

# Freistaat Bayern vs. Internetwerbung für bwin: „2:1 für Ordnungsbehörde in Bayern“

Drei Verwaltungsgerichte in Bayern hatten jüngst über die Werbung für bwin durch einen im Internet tätigen Sportinformationsdienst zu entscheiden. Auf dessen Internetseite war über eine als „Anzeige“ gekennzeichnete Werbefläche eine Verlinkung auf die Homepage von bwin geschaltet, auf der man unmittelbar an den Sportwetten von bwin teilnehmen konnte. Auf der Anzeigenfläche des Sportinformationsdienstes befand sich ein Disclaimer mit dem Hinweis, dass das nachfolgende Angebot nur für Personen ab 18 Jahren freigegeben sei und eine Wettabgabe „derzeit nur in der ehemaligen DDR“ zulässig sei.

Ungeachtet dieses Hinweises haben die Verwaltungsgerichte Regensburg (vom 31.07.2008, Az.: R0 5 S 08.1158) und München (vom 11.08.2008, Az.: M 16 S 08.3171) die Anträge des Sportinformationsdienstes gegen die Untersagungsverfügung der Regierung von Mittelfranken abgelehnt. Das Verwaltungsgericht Ansbach (vom 15.08.2008, Az.: AN 4 S 08.01112) hingegen hat die aufschiebende Wirkung der Untersagungsverfügung auf Grund mangelnder Verbandskompetenz der erlassenden Behörde angeordnet.

## Im Einzelnen:

□ Die Verwaltungsgerichte München und Regensburg kommen zu dem Ergebnis, dass sowohl der Glücksspielstaatsvertrag als auch das Bayerische Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag verfassungs- und europarechtskonform sind.

□ Des Weiteren stellen beide Gerichte fest, dass die Verbotsverfügung zwar nur die Werbung im Internet insoweit

betrifft, als sie in Bayern abrufbar ist. Wenn mit der Umsetzung dieser Verbotsverfügung allerdings die Konsequenz verbunden ist, dass der Sportwetteninformationsdienst seine Werbung insgesamt von der Webseite entfernen muss und damit das Verbot faktisch bundesweite Wirkung erlangt, so sehen dies beide Gerichte lediglich als eine *„mittelbare Folge der auf Bayern beschränkten Untersagung“* an (VG München, Rn. 1.3). Das VG Regensburg weist darauf hin, dass der Sportinformationsdienst seinen Sitz in Bayern habe und aus diesem Grund *„ausschließlich dem Zugriff der Bayerischen Glücksspielaufsicht“* unterliege (VG Regensburg, S. 7).

□ Auch sei dieser Eingriff nicht unverhältnismäßig, *„weil auf der Grundlage des Glücksspielstaatsvertrages die Werbung für öffentliche Glücksspiele im Internet im gesamten Bundesgebiet verboten ist und der Bescheid des Antragsgegners der Antragstellerin nichts entzieht, was ihr ohne Einschreiten bayerischer Behörden von Gesetzes wegen oder aufgrund von Genehmigungen in anderen Bundesländern erlaubt wäre“* (VG Regensburg, S. 7/8).

Die Aufnahme eines Disclaimers, bezogen auf die in Bayern ansässigen Personen, ist nach Ansicht beider Gerichte nicht ausreichend (VG Regensburg, S. 8). Disclaimer können *„Interessenten nicht von der Spielteilnahme abhalten, weil sie leicht umgangen werden können, indem z. B. der Spielinteressent angibt, er stamme aus einem anderen Bundesland. Eine solche Umgehung dürfte auch ohne Folgen bleiben, da es wohl technisch derzeit zumindest schwierig ist, eine geografische Lokalisierung des Nutzers im Moment der Einwahl in das Internet bzw. bei Abrufen der Werbung vorzunehmen [...] Inwieweit derzeit technische Möglichkeiten zur Lokalisierung der Nutzer tatsächlich bestehen, wäre evtl. in der Hauptsache zu klären“* (VG München Rn. 1.5). Ungeachtet der Frage, ob derzeit hinreichende technische Möglichkeiten zur Geolokalisation bestehen, weist das VG München darauf hin, dass gemäß § 5 Abs. 3 GlüStV bereits verhindert werden müsse, *„dass Internetnutzern aus Bayern die Werbung überhaupt*

zugänglich ist. Das bloße Anfügen eines Disclaimers („Spielteilnahme nur außerhalb Bayerns“ etc.) mag die Nutzung von Spielangeboten innerhalb Bayerns verhindern, geworben wird trotz dieses Hinweises innerhalb Bayerns.“ (VG München, Rn. 1.5).

