

# **Bayerischer Verwaltungsgerichtshof bestätigt in einem ausführlichen Grundsatzurteil die Verfassungs- und Europarechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrages und des Ausführungsgesetzes zum Staatsvertrag in Bayern**

Noch am 23.12.2008 verkündete der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (Az. 10 BV 07.558) ein auf 56 Seiten begründetes Urteil, mit dem die Schließungsverfügung gegen zwei Annahmestellen von Sportwetten mit Wirkung zum 16.05.2006 als verfassungs- und europarechtskonform begründet wird. Die dortige Klägerin wendet sich gegen das die Untersagungsverfügung bestätigende Urteil des Verwaltungsgerichts vom 30.01.2007. Angesichts der Dauerwirkung der Verbotsverfügung und des Inkrafttretens des Glücksspielstaatsvertrages am 01.01.2008 erweitern Kläger und Beklagte ihre Argumentation auch auf die Frage der Verfassungs- und Europarechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrages.

Der Verwaltungsgerichtshof befasst sich im Einzelnen mit sämtlichen dort vorgetragenen Argumenten, die umfassend die derzeitigen Einwendungen gegen die Rechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrages widerspiegeln.

Die wesentlichen Inhalte des Urteils seien kurz nachstehend

skizziert:

Der VGH Bayern gibt seine bisherige Rechtsprechung auf, wonach für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage über die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes stets auf den Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung abzustellen sei. Bei Verwaltungsakten mit Dauerwirkung sei vielmehr nicht nur die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt ihres Erlasses maßgeblich, sondern auch Veränderungen der Sachlage bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung in der Tatsacheninstanz und Änderungen der Rechtslage bis zum Ergehen der Revisionsentscheidungen seien zu berücksichtigen (Rdn. 21). Damit folgt der VGH Bayern dem Hinweis des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss vom 22.11.2007 (ZfWG 2007, S. 421 ff.), in dem die Verfassungsrichter deutlich darauf hingewiesen haben, dass es den vom VGH Bayern und ihm folgend vom Bundesverwaltungsgericht zugrunde gelegten Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung bei Dauerverwaltungsakten als unzutreffenden Ansatz zur Ermittlung der Rechtmäßigkeit einer Untersagungsverfügung ansieht.

Nachdem der VGH somit ausdrücklich die Aufgabe seiner bisherigen diesbezüglichen Rechtsprechung erklärt, befasst er sich im Weiteren mit den einzelnen Einwendungen gegen die Verfassungs- und Europarechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrages und des Ausführungsgesetzes des Freistaats. Die wesentlichen Feststellungen sollen nachfolgend zusammengefasst werden:

**1.**

Sportwetten sind Glücksspiele i.S.d. § 284 Abs. 1 StGB. Auch die von Prof. Dr. Dannecker in seiner gutachterlichen Stellungnahme vertretene Auffassung, dass wegen Überschreitens der 50 %-Grenze ein Geschicklichkeitsspiel vorliege, weist das VG zurück. Dieser Interpretation liege eine „*zu einseitig statistische Sichtweise zugrunde, die eine wertende Betrachtung der Gesamtumstände vernachlässigt*“ (vgl. hierzu

die ausführliche Stellungnahme Steegmann in ZfWG 2007, S. 410 ff). Ein Geschicklichkeitsspiel liege vielmehr nur dann vor, *„wenn der Spieler bestimmend auf den Spielverlauf Einfluss nehmen kann und wenn auch ein Durchschnittsspieler eine Trefferwahrscheinlichkeit von mindestens 50 % erreicht“*. Bei den Sportwetten habe der Spieler aber von vornherein keine Einflussmöglichkeit auf das Spielgeschehen, so dass diese nicht als Geschicklichkeitsspiele angesehen werden könnten (Rdn. 27).

Die Sportwette sei auch nicht angesichts eines geringen Einsatzes unter dem Aspekt des § 284 Abs. 1 StGB strafrechtlich irrelevant. Bei dieser Überlegung bleibe unberücksichtigt, *„dass Einzelne durch wesentlich höhere Einsätze, gleichzeitiger Abgabe mehrerer Wetten und durch zeitlich aufeinander folgende Wettteilnahmen erhebliche Vermögenswerte verspielen können“* (Rdn. 28).

