

# Oberverwaltungsgericht Hamburg untersagt bwin e.K. den Vertrieb und die Bewerbung von Sportwetten in Hamburg

Mit seinem Beschluss vom 25.03.2008 (4 Bs 5/08) hat das Oberverwaltungsgericht Hamburg die Verfassungs- und Europarechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrags sowie des Hamburgischen Gesetzes zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrags vom 14.12.2007 festgestellt. Gleichzeitig hat das Oberverwaltungsgericht – in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – festgestellt, dass eine nach dem Gewerbegesetz der DDR erteilte Erlaubnis im Gebiet der alten Bundesländer und insbesondere in Hamburg keine Geltung beanspruchen kann, sondern auf das Territorium der ehemaligen DDR beschränkt ist.

## Im Einzelnen:

Die Wirkungen einer nach DDR-Gewerbegesetz erteilten Erlaubnis zur Veranstaltung und zum Vertrieb von Sportwetten erstreckt sich nicht auf die alten Bundesländer. Art. 19 EV führt zwar nach der Wiedervereinigung zu einer Fortgeltung dieser Gewerbeerlaubnis, nicht aber zu einer Maßstabsvergrößerung ihrer territorialen Wirkung (S. 6/7). Die Theorie der Erstreckung einer solchen Gewerbeerlaubnis auf das gesamte Bundesgebiet würde „der einigungsvertraglich angestrebten zukünftigen gemeinsamen föderalen Ordnung in Gesamtdeutschland zuwiderlaufen ... Die von dem Antragsteller in Anspruch genommene bundesweite Geltung seiner Gewerbeerlaubnis verstieße gegen das Gebot föderativer Gleichbehandlung, da

einer beispielsweise in Hamburg erteilten Gewerbeerlaubnis eine solche Wirkung nicht zukäme“ (S. 7).

Gegen das staatliche Wettmonopol bestehen auch **keine verfassungsrechtlichen Bedenken**. Grundsätzlich ist die Errichtung eines staatlichen Wettmonopols ein **geeignetes Mittel**, die mit den Wetten verbundenen Gefahren zu bekämpfen. Das besondere Suchtpotential beruht nämlich „unter anderem auf der verbreiteten Sportbegeisterung, der hohen Ereignisfrequenz mit schnellerem Kompensieren von Verusterlebnissen und der Überschätzung der eigenen Prognosekompetenz ... Aufgrund des Wunsches erlittene Verluste wieder auszugleichen, kommt es oftmals zu einer besonders intensiven emotionalen Bindung an das Spielgeschehen“ (S. 8/9).

Die seit dem 01.01.2008 geltende Rechtslage in Hamburg stellt auch **keinen unzumutbaren Eingriff in die Berufsfreiheit** des Antragstellers dar, da sie konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist. Das OVG betont, es habe „keinen Zweifel daran, dass der Glücksspielstaatsvertrag und das Hamburgische Glücksspielstaatsvertrags-Ausführungsgesetz [den] Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts“ aus seinem Urteil vom 28.03.2006 genügt (S. 9). Sodann stellt das OVG die Regelungen des neuen Glücksspielrechts den Anforderungen aus dem vorbezeichneten Urteil des Bundesverfassungsgerichts gegenüber und begründet im Einzelnen die vollständige Erfüllung der verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen.

Auch in **europarechtlicher Hinsicht** entspricht die neue Rechtslage in Hamburg den Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs (S. 11 ff.). Die insoweit geäußerten Bedenken der Kommission hält das OVG nicht für begründet:

Zutreffend habe der Gesetzgeber das **Wettangebot über das Internet** als besonders gefährlich angesehen, „weil dadurch die Möglichkeit zum Abschluss von Wetten ganz wesentlich erleichtert wird. Denn der Wettlustige kann auf diese Weise von zu Hause aus jederzeit und ohne besonderen Aufwand seiner

Wettleidenschaft nachgehen. Außerdem unterliegt er dabei keiner sozialen Kontrolle“ (S. 12). Außerdem scheiterte das Internetverbot auch nicht an den Bedenken der Kommission, eine weltweite Durchsetzung des Verbots durch Blockade von verbotswidrigen Internetseiten bereite erhebliche Schwierigkeiten. Das OVG betont, dass „eine Maßnahme ... nicht nur dann geeignet [sei], wenn der Erfolg in jedem Falle eintritt, sondern wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann“ (S. 12). Hinzu komme, dass von einem derartigen Verbot „in Bezug auf die Nutzung von illegalen Online-Spielangeboten eine abschreckende Wirkung ausgeht, die vor allem die besonders gefährdeten Jugendlichen von Glücksspielen abhalten kann“.

