

# Totales Verbot für Internet-Glücksspiele in Deutschland – Mission Impossible!

Nach EU-Kommission und Bayerischem Verwaltungsgerichtshof spricht sich nun auch das Verwaltungsgericht München in mehreren von Hambach & Hambach erstrittenen Urteilen zugunsten führender englischer Online-Buchmacher aus. Neben allgemeinen juristischen Erwägungen sprechen insbesondere technische Probleme gegen lokale Beschränkungen des Internetvertriebs und damit gegen den Entwurf des Glücksspielstaatsvertrag.

*Ein Aufsatz von Rechtsanwalt Dr. Wulf Hambach, Rechtsanwalt Konrad Miller, LL.M. und Rechtsanwalt Karsten Schneidewindt*

*Noch am 15.03.2007 erklärte der Chef-Anwalt des Deutschen Lotto- und Toto-Blocks Dr. Manfred Hecker, bei einer Anhörung im Nordrhein-Westfälischen Landtag (Zitat aus dem offiziellen Protokoll der Anhörung im Landtag zum Thema Glücksspiel):*

*Wenden wir uns zunächst einmal einem gesetzlich sauber begründeten Monopol zu. Ein solches Monopol ist im Gegensatz zur heutigen Situation gerichtsfest. Das heißt, es wird möglich sein, illegale Anbieter verwaltungsrechtlich, zivilrechtlich, aber auch strafrechtlich konsequent daran zu hindern, ihr illegales Angebot auf dem deutschen Markt zu vertreiben, zu veranstalten oder zu vermitteln.*

*Auch das Glücksspiel über Internet – diese Frage wird immer wieder aufgeworfen – lässt sich insbesondere bei ausländischen Anbietern auch außerhalb Europas durch die **Kappung der kommunikativen und wirtschaftlichen Nabelschnur** verhindern. Denn die im Ausland ansässigen Unternehmen müssen kommunikativ über Internet, über Provider und über Internetdienste-Anbieter mit den Spielern kommunizieren. **Wir können diese Möglichkeit in einem klaren gesetzlichen System***

## *gerichtlich kappen.*

Der Glücksspielreferent des Landes NRW, Ministerialrat Georg Nagel, schlug im Rahmen des von der Universität Hohenheim am 29.6.2007 veranstalteten „Symposiums Glücksspiel“ in die gleiche Kerbe: Glücksspielsucht im Internet könne am effektivsten mit einem kompletten Internetverbot bekämpft werden. Die weitere Begründung von Ministerialrat Nagel, einem der Väter des Entwurfs zum Glücksspielstaatsvertrag, löste ein großes Raunen im Publikum der Veranstaltung aus. Denn: Im Anschluss an den Vortrag von Georg Nagel fragte Prof. Dr. Christian Pohl, Professor für Medientechnologie, Wirtschaftsinformatik und BWL an der Rheinhold-Würth-Hochschule der Hochschule Heilbronn in Kützelsau nach: Es sei nicht zu verstehen, dass der geplante Staatsvertrag ausgerechnet denjenigen Vertriebskanal verbiete, in dem – im Gegensatz zu Offline Spielbanken, Spielhallen und Lotterieannahmestellen – Jugendschutz und Spielsuchtprävention aufgrund internet-technischer Identifizierungs- und Kontrollmöglichkeiten der Spieler am besten gewährleistet werden könne. Darauf hin erklärte Nagel zum Erstaunen des Nachfragenden und des Publikums – ohne ins Detail zu gehen –, dass für ihn das **Medium Internet ein Stück suspekt** sei.

Die aktuellen Entwicklungen in der deutschen Rechtsprechung und auf EU-politischer Ebene zum europäischen Internetglücksspiel zeigen mehr Offenheit für das Medium Internet und vor allem wird Klärungsbedarf gesehen, ob und wie das Internet-Glücksspiel in Deutschland schlichtweg aus dem „deutschen World Wide Web“ herausgeschnitten bzw. gekappt werden könne.