Die Klägerin in ihrer Eigenschaft als Betreiberin eines Wettlokals sei auch Veranstalterin der Sportwetten i.S.d. § 284 Abs. 1 StGB. Für die Eigenschaft des Veranstalters komme es *„auf die rein tatsächliche Organisation und Durchführung des Spieles und der damit verbundenen Geldtransaktionen an“*. Wer zivilrechtlich Vertragspartner des Spielers geworden ist, sei nicht entscheidend. Für die straf- und sicherheitsrechtliche Verantwortlichkeit komme es *„nicht auf letztlich beliebig gestaltbare interne Verhältnisse, sondern allein auf das extern sichtbare Verhalten“* an (Rdn. 29).

## 2.

Eine von maltesischen Behörden erteilte Erlaubnis für die von der Klägerin vertriebenen Sportwetten ist in Deutschland unwirksam. Die Konzession der maltesischen Behörde erstreckt sich in personeller Hinsicht nur auf die in Malta ansässige Veranstalterin der Sportwetten und in räumlicher sowie in sachlicher Hinsicht *„nur auf die der Hoheitsgewalt des Staates Malta unterliegende Wettstätigkeit ‚in or from Malta‘“* (Rdn.

30).

Der maltesischen Konzession kommt auch aus europarechtlichen Gesichtspunkten keine „Legalisierungswirkung“ zu. Es gibt weder eine Richtlinie oder Verordnung der Europäischen Gemeinschaft, nach der die in einem Mitgliedsstaat erteilte Glücksspielkonzession auf alle Mitgliedsstaaten erstreckt wird, noch ist dieses Rechtsgebiet harmonisiert. Auch aus der Niederlassungsfreiheit des Art. 43 EG kann nicht das Recht abgeleitet werden, aufgrund einer im Ausland erteilten Erlaubnis genehmigungsfrei in jedem anderen Mitgliedsstaat tätig werden zu dürfen (Rdn. 31).

3.

Die strafrechtliche Verantwortlichkeit, insbesondere die Erfüllung des subjektiven Tatbestandes des § 284 StGB, ist für den sicherheitsrechtlichen Zugriff und die daraus resultierende Verbotsverfügung der Ordnungsbehörde irrelevant. Verwaltungsrechtliche und strafgerichtliche Entscheidungen können divergieren. Aus diesem Grunde werden ordnungsrechtliche Verbotsverfügungen durch die strafgerichtlichen Entscheidungen nicht in Frage gestellt (Rdn. 32).

4.

§ 284 StGB ist auch nicht mangels ausreichender Bestimmtheit verfassungswidrig. Der Begriff des Glücksspiels in § 284 Abs. 1 StGB ist hinreichend bestimmt i.S.v. Art. 103 Abs. 2 GG. Selbst dann, wenn für die Abgrenzung von Glücks- und Geschicklichkeitsspiel die Einholung eines Sachverständigengutachtens erforderlich wäre, ist die Bestimmtheit des Rechtsbegriffs nicht in Frage gestellt (Rdn. 33).

5.

Im Mai 2006 war in Bayern das vom Bundesverfassungsgericht für

die Übergangsfrist vorausgesetzte Mindestmaß an Konsistenz zwischen den Zielen der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wettsucht umgesetzt (Rdn. 35).

## 6.

Das in Bayern bestehende Veranstaltungsmonopol für Sportwetten nach § 10 Abs. 1, 2 und 5 GlüStV ist – wie die Vorschriften des GlüStV in ihrer Gesamtheit – verfassungskonform.

### 6.1

Das staatliche Wettmonopol ist eine geeignete und erforderliche Maßnahme zur Beschränkung des Wettgeschehens und zur Bekämpfung der Spielsucht. Die Öffnung des Wettmarktes für private Veranstalter „würde *zwangsläufig zu einer Ausweitung des Wettangebots und zu einer Vervielfachung des Wettgeschehens führen*“ (Rdn. 47).

### 6.2

Auch die Zulassung einer [u6beschränkten Zahl lizenziierter Privatanbieter[/u] ist nicht gleichermaßen geeignet, sondern würde in „*abgeschwächter Form ebenso zu einer Erweiterung des Wettgeschehens führen wie eine völlige Öffnung und folglich auch die damit verbundenen negativen Auswirkungen – wenn auch in geringerem Ausmaß – nach sich ziehen*“. Der Gesetzgeber konnte vielmehr davon ausgehen, „*dass die Errichtung eines Staatsmonopols als die zur Bekämpfung der Spielsucht effektivere Maßnahme im Vergleich zur Zulassung staatlich kontrollierter privater Wettunternehmen anzusehen ist*“ (Rdn. 48).