Auch dem Vorwurf der Kommission, das deutsche Glücksspielrecht sei nicht **kohärent und systematisch**, weil Online-Pferdewetten, Spielautomaten und Spielbanken nicht in gleicher Weise verboten seien, erteilt das Oberverwaltungsgericht eine klare Abfuhr. Ein solches Kohärenzgebot werde von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht verlangt, denn dieser stelle es ausdrücklich in das Ermessen eines Mitgliedsstaates, „inwieweit er auf seinem Gebiet im Bereich von Wetten, Lotterien und anderen Glücksspielen Schutz gewähren will“ (S. 13). Der Europäische Gerichtshof habe erkannt, „dass der Glücksspielmarkt kein Markt wie jeder andere sei, sondern besonderen sittlichen, religiösen oder soziokulturellen Bedingungen unterliegt“. Der Europäische Gerichtshof verweise daher darauf, „dass es vornehmlich die Sache des Gesetzgebers sei, unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten des betreffenden Sachgebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen möchte“. Das OVG betont sodann: „In diesen weiten ordnungsrechtlichen Rahmen, der Einschätzungen und Prognosen eröffnet, fügt sich aber das von der EU-Kommission postulierte umfassende Kohärenzgebot nicht ein, da es Glücksspielsektoren mit gleichem oder höherem Suchtpotential systematisch einem einheitlichen Rechtsregime unterwirft“ (S. 13/14).

Auch sei die Entscheidung des Gesetzgebers nicht zu beanstanden, „dass die **Zulassung privater Wettunternehmen** zu einer enormen Expansion des Angebots führt, zugleich die Zahl der Suchtkranken und -gefährdeten Glücksspieler stiege und eine Dämpfung dieses Angebots nicht durch die Abgabenbelastung zu erreichen wäre“ (S. 14).

Die Kritik der Kommission an dem **Werbeverbot** für unerlaubte Sportwetten- und Glücksspielangebote hält das OVG Hamburg für unbegründet. Insofern würdige die Kommission nicht hinreichend, „dass dem Mitgliedsstaat ein Ermessen zusteht, inwieweit er die Werbung für Glücksspiele verbietet, zurückdrängt oder sachlich beschränkt, um das von ihm angestrebte Maß der Bekämpfung der Glücksspielsucht zu erreichen. Was den Umfang des Werbeverbots anbelangt, hat sich der Gesetzgeber von der Überlegung leiten lassen, Werbemedien zu verbieten, die eine große Breitenwirkung und Zielgruppenorientierung aufweisen“ (S. 14/15). Dies sei ein sachgerechtes Kriterium für ein Werbeverbot im Internet, im Fernsehen und über Telekommunikationsanlagen, auch wenn demgegenüber die Werbung per Post, in Printmedien, im Radio oder an öffentlich zugänglichen Plätzen weiterhin erlaubt bleibe (S. 15).

Auch bestünden keine Bedenken, den Veranstaltern von Glücksspielen über Internet- oder Mobilfunkportale aufzuerlegen, einen **deutlichen Hinweis** im Zusammenhang mit dem Angebot anzubringen, „dass Personen, die sich in Hamburg aufhalten, legal keine Sportwetten tätigen können und dass seine Kunden vor Abschluss eines Wettvertrages versichern müssen, dass sie sich nicht in Hamburg aufhalten“ (S. 15). Diese Anforderungen sind sowohl geeignet als auch angemessen, um den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages Folge zu leisten. Mit dieser Entscheidung reiht sich das Oberverwaltungsgericht Hamburg ein in die Reihe der überwiegenden Zahl der Obergerichte, die den Glücksspielstaatsvertrag und die jeweiligen Umsetzungsgesetze der betreffenden Bundesländer für verfassungs- und europarechtskonform ansehen.

Dr. Manfred Hecker