Bereits in den Betting Law News 05 | 2006 wies der iT-Rechtsexperte RA Dr. Hendrik Schöttle auf die immensen technischen Schwierigkeiten hin, die mit einer Sperre ausländischer Websites gegen den Zugriff aus Deutschland untrennbar verbunden sind. Der derzeit diskutierte **Entwurf**

**eines Glücksspiel-Staatsvertrages** zur Neuordnung des Glücksspielwesens enthält trotz aller Unwägbarkeiten ein generelles Internetvertriebsverbot für Glücksspiele und sieht zu dessen Durchsetzung auch entsprechende Sperrungsanweisungen an deutsche Internet-Service-Provider vor.

Am 22. März 2007 erließ nunmehr die **EU-Kommission** eine „ausführliche Stellungnahme“ gegen Deutschland, in der die Kommission feststellt, dass das in § 4 Abs. 4 des Entwurfs enthaltene Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet nicht mit der **Dienstleistungsfreiheit gemäß Artikel 49 EGV** vereinbar ist. Die Kommission stützt dieses Ergebnis im Wesentlichen darauf,

- dass das generelle Glücksspiel-Verbot im Internet **kein geeignetes Mittel** zur Erreichung der Ziele der Spielsuchtprävention und des Jugendschutzes ist,
- dass das generelle Verbot **unverhältnismäßig** ist, da mildere Mittel verfügbar sind, wie etwa eine Registrierung unter strikten Auflagen und die Begrenzung der Spieleinsätze,
- dass die Bundesrepublik Deutschland keine Daten, Studien oder eine Folgenabschätzung zur Unterstützung der These vorgelegt hat, dass eine tatsächliche Gefahr der Spielsucht im Internet in Deutschland belegt und
- dass der Entwurf **weder folgerichtig noch angemessen** zur Erreichung des Ziels der Suchtbekämpfung ist, da er auf Lotterien und Sportwetten Anwendung findet, nicht aber auf Glücksspiele (z. B. Glücksspielautomaten), die eine viel höhere Gefahr der Spielsucht aufweisen.

Diese harte Kritik veranlasste die Mehrzahl der Ministerpräsidenten bislang jedoch nicht dazu, eine entsprechende Überarbeitung des Glücksspiel-Staatsvertrags-Entwurfs zu erwägen. Sollte der Entwurf aber unverändert in Kraft treten, würde er umgehend von der EU-Kommission und von privaten Veranstaltern vor nationalen und europäischen Gerichten angegriffen werden.

Abgesehen von den allgemeinen juristischen Erwägungen zur fehlenden Geeignetheit, Erforderlichkeit und Systematik des geplanten generellen Internetverbots für Glücksspiele sprechen ferner erhebliche **technische Aspekte** gegen lokale Beschränkungen des Internetvertriebs in Deutschland:

- Erstens wäre ein etwaiges künftiges generelles Internetverbot in Verbindung mit **Sperrungsmaßnahmen** aufgrund der dezentralen Struktur des Internets äußerst **leicht umgehbar** (vgl. hierzu vertieft Betting Law News 05 | 2006).
- Zweitens ist es für den Glücksspielanbieter **tatsächlich technisch unmöglich, den genauen Standort des Nutzers zu lokalisieren.**

Die neuesten Gerichtsentscheidungen rücken den zweitgenannten Aspekt in den Mittelpunkt ihrer Erwägungen. So hat der **Bayerische Verwaltungsgerichtshof** mit **Beschluss vom 07.05.2007** ein Verbot des Internetvertriebs von Sportwetten für Teilnehmer aus dem Bundesland Bayern für rechtswidrig erklärt, weil ein solches technisch nicht umsetzbar und damit für den Sportwettenanbieter und Adressaten einer Verbotsverfügung unmöglich ist. Der VGH hat festgestellt,

*„dass es zwar theoretisch verschiedene technische Möglichkeiten zur Standortbestimmung eines Internetbenutzers gibt, dass eine **praktische Umsetzung** aber derzeit an der noch nicht ausgereiften Technik scheitern würde oder zumindest **nur unter unverhältnismäßigen Schwierigkeiten möglich** wäre.“*  
(vgl. zu den technischen Hintergründen den Bericht von Rolf vom Stein, Leiter Operation bei der TÜV Rheinland Secure iT GmbH sowie die bildliche Darstellung der Expertin für Internetrecht Susanna Münstermann, Hambach & Hambach)