### 6.3

Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages sind auch in rechtlicher Hinsicht konsequent am Ziel der Suchtbekämpfung, dem Jugend- und Verbraucherschutz sowie am Schutz vor Folge- und Begleitkriminalität ausgerichtet (Rdn. 49 ff.). Die

Vielzahl der diesbezüglichen Vorschriften belegt die Ausrichtung des Glücksspielstaatsvertrages an diesen Zielen und widerlegt gleichzeitig, „*dass die Beibehaltung des Staatsmonopols primär auf fiskalischen Überlegungen beruhe*“ (Rdn. 66).

#### 6.4

Das tatsächliche Marktverhalten der staatlichen Lotterieveranstalter sei keineswegs aus fiskalischen Gründen auf eine Ermunterung zum Glücksspiel angelegt. Die tatsächlichen Feststellungen über das Verhalten der staatlichen Anbieter und der daraus resultierenden Konsequenzen am Glücksspielmarkt untersucht das VGH im Einzelnen und stellt im Ergebnis fest, „*dass die Umsätze im Bereich des zumeist illegalen Internetglücksspiels ansteigen*“, wohingegen die Umsätze der staatlichen Anbieter signifikant rückläufig seien (Rdn. 67).

#### 6.5

Es gibt keine Verpflichtung der Länder, das „*in bewusster Nähe zum Kunden aufgebaute Vertriebssystem*“ komplett aufzugeben. Lediglich die „*fiskalisch motivierte Ausweitung des Spiel- und Wettgeschehens*“ habe das Bundesverfassungsgericht kritisiert. Demgegenüber gebe es aber „*keine Vorgaben zu den Modalitäten der Vertriebsstruktur*“ (Rdn. 69).

*Bei einer völligen Aufgabe des derzeitigen Vertriebssystems bestehe die Gefahr, „dass das mit dem Staatsmonopol bezweckte Ziel, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, Schaden nähme“. Insbesondere die Möglichkeit der Kunden, über das Internet einen leichten Zugang zu illegalen Anbietern herzustellen, bestätige die Notwendigkeit, „das bestehende kundennahe Vertriebssystem für die staatliche Sportwette aufrechtzuerhalten, um eine Verlagerung des Wettgeschehens in den illegalen Bereich zu verhindern“ (Rdn. 70).*

*Insbesondere lade eine Lotto-Annahmestelle – im Gegensatz zu einer Wettlounge oder einem Internet-Wettportal – nicht dazu ein, dort längere Zeit zu verweilen. Es „herrscht in dem bisherigen Vertriebsnetz des Deutschen Lotto- und Totoblocks verglichen mit reinen Wettbüros keine besonders suchtfördernde Atmosphäre“ (Rdn. 71).*

*Unschädlich ist auch, dass die Annahmestellen durch private Glücksspiel- und Wettvermittler betrieben werden (Rdn. 72). Ferner ist das System der privaten Annahmestellen hinreichend gesetzlich strukturiert (Rdn. 73).*

## **6.6**

Der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, Sportwetten „nicht als normales Gut des täglichen Lebens“ zu vertreiben, haben die Länder in hinreichendem Umfang Rechnung getragen (Rdn. 75). Allerdings sprechen nachgewiesene nicht unerhebliche Fehlerquoten bei der Kontrolle der tatsächlichen Handhabung des Sperrsystems für das Vorliegen von Vollzugsdefiziten (Rdn. 76). Solche Vollzugsdefizite sind aber nur dann geeignet, die Verfassungswidrigkeit einer gesetzlichen Regelung zu begründen, wenn diese auf ein normativ-strukturelles Defizit zurückzuführen sind, „das Gesetz also gleichsam auf Ineffektivität angelegt ist“. Dies lässt sich für die Bestimmungen des im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehenen Sperrsystems nicht feststellen (Rdn. 77). Insbesondere die zwischenzeitlich eingeführten Überwachungsmaßnahmen belegen eine ausreichende Kontrolle der Sperrsystem-Vorschriften (Rdn. 78).

