaaten erteilten Glücksspielerlaubnisse gibt es mangels Harmonisierung des Glücksspielrechts auf Gemeinschaftsebene ebenfalls nicht. 51

Eingehend OVG NRW, Beschluss vom 22. Februar 2008 – 13 B 1215/07 –, ZfWG 2008, 122, m. w. N.; Bay. VGH, Beschluss vom 22. Juli 2009 – 10 CS 09.1184 und 10 CS 09.1185 –, juris. 52

Die Antragsgegnerin hat die Ordnungsverfügung zu Recht an die Antragstellerin gerichtet, weil sie sowohl beim Erlass des Bescheids als auch heute noch als Veranstalterin von Online-Glücksspielen tätig ist. 53

Die Ordnungsverfügung ist ermessensfehlerfrei erlassen worden. Die Antragsgegnerin hat von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens nicht überschritten (§ 114 Satz 1 54

VwGO). Der Verwaltungsakt ist insbesondere verhältnismäßig.

Die Aufforderung, keine Glücksspiele im Internet in Nordrhein-Westfalen zu veranstalten und dafür die in den Ziffern 1 bis 4 des Bescheidtenors aufgeführten Maßnahmen zu ergreifen, ist geeignet, um den Verstoß gegen § 4 Abs. 4 GlüStV auszuräumen. Die Ordnungsverfügung ist ein taugliches Mittel zur Umsetzung des in Rede stehenden Veranstaltungsverbots. 55

Durch sie wird von der Antragstellerin nichts rechtlich Unmögliches verlangt. 56

Fehl geht in diesem Zusammenhang der Einwand der Antragstellerin, die in Ziffer 1 e) des Bescheidtenors (optional) aufgegebene Handy-Ortung verstoße gegen § 92 TKG. Hiernach dürfen Diensteanbieter personenbezogene Daten nach Maßgabe des Bundesdatenschutzgesetzes an ausländische nicht öffentliche Stellen nur übermittelt werden, soweit es für die Erbringung von Telekommunikationsdiensten, für die Erstellung oder Versendung von Rechnungen oder für die Missbrauchsbekämpfung erforderlich ist. Diese Aufzählung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Datenweitergabe ist bei verständiger Würdigung des Bedeutungsgehalts der Vorschrift jedoch nicht abschließend. Die §§ 91 ff. TKG enthalten zwar besondere datenschutzrechtliche Vorgaben für Diensteanbieter im Telekommunikationsbereich, die die Schutzbestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes modifizieren. Gleichwohl dienen auch die §§ 91 ff. TKG der Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG), so dass eine Datenübermittlung nach formell und materiell wirksamer Einwilligung der betroffenen Person (vgl. § 94 TKG), wie sie etwa in § 4c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BDSG vorgesehen ist, mangels ausdrücklich normierten Verbots weiterhin zulässig sein sollte. 57

So auch Fetzer, in: Arndt/Fetzer/Scherer, TKG, 2008, § 92 Rn. 7; Gramlich, in: Manssen, Telekommunikations- und Multimediarecht, Stand Juli 2009, § 92 TKG Rn. 8 sowie § 91 TKG Rn. 35; Eckhardt, in: Heun, Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, L Rn. 177 ff., insb. 179; in diesem Sinne wohl auch Büttgen, in: BeckTKG-Komm., 3. Aufl. 2006, § 93 Rn. 11; und Holznagel/Enaux/Nienhaus, Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2006, Rn. 651 ff., insb. Rn. 656 ff.; a. A. Klesczewsi, in: Säcker, TKG, 2. Aufl. 2009, § 92 Rn. 7. 58