Das **Verwaltungsgericht München** hat über diesen Beschluss noch hinausgehende Feststellungen getroffen. In mehreren erst kürzlich zugestellten und von Hambach & Hambach erstrittenen

**Urteilen vom 17.5.2007** (Aktenzeichen z.B. M 16 K 07.255) gibt das Gericht zu erkennen, dass es zumindest das Angebot von Online-Sportwetten aus einem EU-Mitgliedstaat (hier betraf es einige der führenden britischen und irischen Online-Buchmacher) auf der Basis einer EU-Lizenz rechtlich nicht beanstandet. Die ablehnenden Bescheide des Beklagten – des Freistaats Bayern – wurden aufgehoben und zur Auffassung der Gewerberechtskammer des VG München an den Freistaat Bayern zurück verwiesen. Dieser habe dabei zu prüfen,

*„ob und inwieweit [das im Ausland betriebene Angebot] aus tatsächlichen Gründen hinzunehmen ist, nämlich, wenn es aus technischen Gründen gar nicht möglich ist, ausschließlich Spieler in Bayern von Internet Wettangeboten auf der ausländischen Internetseite des Sportwettenanbieters auszuschließen (vgl. hierzu VG Ansbach, Beschluss vom 14.12.2006 – Az. AN 4 S 06.3253 [Anm. d. Redaktion: eben dieser Beschluss wurde durch die oben genannte Entscheidung des VGH Bayern bestätigt]).*

*Weiter bleibt zu prüfen, ob die **Verweigerung der Erlaubnis zum Betrieb von Online-Sportwetten von einem Standort aus dem EU-Ausland – wie hier – dazu führt, dass die Klägerin faktisch ihre mitgliedschaftliche Bewilligung nicht mehr ausüben kann, weil ein Ausnützen der Bewilligung eines anderen EU- Mitgliedstaates zum Veranlassen von Online-Sportwetten von einem Standpunkt in diesem EU-Mitgliedstaat aus automatisch eine Verletzung bayerischen Rechts nach sich zöge und damit die Bewilligung des EU-Mitgliedstaates faktisch zu einer wertlosen Hülle würde mit der Folge eines europarechtswidrigen Zustands.**“*

Daher sei es bei der Entscheidung über die Anerkennung der EU-ausländischen Lizenz in Bayern möglich, dass der Freistaat Bayern

*zumindest für einen Teil des online angebotenen*

*Sportwettenangebots dessen Berechtigung wird feststellen müssen.*

Die Schlussfolgerungen des VG München sind nur konsequent. Für Anbieter aus dem EU-Ausland ist es schier unmöglich, die Besonderheiten in den jeweiligen deutschen Bundesländern zu beachten und entsprechende lokale Beschränkungen beim Internetvertrieb zu implementieren. Letzteres hat der Bayerische VGH inzwischen ausdrücklich bestätigt. **Bei grenzüberschreitenden Sachverhalten führt damit die Zuständigkeit der Länder und deren restriktive Politik im Sportwettenbereich (Stichwort: „Glücksspielstaatsvertrag und Internetverbot“) zu einer direkten Kollision mit der europarechtlich garantierten Dienstleistungsfreiheit.**

Warum?

Grundlegend stellt der EuGH für alle Arten von Dienstleistungen klar: Nach ständiger Rechtsprechung muss bei einer Rechtfertigung, die auf eine Ausnahme nach dem EG-Vertrag gestützt ist, sichergestellt werden, dass die getroffenen Maßnahmen **nicht über das hinausgehen, was hierfür objektiv erforderlich ist** (EuGH, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Französische Republik, Urteil vom 11.03.2004, C-496/01, Rn. 68).