## **6.7**

Einer breit angelegten Werbung, „die kontinuierlich Lust auf das Mitwirken weckt, hat der Glücksspielstaatsvertrag den Boden entzogen“. Mit dem Werbeverbot im Internet, Fernsehen und per Telefon „geht der Glücksspielstaatsvertrag über die Forderungen des Verfassungsgerichts hinaus.“ Dem steht auch

nicht entgegen, dass Werbung im Radio, in Zeitschriften und per Post nach wie vor zulässig sind. Angesichts des Zieles, die Spiel- und Wettsucht in geordnete Bahnen zu lenken, „kann ein Verzicht auf massenwirksame Werbewege nicht gefordert werden.“ Damit folgt der Glücksspielstaatsvertrag den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Zulässigkeit der Werbung für ein im staatlichen Monopol betriebenes Glücksspiel (Rdn. 79).

*Dagegen spricht auch nicht die Tatsache, dass keine signifikante Verminderung der Werbeaufwendungen festzustellen ist. „In glücksspielrechtlicher Hinsicht kann eine Reduzierung der Werbeausgaben ... in einer Situation, in der ... die Umsätze im erlaubten staatlichen Sportwettengeschäft kontinuierlich zurückgehen und im illegalen Internet-Sportwettengeschäft kontinuierlich zunehmen, nicht gefordert werden“ (Rdn. 81).*

## 6.8

Auch gibt es kein „Sachlichkeitsgebot“ für die Werbung dergestalt, dass „nur sachlich über die Veranstaltung des Glücksspiels, den Ort und die Zeit der Teilnahme sowie über Einsatz und Teilnahmebedingungen“ informiert werden dürfe, nicht aber über den Höchstgewinn (Rdn. 82). Der VGH widerspricht der Ansicht des von der Klägerin in das Verfahren eingebrachten Rechtsgutachtens und stellt fest, dass nichts dagegen einzuwenden ist, „wenn auf einem Schild vor einer Lotto-Annahmestelle nur durch eine Zahl die Höhe des Jackpots angegeben wird oder wenn auf einem Infoscreen in der U-Bahn schlicht die aktuellen Wettquoten wiedergegeben werden“ (Rdn. 83).

*„Vielmehr muss das Sachlichkeitsgebot in § 5 Abs. 1 GlüStV als allgemeiner Grundsatz angesehen werden, der durch die speziellen Grundsätze in § 5 Abs. 2 GlüStV (Aufforderungsverbot, Jugendschutzgebot, Irreführungsverbot,*



Belehrungsgebot) erläutert und ergänzt wird. Demzufolge kann eine nicht gezielt zur Spielteilnahme auffordernde Werbung nicht allein wegen des jeder Werbung innewohnenden Aufforderungselements als unsachlich angesehen werden. Auch die Dachmarkenstrategie des Deutschen Lotto- und Totoblocks widerspricht nicht dem Verbot der Aufforderungswerbung (Rdn. 84).

Auch ist nicht jede Art der Sympathiewerbung verboten. „Die Aufklärungspflicht der staatlichen Lotterie- und Wettanbieter geht nicht so weit, dass ihre Werbung ausschließlich negativ besetzt sein müsste.“ Es genügt vielmehr, „wenn die Werbung eine sachliche Botschaft hat und die werbetypische Umrahmung nicht gezielt zum Mitspielen anreizt“. Insbesondere hält es der VGH für unbedenklich, „wenn die staatlichen Lotteriegesellschaften auch damit werben, dass sie als Sponsoren in kulturellen, künstlerischen oder sportlichen Bereichen tätig sind“. In dieser Weise ist auch die Bewerbung neuer Glücksspiele zulässig, wenn ein gezielter Aufforderungscharakter vermieden wird. (Rdn. 85).

## 6.9

Der VGH beschäftigt sich sodann intensiv mit der ihm vorgelegten bisher von den staatlichen Lotteriegesellschaften betriebenen Werbung. Auch diese hält sich überwiegend im rechtlich zulässigen Rahmen. Einzelne Verstöße gegen die Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages lassen nicht auf die Verfassungswidrigkeit des Glücksspielstaatsvertrages insgesamt schließen (Rdn. 86).

## 6.10

Ferner enthält der Glücksspielstaatsvertrag hinreichende Maßnahmen zum Spielerschutz und zur Spielsuchtprävention. Die im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehenen Informationspflichten entsprechen vollumfänglich den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts (Rdn. 87).