Ohne Erfolg beruft sich die Antragstellerin ferner auf einen Verstoß gegen § 12 Abs. 3 TMG in der bis zum 31. August 2009 gültigen Fassung (§ 12 Abs. 3 TMG a. F.). Danach durfte der Diensteanbieter die Bereitstellung von Telemedien nicht von der Einwilligung des Nutzers in eine Verwendung seiner Daten für andere Zwecke abhängig machen, wenn dem Nutzer ein anderer Zugang zu diesen Telemedien nicht oder in nicht zumutbarer Weise möglich war. Diese Verbotsvoraussetzungen waren hier indessen nicht erfüllt. Die in Rede stehende Datenverwendung (u. a. zum Zwecke der Geolokalisation) dient keinem "anderen Zweck". Sie betrifft vielmehr allein das Zustandekommen des Spielvertrags, der im Falle des Aufenthalts des Spielers in Nordrhein-Westfalen gegen das Veranstaltungsverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV verstoßen würde und damit gemäß § 134 BGB nichtig wäre. Aus dem Umstand, dass § 12 Abs. 3 TMG a. F. durch das Gesetz zur Änderung datenschutzrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2814) mit Wirkung vom 1. September 2009 aufgehoben wurde, kann die Antragstellerin für sie Günstiges ebenfalls nicht herleiten. Es ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich, dass die fragliche Datenerhebung gegen die allgemeinen datenschutzrechtlichen Bestimmungen etwa des Dritten Abschnitts des Bundesdatenschutzgesetzes verstößt. Der durch das o. g. Änderungsgesetz eingefügte § 28 Abs. 3b i. V. m. § 28 Abs. 3 Satz 1 BDSG, wonach der Vertragsabschluss (unter bestimmten Voraussetzungen) nicht an die Einwilligung des Betroffenen zur Datenverwendung insb. zum Zwecke des Adresshandels und die Werbung gekoppelt werden darf, enthält – jedenfalls – keine weitergehenden datenschutzrechtlichen Vorgaben als § 12 Abs. 3 TMG a. F.. 59

Die durch die Ordnungsverfügung aufgegebenen Maßnahmen sind auch tatsächlich umsetzbar. Insoweit ist bereits darauf hingewiesen worden, dass die Antragsgegnerin von der Antragstellerin nicht verlangt, die Teilnahme an ihrem Glücksspielangebot im Internet von Nordrhein-Westfalen aus mit Sicherheit auszuschließen. Die Antragsgegnerin hat in der angegriffenen Ordnungsverfügung vielmehr hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sie die Antragstellerin schon dann nicht mehr als Veranstalterin von Internetglücksspiel in Nordrhein-Westfalen ansieht, wenn sie die in den Ziffern 1 bis 4 im Einzelnen aufgeführten Maßnahmen ergreift. Dass diese Maßnahmen technisch umgesetzt werden können, also etwa ein Disclaimer eingerichtet, eine Geolokalisation aufgeschaltet und eine Handy-Ortung veranlasst werden kann, stellt die Antragstellerin nicht (substantiiert) in Abrede. 60

Darüber hinaus fördert die Ordnungsverfügung den mit ihr verfolgten Zweck, die Veranstaltung von Internetglücksspielen durch die Antragstellerin in Nordrhein-Westfalen zu verhindern und damit dem gesetzlichen Veranstaltungsverbot im Internet im konkreten Einzelfall Genüge zu tun. Hierzu hat bereits das Verwaltungsgericht eingehend wie zutreffend ausgeführt, dass die aufgegebenen Maßnahmen bei der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nur möglichen und gebotenen summarischen Prüfung ein wirksames Mittel zur Erreichung des in Ziffer 1 Satz 1 geforderten Gebots darstellten und dass die verbleibende Fehlerquote aufgrund des Zusammenwirkens der einzelnen Handlungspflichten eher gering sein dürfe. 61

Eine erhebliche Zahl der Spielinteressenten dürfte die Abfrage der Antragstellerin über den Aufenthaltsort bereits wahrheitsgemäß beantworten, weil sie andernfalls befürchten müssten, entsprechend den aufzunehmenden Rechtshinweisen keinen Gewinnauszahlungsanspruch zu haben. Von denjenigen Spielinteressenten, die wahrheitswidrig behaupten, sich außerhalb Nordrhein-Westfalens aufzuhalten, dürfte wiederum eine große Anzahl mittels einer dem Stand der Technik entsprechenden Internet-Geolokalisation und den zusätzlich optional aufgegebenen Ortungsmaßnahmen "überführt" werden können. Nach Auswertung der vorliegenden Gutachten, 62