Die Erforderlichkeit der Beschränkungen aus Gründen des Verbraucher- und Jugendschutzes sowie zur Vermeidung von Folge- und Begleitkriminalität lehnt die EU-Kommission durch Bezugnahme auf die Sportwettenentscheidung des BVerfG ab, weil es hierfür ein milderer Mittel gibt:

**Deren Einhaltung könnte nämlich durch Genehmigungsvorbehalte und behördliche Kontrollen mit den Mitteln der Wirtschaftsaufsicht sichergestellt werden** (vgl. Ergänzendes Aufforderungsschreiben der EU Kommission vom 21.03.2007, Rn. 31; vgl. zu den Kontrollmöglichkeiten vertiefend das Vorschlagspapier **“Gesetzliche Neuordnung des Glücksspielerchts**

**am Beispiel der Sportwette**“ von RA Dr. Wulf Hambach und RA Dr. Michael Hettich, Hambach & Hambach Rechtsanwälte in Betting-Law-News 03/06). So bestätigte auch das VG Gießen jüngst:

Die Einführung einer staatlichen Kontrolle über die Anmeldung, die Durchführung und die tatsächliche Ausgestaltung der Wettangebote wäre – etwa ähnlich wie bei Spielhallen in § 33 i Gewerbeordnung – **gesetzlich ohne weiteres möglich**. (Beschluss des VG Gießen vom 07.05.2007, 10 E 13/07, S.16).

In dem der Kanzlei Hambach & Hambach am 5.7.2007 zugestellt Urteil des **VG München (M 16 K 07.532) beruft sich das Gericht direkt auf den EuGH**, der in seiner Placanica- Entscheidung (Rn.62) feststellt:

*Genüge eine derartige Beschränkung – wie sie ein staatliches Wettmonopol zweifelsohne darstelle – diesen Anforderungen nicht, stünden Art. 43 und 49 EGV einer nationalen Regelung entgegen, die eine strafrechtliche Sanktion bzw. einen Ausschluss vom reglementierten Markt enthalte. **Der völlige Ausschluss vom Markt ginge über das hinaus, was zur Erreichung des Ziels, eine Einbeziehung der im Bereich der Glücksspiele tätigen Wirtschaftsteilnehmer in kriminelle oder betrügerische Tätigkeiten zu unterbinden, erforderlich sei.***

Eines darf nicht vergessen werden: EU-Buchmacher (wie im Fall des VG München) unterliegen in ihrem Herkunftsland (wie z. B. Großbritannien oder Österreich) einer strengen und umfassenden Aufsicht, die eine ordnungsgemäße Durchführung ihrer Angebote u. a. im Hinblick auf Spielerschutz und Spielsuchtprävention gewährleistet. Aus dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und der Gemeinschaftstreue folgt, dass Kontroll- und Sanktionsmechanismen im Herkunftsland eines Anbieters zu berücksichtigende Umstände sind.

Dies bestätigt auch der **EFTA-Gerichtshof** in seiner so genannten **Ladbrokes-Entscheidung** vom 30.05.2007. Danach können ausländische Anbieter eine Genehmigung verlangen, wenn die

Einschränkung nicht gerechtfertigt ist, und zwar unter den für einheimische Bewerber geltenden Voraussetzungen. Jedoch ist bereits die **Genehmigungspflicht nach Aussage des EFTA-Gerichtshofes unverhältnismäßig, wenn das Unternehmen bereits über eine Genehmigung in seinem Heimatstaat verfügt und die zur Erlangung dieser Genehmigung erforderlichen Nachweise mit jenen übereinstimmen, die im Ziel verlangt werden** (Urteil des EFTA-Gerichtshofes vom 30.05.2007, E-3/06, Rn. 55 ff.).

Die bisherige Verwaltungspraxis berücksichtigt die EU-ausländischen Lizenzen jedoch in keiner Weise. Ebenso wenig werden andere mildere Mittel auch nur in Betracht gezogen. Wie der EFTA-Gerichtshof in Rn. 62 darlegt, treffen die Behörden, aber auch den Gesetzgeber die Pflicht, zu prüfen, ob mildere Mittel angewendet werden können. Die Beschränkungen der Sportwettenanbieter aus dem EU-Ausland stellt daher insgesamt eine nicht gerechtfertigte Verletzung der Dienstleistungsfreiheit aus Artikel 49 EG-Vertrag dar.