*Das VGH sieht keine Veranlassung, aus verfassungsrechtlichen Gründen weitere Maßnahmen zu fordern, als sie im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehen sind (Rdn. 89 ff.).*

## **6.11**

Auch aus der sog. Wesentlichkeitstheorie ergibt sich kein Regelungsdefizit (Rdn. 90). Hinreichend geregelt sind Art und Zuschnitt der Wetten (Rdn. 91), die amtlichen Teilnahmebedingungen sind im Lichte des Glücksspielstaatsvertrages auszulegen (Rdn. 92), der Jugendschutz ist hinreichend effektiv geregelt (Rdn. 93), die jugend-, verbraucher- und spieterschützenden Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages sind ausreichend (Rdn. 94), das Prinzip der Ressorttrennung durch eine hinreichende Distanz der Aufsichtsbehörde zu den fiskalischen Interessen des Staates ist durch die Kontrollfunktion des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren hinreichend verwirklicht (Rdn. 95).

## **7**

Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages verstoßen auch nicht gegen Europarecht (Rdn. 96 ff.).

### **7.1**

Es steht fest, dass von Sportwetten ein nicht unerhebliches Suchtpotential ausgeht (Rdn. 100). Wenn dies auch nicht hinreichend wissenschaftlich erforscht ist, so kann einer plausiblen Gefahrenprognose durch die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Gesetzes Rechnung getragen werden (Rdn. 101). Die vom Gesetzgeber im Vorfeld durchgeführte umfangreiche Anhörung von Suchtexperten trägt die Entscheidung des Gesetzgebers, „*dass eine Ausweitung des Wettangebots die Gefahr einer Verbreitung der Wettsucht nach sich zieht*“ (Rdn. 102). Im Gegensatz zur Situation in Großbritannien, in dem die Liberalisierung auf einen bereits

gesättigten Markt traf, ist angesichts des niedrigen Pro-Kopf-Einsatzes in Deutschland im Falle einer Liberalisierung mit der erheblichen Ausweitung des Glücksspielmarktes zu rechnen (Rdn. 103).

## 7.2

Die Eignung des Wettmonopols entfällt auch nicht deswegen, weil das staatliche Wettmonopol angesichts der Vollzugsschwierigkeiten beim Internetvertrieb nur beschränkt durchsetzbar ist. *„Aus der technischen oder ökonomischen Entwicklung folgende Vollzugshindernisse machen ... eine prinzipiell geeignete Organisation staatlicher Gemeinwohlverfolgung nicht ungeeignet.“* (Rdn. 104).

## 7.3

Ausführlich beschäftigt sich der VGH mit der Frage, ob das durch die Zulassung des privaten Vertriebs von Glücksspielen „abgeschwächte Monopol“ hinsichtlich seiner Effektivität einem System staatlich kontrollierter privater Wettveranstalter und Wettvermittler vergleichbar und daher nicht verhältnismäßig ist. Angesichts des Gewinninteresses der privaten Vermittler entsteht nämlich auch im gegenwärtigen Vertriebssystem ein erheblicher staatlicher Kontrollaufwand (Rdn. 106). Der VGH sieht jedoch den Vorteil des im Glücksspielstaatsvertrag verankerten Veranstaltungsmonopols mit dem kontrollierten privaten Wettvertrieb darin, *„dass das Wettangebot begrenzt und der Verbraucher dadurch vor den Gefahren des Wettspiels und der Verbreitung der Wettsucht geschützt werden kann“*. Der freie Markt führe hingegen dazu, dass die Qualität der Produkte permanent verbessert und der vom Verbraucher zu zahlende Preis niedrig gehalten bleibe. Unter Bezug auf die Ausführungen des Generalanwalts in der Sache C-42-07 stellt der VGH fest, dass *„eine Öffnung des Marktes und eine Zunahme des Spiels keine Wertschöpfung beim Verbraucher, sondern nur eine Schmälerung der Mittel der meisten Haushalte zur Folge“* habe (Rdn. 107).