Ausführlich befassen sich sodann beide Entscheidungen mit der Verfassungs- und Europarechtskonformität des GlüStV und insbesondere des Werbeverbots nach § 5 Abs. 3 GlüStV. Das Verbot von Glücksspielen im Internet sowie die Werbung hierfür wird als „ein wesentlicher Baustein einer glaubwürdigen, nachhaltigen und Erfolg versprechenden Strategie zur Bekämpfung und Eindämmung der Spielsucht und zur Verwirklichung des Jugendschutzes“ qualifiziert (VG München, Rn. 1.6; VG Regensburg, S. 11). Auch wenn eine vollständige Durchsetzbarkeit dieser Verbote in der Praxis nicht möglich sein sollte, stellt diese Maßnahme „ein praktikables Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels“ dar und fördert dieses in gewissem Umfang. Gerade das Internet sei geeignet, die Strukturen von Glücksspielen zu ändern und sie „zu Spielen mit höherer Suchtgefahr“ zu machen. Insbesondere sei das Suchtpotential im Internet deswegen wesentlich größer, „weil eine Spielteilnahme anlässlich einer bedeutungslosen Freizeitbeschäftigung in der eigenen Wohnung erfolgen kann, ohne dass ein gezielter Weg nach außen in ein Wettbüro erforderlich ist. Die Hemmschwelle ist demnach viel geringer“ (beide Entscheidungen, a.a.O.).

□ Auch einen Verstoß gegen Art. 5 GG weisen beide Gerichte zurück. Die Anzeigenflächen des Sportinformationsdienstes wiesen lediglich auf die Möglichkeit des Wettens hin. Vom Betreiber der Plattform wurden „keine weiteren Informationen oder Werturteile über das beworbene Produkt abgegeben“, so dass davon auszugehen sei, „dass das Verbot der Internetwerbung im Falle der Antragstellerin den Geltungsbereich des Grundrechts der Meinungsäußerungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG lediglich im äußersten Bereich berührt“.

Ein Eingriff in die Berufsausübung gemäß Art. 12 Abs. 1 GG sei hier ungeachtet des Vortrages, der Sportinformationsdienst verliere durch das Verbot einen großen Teil seiner Einnahmen, ebenfalls nicht gegeben. Hier gehe es um die in der Zukunft liegenden Chancen und Verdienstmöglichkeiten, welche von Art. 14 Abs. 1 GG nicht erfasst seien (VG München, Rn. 1.6; VG Regensburg, S. 8).

Ebenso sei ein Verstoß gegen das vom Europäischen Gerichtshof geforderte Kohärenzgebot zu verneinen. *„Werden bei einer Teilregulierung Sektoren ausgespart, stellt dies für sich gesehen weder die Eignung noch die Erforderlichkeit der sektoralen Beschränkung zur Erreichung des legitimen Gemeinwohlinteresses in Frage [...] Aus dem weiteren Beurteilungsspielraum folgt vielmehr eine Berechtigung zu unterschiedlichen sektoralen Regelungen, vorausgesetzt, die einzelnen sektorspezifischen Regelungen entsprechen sich in der Zielsetzung, jede Regelung ist für sich betrachtet, erforderlich und geeignet, und die sektorspezifischen Regelungen stehen zueinander nicht in einem krassen Missverhältnis“* (VG München, Rn. 1.7).

Das VG München geht des Weiteren auf das Verhältnis zwischen Ordnungsrecht und Medienrecht ein (Rn. 1.9). Die staatliche Eingriffsbefugnis ergebe sich vorliegend aus § 59 Abs. 3 RStV, wonach insbesondere Angebote untersagt und deren Sperrung angeordnet werden könne.