**Diese sture deutsche Gesetzgebungs- und Behördenpraxis kann also den Ländern und dem Bund, und nicht zuletzt dem Steuerzahler sehr teuer zu stehen kommen!**

Als Paradebeispiel für die unberechenbaren Konsequenzen, für den Fall, dass trotz aller Warnungen an einem Internetverbot für Glücksspiele festgehalten wird, können die aktuellen Auseinandersetzungen zwischen den **USA** und nunmehr zahlreichen WTO- Ländern einschließlich der EU dienen: In Folge der Behinderung ausländischer Internet- Glücksspiel-anbieter sehen sich die USA derzeit von Antigua und Barbuda mit **Strafforderungen in Höhe von 3,443 Milliarden US-Dollar** konfrontiert. Um ein weiteres negatives WTO-Urteil zu vermeiden, nahmen die USA „Glücksspiele und Wetten“ kurzerhand aus dem für sie maßgeblichen Gesamtumfang des GATS-Vertrages heraus. So einfach können sich die Vereinigten Staaten von Amerika jedoch nicht aus der Affäre ziehen – **Japan, Indien und die EU fordern** nun übereinstimmend für ebendiese Herausnahme der Online-Glücksspiele aus dem GATS entsprechende



**Kompensationen** (s. International Herald Tribune vom 20. Juni 2007, „U.S. faces growing pressure over online gambling“, abrufbar unter <http://www.iht.com/articles/2007/06/20/business/gamble.php>). Jüngst wurde bekannt, dass die angedrohten Forderungen der EU gegen die USA wegen des neuen Internet-Glücksspielverbotes um ein Vielfaches höher liegen könnte, als die WTO-Forderung der Karibik-Staaten. Der Grund: Im Vergleich zu Antigua und Barbuda ist die Anzahl der in der EU zugelassenen Online-Glücksspielanbietern, die nun von dem US- Verbot betroffen sind, wesentlich höher. In der Juni-Ausgabe des WordOnlineGamblingLawReport heißt es unter der Überschrift: „EC seeks compensation for US internet gambling ban:

*Sanctions sought by the (EU-) Commission are likely to exceed the anual trade concession of 3,443 billion sought by the government of Antigua and Barbuda, beause of the number of remote gambling operators based within the European Union that have been forced to withdraw from the US“*

Also: Schlichtes Verbieten, das ist eine Sache, die Konsequenzen für ein widerrechtlich erlassenes Verbot zu tragen, ist vor dem Hintergrund der Dimension dieser drohenden monetären Sanktionen eine vollkommen andere Sache.

Zurück nach Deutschland: Hier bleibt zu hoffen, dass nun, da die EU-Kommission als „Hüterin der (EU-) Verträge“ ein entschiedenes Durchgreifen in Aussicht gestellt hat und die nationale Rechtsprechung bereits mehrfach gegen Beschränkungsversuche entschieden hat, in Politik und Verwaltung noch rechtzeitig ein Umdenken einsetzt.

Denn jedem muss einleuchten: Unmögliches oder zumindest völlig Unverhältnismäßiges kann von Niemandem verlangt werden.

Noch ein letztes Wort zum Thema „Ein Glücksspielmonopol schützt den Staat vor Abwandlungen der Spieleinsätze via Internet ins Ausland: Diese Angst wird nicht nur von

deutschen, sondern auch von österreichischen Monopolisten geschürt. Zu Unrecht, wie die österreichische Tageszeitung „Die Presse“, Print-Ausgabe, 04.07.2007, unter Berufung auf eine neu erschienene österreichische Studie des Marktforschungsinstituts Kreuzer, Fischer & Partner berichtet:

*Für die Marktforscher, deren umfassende Studie auf Daten der Casinos Austria, privater Anbieter, sowie der EU, internationaler Glücksspiel-Vereinigungen, dem Buchmacherverband und der Wirtschaftskammer beruht, ergibt sich eine Konsequenz: Will der Staat den Geldabfluss in illegale Spiele nicht weiter hinnehmen, dann muss er den Markt zumindest teilweise liberalisieren. Und zwar im Online-Bereich, wo das Monopol ohnehin nicht exekutiert werden könne. (...).*

***Durch die Liberalisierung wird nicht mehr gespielt, sondern legal und kontrolliert***“, kontert Kreuzer das von Casinos Austria häufig ins Treffen geführte Argument, nur das Monopol könne den Spielerschutz gewährleisten.