## 7.4

Auch entspricht das Bayerische Staatsmonopol dem europarechtlichen Kohärenzgebot. Es ist nämlich „*nicht auf den gesamten Glücksspielbereich im weiteren Sinne abzustellen, sondern nur auf den speziellen Sektor der Sportwetten*“ (Rdn. 108). Die Theorie von der Gesamtkonsistenz finde in der europarechtlichen Rechtsprechung keine Stütze, denn es sei dem Gesetzgeber erlaubt, „*bei der Feststellung des Schutzniveaus für die einzelnen Teilbereiche des Glücksspielsektors entsprechend den im jeweiligen Land herrschenden kulturellen und traditionellen Besonderheiten zu differenzieren*“. Der Gesetzgeber habe daher insbesondere „*die Möglichkeit, neue und zusätzlich auftretende Spielversuchungen stärker zu bekämpfen als traditionell übliche Spielgelegenheiten*“ (Rdn. 109 ff.). Das Kohärenzgebot kann „*inhaltlich nicht als weitreichende Forderung nach einer systematisch klar strukturierten und logisch bis ins Detail widerspruchsfreien Gesetzgebung verstanden werden, die jeden Wertungswiderspruch zwischen einzelnen Regelungsbereichen ausschließt*“. Nur bei einem „*krassen Missverhältnis*“ der verfolgten Ziele könne ein Verstoß gegen das Kohärenzgebot angenommen werden. Sämtliche Regelungsbereiche der Glücksspiele seien am Ziel der Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht ausgerichtet, so dass „*für ein solches krasses Missverhältnis der vom Staat in den Bereichen Spielbanken, Spielhallen oder Sportwetten verfolgten Politik nichts ersichtlich*“ sei (Rdn. 112).

## 7.4

Der VGH beschäftigt sich im Weiteren mit der Frage, inwieweit die Existenz der DDR-Lizenzen zu einer Inkonsistenz der Rechtslage in Deutschland führt und verweist darauf, dass mit der Einführung des Glücksspielstaatsvertrages nicht eine völlig neue Rechts- und Sachlage in Deutschland begründet wurde, sondern dass es sich bei diesen Erlaubnissen um „*Sonderfälle*“ handelt, die historisch bedingt und daher nicht zu einer „*systemwidrigen und mit dem Ziel der Spiel- und*

*Wettsuchtbekämpfung unvereinbaren Ausweitung des Spiel- und Wettgeschehens“ führen (Rdn. 113 – 115, 118).*

## **7.5**

Die Tatsache, dass das staatliche Sportwettenangebot lediglich 10 % des gesamten Marktes ausmacht, 90 % der Sportwetten hingegen *„bei illegalen oder übergangsweise fortbestehenden Sportwettenanbietern abgeschlossen werden“*, sieht der VGH jedenfalls derzeit nicht als Verstoß gegen das Kohärenzgebot an. Der VGH verweist darauf, dass der Glücksspielstaatsvertrag neben den klassischen hoheitlichen Mitteln auch die Möglichkeit vorsieht, den *„Telemedien- und Fernsehdienstleistern die Mitwirkung am illegalen Glücksspiel zu untersagen“*. Es erscheint durchaus möglich, *„dass durch die Inanspruchnahme von Internet-Providern und Banken dem illegalen Glücksspiel im Internet effektiv begegnet werden kann.“* Allerdings weist der VGH mit aller Deutlichkeit darauf hin, dass diese Mittel auch genutzt werden müssen: *„Der hohe Anteil illegalen oder übergangsweise hingenommenen Glücksspiels kann jedenfalls der Kohärenz des gesetzlich vorgesehenen Staatsmonopols nur entgegengehalten werden, wenn die Länder dauerhaft keine erfolgversprechenden Anstrengungen zur Austrocknung des Schwarzmarktes bzw. zur Ablösung alter Privatlizenzen unternehmen.“* (Rdn. 120).

## **8.**

Das Sportwettenmonopol in Deutschland verstößt auch nicht gegen EG-Kartellrecht. Insbesondere liegt kein Monopolmissbrauch vor. Die fehlende Zugangsmöglichkeit ausländischer Sportwettenanbieter beruhe nicht auf einem wirtschaftlichen Verhalten der staatlichen Lotteriegesellschaften, sondern auf einer legislativen Entscheidung des Landesgesetzgebers. *„Rein hoheitliches Handeln unterliegt jedoch nicht dem Anwendungsbereich des Art. 82 EG.“* (Rdn. 123). Die Beschränkungen des Wettangebots intendierten nicht den Schaden der Verbraucher, sondern

dienten dem Verbraucherschutz (Rdn. 124).

9.

Dem Antrag der Klägerin, die Angelegenheit dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen, erteilt der VGH ebenfalls eine im Einzelnen begründete Absage (Rdn. 127 ff).

**Zusammenfassend** lässt sich somit feststellen, dass die umfassend begründete Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs eine substantiierte Positionsbestimmung des obersten Bayerischen Verwaltungsgerichts zu allen derzeit in der Diskussion befindlichen Fragen liefert.

Dr. Manfred Hecker