> vgl. TÜV Rheinland, Gutachten zum Thema Geolokalisation von IP-Hosts vom 12. August 2008 und Stellungnahme vom 22. April 2009; Hoeren, "Gutachten IP-Geolokalisation" vom 1. Oktober 2008 sowie "Geolokalisation und Glücksspielrecht" vom 24. April 2008, 63

deutet Überwiegendes darauf hin, dass sich mit einer auf das Land Nordrhein-Westfalen bezogenen Internet-Geolokalisation – unter "Ausschluss" sog. Proxy-Netzwerke und -Kaskaden und in Verbindung mit einer optional möglichen Handy- und Festnetzortung – der Aufenthalt eines Spielinteressenten innerhalb oder außerhalb Nordrhein-Westfalen durchaus mit beachtlicher Erfolgsquote feststellen lässt. Die bei summarischer Prüfung gleichwohl nicht auszuschließende – von der Antragsgegnerin mit dem streitigen Bescheid aber nicht sanktionierte – Fehlerquote dürfte relativ gering sein, so dass die aufgegebenen Maßnahmen in ihrer Kombination – anders als die Beschwerde meint – jedenfalls als wesentlicher Schritt in die "richtige" (= gesetzlich vorgegebene) Richtung angesehen werden können. 64

> Vgl. zur Anwendung von Geolokalisationstechnologie ohne die hier aufgegebenen "Begleitmaßnahmen" Bay. VGH, Beschluss vom 22. November 2008 – 10 CS 08.2399 –, ZfWG 2008, 455 = NVwZ-RR 2009, 202; Nieders. OVG, Beschluss vom 3. April 2009 – 1 ME 399/08 –, ZfWG 2009, 184 = NVwZ 2009, 1241; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 16. März 2009 – 1 S 224.08 –, juris. 65

Die Ordnungsverfügung ist auch erforderlich. Ein milderes, aber gleich geeignetes Mittel zur Umsetzung des streitigen Veranstaltungsverbots ist nicht ersichtlich. Insbesondere der von 66

der Beschwerde als milderes Mittel benannten Aufforderung, "nur" einen Disclaimer einzufügen, kommt erkennbar keine den hier aufgegebenen Maßnahmen entsprechende Wirkung zu, ohne dass dies einer weiteren Darlegung bedarf.

Die aufgegebenen Maßnahmen sind schließlich angemessen. Sie führen nicht zu einem Nachteil, der zu dem erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht. Die aufgegebenen Handlungen sind der Antragstellerin auch in Ansehung der daraus resultierenden empfindlichen wirtschaftlichen Auswirkungen zumutbar, um das – wie noch darzulegen sein wird – verfassungs- und gemeinschaftsrechtlich nicht zu beanstandende und damit für jedermann verbindliche Verbot der Veranstaltung von Internet-Glücksspiel durchzusetzen. Im Übrigen ist es ordnungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Ordnungsbehörde dem Pflichtigen "nur" eines von mehreren in Betracht kommenden effektiven Mitteln aufgibt, um das Glücksspielveranstaltungsverbot im Internet in Nordrhein-Westfalen umzusetzen (vgl. § 21 Satz 1 OBG NRW). Sofern der Ordnungspflichtige meint, dem Veranstaltungsverbot durch ihn weniger belastende, aber ebenso geeignete Mittel nachkommen zu können, mag er der Behörde diese Alternative fristgerecht als Austauschmittel anbieten (vgl. § 21 Satz 2 und 3 OBG NRW). Andernfalls bleibt er verpflichtet, die geeignete, erforderliche und angemessene Ordnungsverfügung zu befolgen, um dem in § 4 Abs. 4 vorgegebenen (und strafrechtlich über § 284 StGB abgesicherten) Veranstaltungsverbots zur Wirkung zu verhelfen. 67

Die von der Antragsgegnerin gesetzte Frist zur Beseitigung des gesetzeswidrigen Zustands von vier Wochen nach Bekanntgabe des Bescheids begegnet ebenfalls keinen Bedenken. 68