Unbedenklich sei auch die Tatsache, dass anders für das Anbieten und Vermitteln von Glücksspielen im Internet keine Übergangsregelung für die dortige Werbung existiere. Angesichts der vom Internetglücksspiel ausgehenden besonderen Gefahren habe der Gesetzgeber von einer entsprechenden Übergangsregelung abgesehen (VG München, Rn. 1.10.). In diesem Zusammenhang scheint das VG München allerdings zu übersehen, dass die Übergangsregelung des § 25 Abs. 6 GlüStV lediglich für Lotterien, nicht aber für die hier streitgegenständlichen Wetten gilt. Somit hätte es einer Differenzierung zwischen der

Werbung einerseits und dem Anbieten bzw. Vermitteln andererseits hier nicht bedurft, um die Unzulässigkeit der hier diskutierten Werbung für Sportwetten im Internet zu begründen.

Das **VG Ansbach** begründet seine gegenteilige Ansicht im Wesentlichen mit dem Hinweis, dass *„vorliegend nicht die Frage der Veranstaltung oder Vermittlung von Sportwetten im Raum steht, sondern vielmehr die Untersagung der Werbung für öffentliches Glücksspiel im Internet gegenüber einem überregional, und zwar länderübergreifend, tätigen Medienveranstalter, der zudem insbesondere für einen Sportwettenvermittler wirbt, dessen Berechtigung derzeit – zumindest für das Gebiet der früheren DDR – nicht abschließend geklärt ist und auf dessen regionale Beschränkung ausdrücklich hingewiesen“* werde (VG Ansbach, S. 13/14).

□Zwar schließt sich auch das VG Ansbach der herrschenden Rechtsprechung an, dass die Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages den Vorgaben des Europa- und Verfassungsrechts entsprechen. Ungeachtet dessen werde durch die vorliegende Untersagungsverfügung allerdings die auf das Bayerische Staatsgebiet beschränkte Verbandskompetenz der Regierung von Mittelfranken überschritten. Eine derartige Anordnung – wenn auch nur für das Gebiet des Freistaats Bayern ausgesprochen – könne *„nach dem derzeitigen Stand der Technik faktisch nur dadurch umgesetzt werden [...], dass die Antragstellerin die Werbung vollständig, also jedenfalls bundesweit, aus dem Internet entfernt.“* Die Anordnung der Regierung von Mittelfranken erstrecke *„sich im Ergebnis – aus technischen Gründen – letztlich auf alle Bundesländer, ohne dass der Freistaat Bayern zu einer solchen länderübergreifenden Anordnung von den anderen Bundesländern ermächtigt worden ist“* (VG Ansbach, S. 14).

Da ein Land bei der Ausführung seiner Landesgesetze in seiner Verwaltungshoheit grundsätzlich auf sein eigenes Gebiet beschränkt sei, die vorliegende Untersagungsanordnung aber aufgrund fehlender technischer Möglichkeiten zur selektiven

Abrufbarkeit der untersagten Werbung nur dadurch befolgt werden könne, dass die Werbung bundesweit aus dem Netz genommen werde, seien die Erfolgsaussichten der Klage im Wesentlichen von der Beantwortung dieser Frage abhängig, die jedoch erst im Hauptsacheverfahren geklärt werden könne.

□ Da somit die Rechtmäßigkeit der angegriffenen Untersagungsanordnung zumindest im summarischen Verfahren zweifelhaft sei, hat das Verwaltungsgericht Ansbach die aufschiebende Wirkung der Untersagungsverfügung angeordnet, ohne im Weiteren differenziert auf die Fragen der Verfassungs- und Europarechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrages sowie die sonstigen von den Verwaltungsgerichten München und Regensburg aufgeworfenen Fragen einzugehen. Die Behandlung dieser Themen hat das Ansbach ausdrücklich als im Eilverfahren nicht entscheidungserheblich angesehen.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass die Frage der technischen Möglichkeiten zur Geolokalisation von allen angesprochenen Entscheidungen aufgeworfen worden ist. Inwieweit diese Frage für die Aufnahme von Werbung im Internetauftritt angesichts des bundesweiten Verbotes gem. § 5 Abs. 3 GlüStV von Bedeutung ist, mag dahin gestellt bleiben. Die technischen Möglichkeiten zur Geolokalisation haben sich indes zwischenzeitlich erheblich verbessert. Zu diesem Thema erscheint in der nächsten Ausgabe der ZFWG (Nr. 4/08, S. 229) der erste Teil eines zweiteiligen Beitrages von Prof. Dr. Hoeren, Universität Münster, unter dem Titel „Geolokalisation und Glücksspielrecht“.