Das Veranstaltungs-, Vermittlungs- und Werbeverbot für Glücksspiele im Internet (§ 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 4 GlüStV) ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Der Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der Veranstalter und Vermittler von Glücksspiel im Internet und der hierfür Werbenden ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt und insbesondere verhältnismäßig. 69

Ausführlich hierzu BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 – 1 BvR 928/08 –, ZfWG 2008, 251 = NVwZ 2008, 1338 = GewArch 2009, 26, m. w. N. 70

Das gesetzliche Verbot, Glücksspiele im Internet zu veranstalten und zu vermitteln sowie hierfür zu werben, dient legitimen Gemeinwohlzielen. Dabei ist im Ausgangspunkt zu beachten, dass das Grundgesetz dem Gesetzgeber, wenn er zur Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit tätig wird, bei der Prognose und Einschätzung der in den Blick genommenen Gefährdung einen Beurteilungsspielraum belässt, der von den Gerichten bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung zu beachten ist. Der Beurteilungsspielraum ist erst dann überschritten, wenn die Erwägungen des Gesetzgebers so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen abgeben können. 71

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 14. Oktober 2008 72

– 1 BvR 928/08 –, a. a. O., und vom 12. Dezember 2006 – 1 BvR 2576/04 –, BVerfGE 117, 163 = NJW 2007, 979, m. w. N. 73

Hiervon ausgehend sind die mit dem Glücksspielstaatsvertrag und dem nordrhein-westfälischen Ausführungsgesetz verfolgten Ziele nicht zu beanstanden. Die in Rede stehenden Regelungen dienen vorrangig dem Ziel, die Bevölkerung, insbesondere Kinder und Jugendliche, vor den Gefahren der Glücksspielsucht und der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität zu schützen. Damit werden überragend wichtige 74

Gemeinwohlziele verfolgt, die selbst objektive Berufswahlbeschränkungen zu rechtfertigen vermögen. Insbesondere bei der Verhinderung von Glücksspielsucht und bei der wirksamen Suchtbekämpfung handelt es sich um besonders wichtige Gemeinwohlziele. Spielsucht kann zu schwerwiegenden Folgen nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für ihre Familien und für die Gemeinschaft führen. Zwar haben unterschiedliche Glücksspielformen ein unterschiedliches Suchtpotenzial. Dies berührt jedoch nicht die Legitimität der vom Landesgesetzgeber verfolgten Ziele. Es ist unter Berücksichtigung des Prognose- und Bewertungsspielraums des Gesetzgebers nicht offensichtlich fehlsam anzunehmen, dass grundsätzlich jede Form des Internet-Glücksspiels tendenziell – wenn auch in teilweiser abgeschwächter Form – suchttypische Entwicklungsverläufe und Gefahren mit sich bringen kann.

Vgl. wiederum BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 – 1 BvR 928/08 –, a. a. O.; sowie Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01 –, BVerfGE 115, 276 = NJW 2006, 1261 = ZfWG 2006, 16, und Beschluss vom 26. März 2007 – 1 BvR 2228/02 –, GewArch 2007, 242 = NVwZ-RR 2008, 1 = ZfWG 2007, 219. 75

Das Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet und der Werbung hierfür (§ 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 4 GlüStV) ist zur Zweckerreichung geeignet. Es fördert das gesetzgeberische Ziel, problematisches Spielverhalten einzudämmen. Das Spielen per Internet ist durch ein hohes Maß an Bequemlichkeit sowie durch eine zeitlich unbeschränkte Verfügbarkeit des Angebots gekennzeichnet. Hinzu kommt ein im Vergleich zum Glücksspiel in einer 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. Durch die Beschneidung der Möglichkeiten des Internet-Glücksspiels werden die Umstände der Teilnahme für den Einzelnen erschwert und ihm der Vorgang des Spielens bewusster gemacht. Hierdurch kann einem Abgleiten in problematisches Spielverhalten entgegenwirkt werden. Darüber hinaus bestehen nach wie vor erhebliche Bedenken, ob sich bei einer Teilnahme an Glücksspielen per Internet der im Rahmen der Suchtprävention besonders wichtige Jugendschutz effektiv verwirklichen lässt. Auch zur Vermeidung derartiger Präventionslücken ist das Internetverbot das geeignete Mittel. Folgerichtig hat der Gesetzgeber in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise auch die Werbung für (unerlaubtes) Internet-Glücksspiel verboten. 76

Vgl. BVerfG Beschluss vom 14. Oktober 2008 – 1 BvR 928/08 –, a. a. O.; Bay. VGH, Beschluss vom 22. Juli 2009 – 10 CS 09.1184 und 10 CS 09.1185 –, a. a. O.; siehe auch BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01 –, und Beschluss vom 26. März 2007 – 1 BvR 2228/02 –, jeweils a. a. O. 77

Die Eignung der Verbote nach § 4 Abs. 5 und § 5 Abs. 4 GlüStV wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die gesetzlichen Vorgaben angesichts der tatsächlichen Schwierigkeiten bei der ordnungsbehördlichen Kontrolle des Internets unter Umständen nicht in jedem Einzelfall umgesetzt werden können. Daraus kann die Verfassungswidrigkeit der in Rede stehenden Bestimmungen schon deshalb nicht hergeleitet werden, weil sie jedenfalls einen maßgeblichen Beitrag zur Bekämpfung der Glücksspielsucht leisten können. Zum einen ist davon auszugehen, dass sich seriöse Anbieter rechtstreu verhalten und dem Verbot Folge leisten werden. Zum anderen sind auch etwa erforderlich werdende Vollstreckungsmaßnahmen nicht von vornherein als aussichtslos einzuordnen. Den Ordnungsbehörden stehen neben den allgemeinen verwaltungsvollstreckungsrechtlichen 78

Möglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 bis 5 GlüStV durchaus wirkungsvolle Mittel zur Verfügung, um dem Verbot der §§ 4 Abs. 4, 5 Abs. 4 GlüStV zum Durchgriff zu verhelfen (z.B. die Inanspruchnahme der an der Zahlungsabwicklung beteiligten Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV).

Vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 22. Juli 2009 – 10 CS 09.1184 und 10 CS 09.1185 –, a. a. O. 79

Die §§ 4 Abs. 4, 5 Abs. 4 GlüStV sind zur Erreichung der vom Gesetzesgeber angestrebten Ziele zudem erforderlich. Auch insoweit kommt dem Gesetzgeber bei der Einschätzung ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zu. Deshalb können Maßnahmen, die der Gesetzgeber zum Schutz von wichtigen Gemeinschaftsgütern für erforderlich hält, verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, zwar die gleiche Wirksamkeit versprechen, indessen die Betroffenen weniger belasten. 80

Vgl. wiederum BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 – 1 BvR 928/08 –, a. a. O., m. w. N. 81

Solche milderen Mittel sind hier nicht ersichtlich. Das Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet und der Werbung hierfür ist erforderlich. Es ist nicht ersichtlich, welche Alternativen in Betracht kommen könnten, um den bereits dargestellten spezifischen Gefährdungen des Glücksspiels bei der Nutzung dieses Mediums genauso wirksam zu begegnen. Im Internet können Spielverträge bequem und rund um die Uhr von zuhause abgeschlossen werden. Die hiermit einhergehenden Effekte der Gewöhnung und Verharmlosung sind systemimmanent, weshalb sie auch nicht durch Beschränkungen und Auflagen ausgeglichen werden können. Ebenfalls nicht anderweitig zu lösen sind die spezifischen Gefährdungen jugendlicher Spieler. 82

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 83

– 1 BvR 928/08 –, a. a. O., m. w. N. 84

Der Eingriff in die Berufsfreiheit ist schließlich angemessen. Eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigen Gründen führt zu dem Ergebnis, dass die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt ist. Sowohl das in § 4 Abs. 4 GlüStV verankerte Veranstaltungs- und Vermittlungsverbot für Glücksspiele im Internet als auch das in § 5 Abs. 4 GlüStV verankerte Werbeverbot sind angesichts des erheblichen Gefährdungspotenzials von Glücksspielen über das hier fragliche Medium nicht unangemessen. Wie bereits im Zusammenhang mit der Geeignetheit ausgeführt, können die Besonderheiten des Glücksspiels im Internet, namentlich dessen Bequemlichkeit und Abstraktheit, problematisches Spielverhalten in entscheidender Weise begünstigen. Deshalb dient der Ausschluss einer solchen Möglichkeit unmittelbar der Spielsuchtprävention und somit einem Gemeinwohlbelang von überragendem Rang, der auch einen derart schwerewiegenden Eingriff wie den vorliegenden zu rechtfertigen vermag. Belastbare Anhaltspunkte dafür, dass das Verbot des Veranstaltens, Vermittelns und Werbens für Internetglücksspiel nicht konsequent an den mit der gesetzlichen Regelung verfolgten Zielen ausgerichtet sein könnte, bestehen nach Auffassung des Senats nicht. 85

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 86

– 1 BvR 928/08 –, a. a. O., m. w. N. 87

88

Für eine Verletzung sonstiger Verfassungsrechte der Antragstellerin ist nichts ersichtlich.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 89

– 1 BvR 928/08 –, Urteil vom 28. März 2006 90

– 1 BvR 1054/01 –, jeweils a. a. O. 91

Das Veranstaltungs-, Vermittlungs- und Werbeverbot (§ 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 4 GlüStV) ist auch gemeinschaftsrechtlich nicht zu beanstanden. Ein Verstoß gegen den hier in Rede stehenden freien Dienstleistungsverkehr (Art. 49 des EG-Vertrages bzw. – seit dem 1. Dezember 2009 – Art. 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) liegt nicht vor. 92

Durch das Verbot des Veranstaltens und Vermittels von Glücksspiel im Internet und der Werbung hierfür wird der freie Dienstleistungsverkehr zwar beschränkt. 93

Vgl. EuGH, Urteile vom 6. November 2003 – Rs. C-243/01 – (Gambelli), Slg. 2003 I – 13031, vom 6. März 2007 – Rs. C-338/04 – (Placanica), Slg. 2007 I – 1891, und vom 8. September 2009 94

– Rs. C-42/07 – (Liga Portuguesa), ZfWG 2009, 304. 95

Diese Beschränkung ist jedoch gemeinschaftsrechtlich gerechtfertigt. 96

Das Verbot dient zunächst zwingenden Gründen des Allgemeininteresses. Als solche sind der Verbraucherschutz, die Betrugsvorbeugung, die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen und die Verhütung von Störungen der sozialen Ordnung im Allgemeinen anerkannt. 97

Vgl. EuGH, Urteile vom 6. März 2007 – Rs. C-338/04 – (Placanica), und vom 8. September 2009 – Rs. C-42/07 – (Liga Portuguesa), jeweils a. a. O. 98

Die Beschränkungen der §§ 4 Abs. 4, 5 Abs. 4 GlüStV sind gemeinschaftsrechtlich verhältnismäßig. Dabei ist im Ausgangspunkt zu beachten, dass die Regelung der Glücksspiele zu den Bereichen gehört, in denen beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedsstatten bestehen. In Ermangelung einer Harmonisierung des betreffenden Gebiets durch die Gemeinschaft ist es Sache der einzelnen Mitgliedsstatten, in diesen Bereichen im Einklang mit ihrer eigenen Wertordnung zu beurteilen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der betroffenen Interessen ergeben. Allein der Umstand, dass ein Mitgliedsstatt ein anderes Schutzsystem als ein anderer Mitgliedstaat gewählt hat, kann keinen Einfluss auf die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen haben. Diese sind allein im Hinblick auf die von den zuständigen Stellen des betroffenen Mitgliedstaates verfolgten Ziele und auf das von ihnen angestrebte Schutzniveau zu beurteilen. Der Sache nach ist den Mitgliedstaaten (und den in ihm zuständigen Stellen) damit ein Beurteilungsspielraum eingeräumt. 99

Vgl. EuGH, Urteile vom 6. November 2003 – Rs. C-243/01 – (Gambelli), vom 6. März 2007 – Rs. C-338/04 – (Placanica), und vom 8. September 2009 100

– Rs. C-42/07 – (Liga Portuguesa), jeweils a. a. O. und m. w. N. 101

102

Gemessen hieran sind die hier in Rede stehenden Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags nicht zu beanstanden.

Sie sind zunächst geeignet, die vom Land Nordrhein-Westfalen geltend gemachten Ziele zu verwirklichen. Eine nationale Regelung ist geeignet, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen. 103

Vgl. EuGH, Urteile vom 6. November 2003 – Rs. C-243/01 – (Gambelli), vom 6. März 2007 – Rs. C-338/04 – (Placanica), und vom 8. September 2009 104

– Rs. C-42/07 – (Liga Portuguesa), jeweils a. a. O. und m. w. N. 105

Diese Anforderungen werden durch die in Rede stehenden Regelungen erfüllt. Das Verbot des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspielen über das Internet und die Werbung hierfür gilt für sämtliche unter den Glücksspielstaatsvertrag fallende Glücksspiele und damit auch für die dem Staatsmonopol bzw. Erlaubnisvorbehalt unterliegenden Glücksspiele. Die Regelung ist demnach konsequent und in sich widerspruchsfrei an der Spielsucht- und Betrugsbekämpfung durch Internet-Glücksspiel ausgerichtet. Die Verbote gemäß § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 4 GlüStV gelten zwar nicht für das Veranstalten, Vermitteln und Werben für Pferdewetten, die weiterhin (auch) über das Internet angeboten werden können. Dies führt indessen nicht zur Gemeinschaftswidrigkeit der hier in Rede stehenden Regelungen. Aus dem weiten Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten folgt – auch und gerade in einem föderalen System wie dem der Bundesrepublik – eine Berechtigung zu sektoralen Unterscheidungen zwischen den einzelnen Glücksspielbereichen. Eine solche Differenzierung setzt nach der Rechtsprechung des Senats gemeinschaftsrechtlich lediglich voraus, dass die einzelnen sektorspezifischen Regelungen der vorgegebenen Zielsetzung entsprechen, jede Regelung für sich betrachtet geeignet und erforderlich ist und die sektorspezifischen Regelungen zueinander nicht in einem krassen Missverhältnis stehen. 106

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 22. Februar 2008 107

– 13 B 1215/07 –, a. a. O.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschlüsse vom 4. Dezember 2008 – 1 S 99.08 –, juris, und vom 8. April 2009 – 1 S 212.08 –, juris. 108

In Anwendung dieser Maßstäbe ist es nicht zu beanstanden, wenn der Bundesgesetzgeber im Rahmen des (auch) ihm einzuräumenden Beurteilungsspielraums das von Pferdewetten in qualitativer und quantitativer Hinsicht ausgehende Gefährdungspotential durch die im Rennwett- und Lotteriegesetz vom 8. April 1922 (RGBl. I S. 335, zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. Oktober 2006, BGBl. I S. 2407) vorgesehenen Regelungs- und Schutzinstrumentarien auch heute noch als hinreichend beherrschbar ansieht und das erforderliche Schutzniveau sektorspezifisch anders bestimmt, als es die Länder in den von ihnen zu verantwortenden Glücksspielbereichen tun. 109

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 22. Februar 2008 110

– 13 B 1215/07 –, a. a. O.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 16. März 2009 – 1 S 224.08 –, a. a. O.; Bay. VGH, Beschluss vom 22. Juli 2009 111

– 10 CS 09.1184 und 10 CS 09.1185 –, a. a. O. 112

Die Regelung ist auch erforderlich im gemeinschaftsrechtlichen Sinne. Angesichts der mit dem Glücksspiel über das Internet einhergehenden Sucht- und Kriminalitätsgefahren und der 113

konsequenten Ausrichtung des vom Land Nordrhein-Westfalen zu verantwortenden Glücksspielrechts an der Bekämpfung dieser Risiken ist es nicht zu beanstanden, wenn das Land im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz und des ihm einzuräumenden Bewertungsspielraums die Glücksspielmöglichkeit über das Internet und die Werbung hierfür generell verbietet. Eine gleich geeignete, die Glücksspieldienstleister aber weniger belastende Reglung ist nicht ersichtlich.

Die Regelung ist zudem nicht diskriminierend. Das Verbot, Glücksspiel im Internet zu veranstalten und zu vermitteln sowie hierfür im Internet zu werben, gilt unterschiedslos sowohl für in Deutschland als auch für in anderen Mitgliedstaaten ansässige Wirtschaftsteilnehmer. 114

Vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 22. Juli 2009 115

– 10 CS 09.1184 und 10 CS 09.1185 –, a. a. O. 116

Die Antragstellerin hat ferner nicht substantiiert dargelegt, dass die in Rede stehenden Bestimmungen mit dem sonstigen Gemeinschaftsrecht unvereinbar sein könnten. Der von der Beschwerde erhobene Einwand, auch das nordrhein-westfälische Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag 117

– vgl. Art. 2 des Gesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 30. Oktober 2007 (GV. NRW. 2007, 445) – 118

hätte notifiziert werden müssen, 119

– vgl. Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 98/34/EG vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. L 204/37) – 120

ist nicht entscheidungserheblich. Die Untersagungsverfügung gründet nicht auf dem Ausführungsgesetz, sondern auf dem Glücksspielstaatsvertrag (§ 9 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 4 GlüStV), der unstreitig notifiziert worden ist. Die von der Antragstellerin in Bezug genommenen Ordnungswidrigkeiten-Tatbestände des nordrhein-westfälischen Ausführungsgesetzes sind nicht Gegenstand der streitigen Entscheidung und damit für das vorliegende Verfahren irrelevant. Der Senat folgt auch nicht der (der Sache nach geltend gemachten) Auffassung der Antragstellerin, jedenfalls die in Art. 1 des Gesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 30. Oktober 2007 erklärte Zustimmung des Landtags zum Glücksspielstaatsvertrag hätte notifiziert werden müssen. Die Zustimmung enthält keine eigenständige inhaltliche Regelung (vgl. Art. 8 Abs. 1 Richtlinie 98/34/EG), sondern verleiht dem Glücksspielstaatsvertrag lediglich innerstaatliche Verbindlichkeit in Nordrhein-Westfalen. 121

Vgl. zum Umfang der Notifizierungspflicht auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschlüsse vom 4. Dezember 2008 – 1 S 99.08 –, a. a. O., und vom 8. April 2009 122

– 1 S 212.08 –, a. a. O.; Schleswig-Holst. OLG, Urteil vom 31. Juli 2009 – 3 U 27/09 –, juris, mit umfangreichen Rechtsprechungsnachweisen. 123

Die von der Beschwerde geltend gemachte völkerrechtwidrige Bekanntgabe der Ordnungsverfügung liegt nicht vor. Die einfache Bekanntgabe im Ausland ist in allen Staaten unabhängig von ihrer Zustimmung völkerrechtlich zulässig, weil die deutsche Behörde in diesem Fall nicht selbst im Ausland tätig wird. Der Umstand, dass ein Verwaltungsakt im Ausland zugeht, begründet vielmehr lediglich im Inland die Wirksamkeit der Verfügung (vgl. 124

§§ 41, 43 VwVfG NRW).

Vgl. U. Stelkens, a. a. O., § 41 Rn. 218, m. w. N. 125

Angesichts der nach alledem bereits im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes feststellbaren Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit der Ordnungsverfügung ist deren sofortige Vollziehung (vgl. § 9 Abs. 2 GlüStV, § 8 Satz 1 AG VwGO NRW) zur effektiven Wahrung der gesetzlichen Bestimmungen auch in Ansehung der erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen des Verbots für die Antragstellerin vorläufig zumutbar. 126

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. März 2009 – 1 BvR 2410/08 –, ZfWG 2009, 99 = NVwZ 2009, 1221; OVG Berlin-Brandenburg, Beschlüsse vom 4. Dezember 2008 – 1 S 99.08 –, a. a. O., und vom 8. April 2009 – 1 S 212.08 –, a. a. O. 127

Nach alledem sieht der Senat auch keine Veranlassung, das Verfahren auszusetzen oder zum Ruhen zu bringen. 128

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 1, 53 Abs. 3 Nr. 2 GKG. 129

Dieser Beschluss ist unanfechtbar. 130

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE