



BAYERISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF

BESCHLUSS

Entscheidung vom 20. November 2008

Aktenzeichen: 10 CS 08.2399)

In der Verwaltungsstreitsache

...

- Antragstellerin -

bevollmächtigt: Rechtsanwälte ...

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesrechtsanwaltschaft Bayern, Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Antragsgegner -

wegen

Verbot der Internetwerbung für Sportwetten

(Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO);

hier: Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 11. August 2008, erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 10. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof ...,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof ...,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof ...

ohne mündliche Verhandlung am 20. November 2008 folgenden

Beschluss:

I. Unter Änderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts München vom 11. August 2008 wird die aufschiebende Wirkung der Klage hinsichtlich des in Ziffer I des Bescheids der Regierung von Mittelfranken vom 25. Juni 2008 angeordneten Werbeverbots insoweit angeordnet, als es sich auf Gebiete außerhalb des Freistaats Bayern erstreckt.

Ferner wird die aufschiebende Wirkung der Klage hinsichtlich des angedrohten Zwangsgelds ? Ziffer III des Bescheids der Regierung von Mittelfranken vom 25. Juni 2008 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 14. Juli 2008 ? angeordnet.

II. Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.

III. Die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen werden gegeneinander aufgehoben.

IV. Der Streitwert des Beschwerdeverfahrens wird auf 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Untersagung von Glücksspielwerbung im Internet.

1. Die Antragstellerin betreibt einen Sportnachrichtendienst im Internet und bietet somit Dienste nach dem Telemediengesetz an. Sie finanziert diesen Sportnachrichtendienst durch Werbeeinnahmen und hat insbesondere einen Werbevertrag mit einem in den neuen Bundesländern zugelassenen Sportwettenanbieter. Für ihn wird teilweise sog. Bannerwerbung betrieben. Teilweise werden auf Werbeanzeigen Wettquoten für aktuelle Fußballspiele wiedergegeben, wobei der Kunde auf Wunsch automatisch an das Online-Wettangebot des Sportwettenanbieters weitergeleitet wird (sog. ?Hyperlinks?). In der Annonce werden rechtliche Hinweise (sog. ?Disclaimer?) mit dem Text eingeblendet: ?ab 18 Jahren. Wettabgabe zzt. nur in der Ex-DDR?.

2. Nach ordnungsgemäßer Anhörung untersagte der Antragsgegner mit Bescheid vom 25. Juni 2008 der Antragstellerin, auf ihrer Internetseite für öffentliche Glücksspiele im Sinne von § 3 GlüStV zu werben. Für die Umsetzung der Anordnung wurde ihr eine Frist bis zum Ablauf des 14. Juli 2008 gesetzt. Für den Fall der Zuwiderhandlung wurde ihr mit Änderungsbescheid vom 14. Juli 2008 ein Zwangsgeld von 40.000 Euro angedroht. Die Untersagung wurde auf den Glücksspiel- und den Rundfunkstaatsvertrag gestützt, die Zwangsgeldandrohung auf das Bayerische Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz. Gegen diese Bescheide erhob die Antragstellerin Klage und beantragte einstweiligen Rechtsschutz. Den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz lehnte das Verwaltungsgericht München mit Beschluss vom 11. August 2008 ab. Der Antrag, die aufschiebende Wirkung der Klage festzustellen, sei unzulässig. Der hilfsweise gestellte Antrag, die aufschiebende Wirkung der Klage herzustellen, sei unbegründet.

Bei summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage habe die Klage voraussichtlich keinen Erfolg. Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV könne die Regierung von Mittelfranken als zuständige Behörde Werbung für Glücksspiele im Internet untersagen. Die von der Antragsgegnerin angeordnete Verbotsverfügung betreffe nach den entsprechenden Klarstellungen des Antragsgegners und bei Heranziehung der Bescheidgründe nur Internet-Werbung, die in Bayern abrufbar sei. Dieses Verbot sei auch verhältnismäßig, weil die als Alternative in Betracht kommenden ?Disclaimer? nicht besonders wirksam seien. An der Verhältnismäßigkeit des Verbots ändere auch die Tatsache nichts, dass die Antragstellerin, um der Anordnung Folge zu leisten, ihre Werbung insgesamt entfernen müsse. Dies sei insbesondere deswegen zumutbar, weil die Internetwerbung für Glücksspiele in ganz Deutschland verboten sei. Das Werbeverbot begegne auch keinen verfassungs- oder europarechtlichen Bedenken. Die Frage, inwieweit das staatliche Glücksspielmonopol insgesamt verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben genüge, könne dahingestellt bleiben, weil das hier im Streit stehende Werbeverbot gleichermaßen für staatliche wie für private Anbieter gelte. Inwieweit sich daraus, dass der Antragsgegner die Untersagungsverfügung auch auf § 59 Abs. 3 RStV i.V.m. § 54 Abs. 1 RStV stütze, die Rechtswidrigkeit des Bescheids ergeben solle, erschließe sich dem erkennenden Gericht nicht. Jedenfalls bestehe auch nach dieser Norm eine Eingriffsbefugnis. Hinsichtlich der im Bescheid enthaltenen Ermessenserwägungen sei mangels Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin ein Ermessensfehler in Betracht zu ziehen. Es spreche jedoch Einiges dafür, dass der Antragsgegner vorliegend nicht gehalten gewesen sei, Ermessenserwägungen anzustellen. Dessen ungeachtet dürfte schon wegen der Strafbarkeit der Werbung für öffentliches Glücksspiel ein etwaiges

Ermessen in Richtung einer Untersagung auszuüben sein. Jedenfalls könne der Antragsgegner seine Ermessenserwägungen noch nach § 114 Satz 2 VwGO ergänzen. In Bezug auf die Adressatenauswahl habe der Antragsgegner sein Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt.

Auch der äußerst hilfswise gestellte Antrag, die Werbung für den als Vertragspartner auftretenden Sportwettenvermittler einstweilen zuzulassen, könne keinen Erfolg haben. Unabhängig von der Frage, ob dessen Lizenz sich auf die alten Bundesländer erstrecke, sei jedenfalls dessen Werbung im Internet nach § 5 Abs. 3 GlüStV verboten.

3. Mit der Beschwerde wird im Wesentlichen vorgetragen, dass entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts München der Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs zulässig sei. Der Untersagungsbescheid sei auch auf § 59 Abs. 3 RStV gestützt. Untersagungen nach dieser Vorschrift hätten jedoch keine aufschiebende Wirkung. Des Weiteren greife der in § 9 Abs. 2 GlüStV angeordnete Sofortvollzug glücksspielrechtlicher Anordnungen nicht, weil diese Vorschrift mit der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsschutzgarantie unvereinbar sei.

Die vom Gesetzgeber für den Sofortvollzug glücksspielrechtlicher Anordnungen gegebene Begründung sei nicht frei von Willkür. Jedenfalls sei der Hilfsantrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage begründet. Die Untersagungsanordnung sei offensichtlich rechtswidrig und daher nach Art. 44 Abs. 1 VwVfG nichtig. Die Anordnung sei so auszulegen, dass die Werbung bundesweit und nicht nur in Bayern zu unterlassen sei. Für ein räumlich unbeschränktes Verbot fehle dem Antragsgegner jedoch die Verbandskompetenz.

Daher hätten auch sämtliche Verwaltungsgerichte, die sich bislang mit bundesweiten Anordnungen beschäftigt hätten, solche Bescheide beanstandet. Beim Vollzug landesrechtlicher Vorschriften erstrecke sich die Verwaltungshoheit grundsätzlich nur auf den Bereich des jeweiligen Landes. Ein bundesweites Verbot stelle eine rechtswidrige Anmaßung von Hoheitsbefugnissen anderer Länder dar, die nach der ?Ultra-Vires-Doktrin? zur Nichtigkeit und nicht nur zur Rechtswidrigkeit der Anordnung führe. Auch eine Umdeutung des bundesweiten Verbots in eine landesweite Untersagung scheide aus, weil dies der erkennbaren Absicht der erlassenden Behörde widerspreche (Art. 47 Abs. 2 Satz 1 VwVfG). Die Regierung von Mittelfranken habe gerade im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs (Beschl. vom 7.5.2007) keine territorial beschränkte Anordnung erlassen wollen.

Eine auf Bayern beschränkte Untersagung sei unzulässig, weil sie auf ein technisch unmögliches Ziel gerichtet sei. Die Geolokalisationstechnologie sei auch bei Anwendung neuester Standards nicht in der Lage, die Standorte der Internet-Nutzer mit hinreichender Sicherheit nach Bundesländern zu bestimmen und die Internet-Werbung nach Bundesländern zu trennen. Auch die kommerziellen Anbieter von Geolokalisationsprogrammen versprechen nur eine Sicherheit von 75% bei einem Radius von 25 Meilen (40 km), was der Größe eines Stadtstaates entspreche.

Lediglich für den Gesamtstaat bestehe eine Trefferwahrscheinlichkeit von 99%. Eine räumlich beschränkte Untersagung sei auch nicht deswegen rechtmäßig, weil sie durch eine räumlich unbeschränkte Abschaltung der Werbung befolgt werden könne. Ein Verbot sei nämlich unzulässig, wenn seine Befolgung öffentlich-rechtlichen Vorschriften widerspreche oder wenn mit Zwangsmittel wesentlich mehr oder etwas wesentlich Anderes durchgesetzt werde als angeordnet.

Ferner bestünden erhebliche Zweifel an der Verfassungs- und Europarechtmäßigkeit des § 5 Abs. 3 GlüStV. Die verwaltungsgerichtliche Prüfung dieser Frage überzeuge nicht. Insbesondere bestünde ein untrennbarer Zusammenhang des Werbeverbots mit dem verfassungs- und europarechtlich äußerst zweifelhaften Staatsmonopol für Sportwetten. Mit den Ausführungen zu § 59 Abs. 3 RStV begeben sich das Verwaltungsgericht vollends ins juristische Abseits. Nicht überzeugend seien schließlich die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zum fehlenden Ermessen.

Hinsichtlich des Entschließungsermessens liege ein völliger Ermessensausfall vor, der nicht nach § 114 Satz 2 VwGO geheilt werden könne. Auch bleibe die Antragstellerin bei ihrer Kritik hinsichtlich der Adressatenauswahl. Schließlich werde auch der äußerste Hilfsantrag aufrechterhalten.

Die Antragstellerin beantragt,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 11. August 2008 kostenpflichtig zu ändern und festzustellen, dass die Klage der Antragstellerin gegen die Untersagungsverfügung vom 25. Juni 2008 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 14. Juli 2008 aufschiebende Wirkung hat,

hilfsweise,

die aufschiebende Wirkung der Klage gegen Ziff. I. und III. der o.g. Untersagungsverfügung anzuordnen,

äußerst hilfsweise,

die aufschiebende Wirkung der Klage gegen Nr. I. und III. der o.g. Untersagungsverfügung insoweit anzuordnen, als auch die Werbung für den Sportwettenvermittler ?bwin? untersagt wird.

Der Antragsgegner beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, dass die Untersagung ? wie mehrfach klargestellt ? räumlich auf Bayern beschränkt sei. Eines förmlichen Änderungsbescheides bedürfe es nicht. Eine entsprechende räumliche Beschränkung der Internetwerbung sei auch mit Hilfe sog. Geolokalisationsprogramme technisch möglich. Soweit die Antragstellerin der Verbotsverfügung nur durch eine gänzliche Aufgabe der Internetwerbung nachkommen könne, sei dies zumutbar, weil das Werbeverbot des § 5 Abs. 3 GlüStV ohnedies bundesweit gelte. Die beantragte Anordnung der aufschiebenden Wirkung widerspreche der gesetzlichen Grundentscheidung des § 9 Abs. 2 GlüStV für den Sofortvollzug glücksspielaufsichtlicher Anordnungen und leiste entgegen dem Willen des Gesetzgebers und des Bundesverfassungsgerichts der Verbreitung der Wett- und Spielsucht Vorschub.

Gegen die Verfassungs- und Europarechtsmäßigkeit des Glücksspielstaatsvertrags bestünden keine durchgreifenden Bedenken. Der Glücksspielstaatsvertrag habe ? wie der erkennende Senat mehrfach entscheiden habe ? die erforderlichen Konsequenzen aus der Verfassungswidrigkeit der früheren Rechtslage gezogen. Auch der Bundesgerichtshof habe erst am 14. August 2008 entschieden, dass trotz der von der Europäischen Kommission geäußerten Bedenken bis zu einer anderslautenden Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs von der Wirksamkeit des § 4 Abs. 4 GlüStV auszugehen sei. Nichts anderes gelte für § 5 Abs. 3 GlüStV.

4. Das Gericht hat der Antragstellerin Einsicht in die Behördenakte gewährt. Die Antragstellerin hat sodann die Unvollständigkeit der Behördenakte unter Verweis auf interministeriellen bzw. allgemeinen zwischenbehördlichen Schriftwechsel moniert.

Dem ist der Antragsgegner mit dem zutreffenden Hinweis entgegen getreten, dass nur die Akten des konkreten Verwaltungsverfahrens vorzulegen sind. Das Gericht hat des Weiteren der Antragstellerin ein vom Antragsgegner in einem anderen Verfahren vorgelegtes Gutachten von Prof. Dr. Thomas Hoeren ?Geolokalisation und Glücksspielrecht? vom 24. April 2008 zur Kenntnis gegeben, wozu die Antragstellerin zunächst mit Schriftsatz vom 19. September 2008 kritisch Stellung genommen hat. Die Antragstellerin hat ihre Zweifel an der Richtigkeit des Gutachtens durch Vorlage einer früheren anders lautenden Stellungnahme von Prof. Dr. Hoeren (Bl. 223 ff.) sowie durch Vorlage eines Gutachtens des TÜV Rheinland vom 12. August 2008 (Bl. 229 ff.) untermauert. Der Antragsgegner ist dem unter Vorlage einer Erwiderung von Prof. Dr. Hoeren (Bl. 302 ff. d.A.) entgegen getreten. Für das weitere Vorbringen der Beteiligten wird auf den Inhalt der

gerichtlichen Verfahrensakten und der beigezogenen Behördenakte Bezug genommen.

II.

Die fristgerecht erhobene Beschwerde ist zulässig. Die von der Antragstellerin vorgetragene Beschwerdegründe i.S. des § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO geben Anlass zu einer näheren Überprüfung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung. Allerdings genügt es für den Erfolg der Beschwerde nicht, dass die Antragstellerin die Begründung des Verwaltungsgerichts teilweise erschüttert. Dies führt vielmehr nur dazu, dass das Beschwerdegericht berechtigt und verpflichtet ist, eine eigenständige Eilentscheidung unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles ohne die Beschränkung des § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO zu treffen (vgl. Happ, in Eyermann, VwGO, 12. Aufl. 2006, RdNr. 27 zu § 146). Bei einer solchen umfassenden summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage im Beschwerdeverfahren hat der erste Hilfsantrag der Antragstellerin teilweise Erfolg.

A.

Keinen Erfolg hat der Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung der Klage.

Zwar ist ein solcher Antrag zulässig und begründet, wenn die Behörde irrtümlich oder rechtsfehlerhaft von der sofortigen Vollziehbarkeit eines Verwaltungsakts ausgeht, obwohl es an den rechtlichen Voraussetzungen dafür fehlt (vgl. Jörg Schmidt in Eyermann, VwGO, 12. Aufl. 2006, RdNr.109 zu § 80). Eine solche Fallgestaltung liegt hier jedoch nicht vor.

1. Im vorliegenden Fall ist der Antragsgegner zutreffend davon ausgegangen, dass die Klage gegen die Untersagung der Glücksspielwerbung im Internet keine aufschiebende Wirkung hat. Denn die aufschiebende Wirkung der Klage kann gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr.3 VwGO auch durch ein Landesgesetz ausgeschlossen werden und der Landesgesetzgeber hat in § 9 Abs. 2 GlüStV die sofortige Vollziehbarkeit glücksspielrechtlicher Anordnungen vorgeschrieben. Diese gesetzliche wtrp Anordnung des Sofortvollzuges gilt unabhängig davon, ob die glücksspielrechtliche Maßnahme ausschließlich auf die Befugnisnorm des § 9 Abs. 1 GlüStV oder ? wie hier ? zusätzlich auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt wird. Denn der Sofortvollzug für ein und dieselbe Maßnahme kann nur einheitlich bestehen oder nicht bestehen, und die mit der gesetzlichen Anordnung des Sofortvollzuges verbundene Vermutung der Eilbedürftigkeit der Maßnahme wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Maßnahme zusätzlich auch auf eine andere Befugnisnorm gestützt wird.

2. Entgegen der Ansicht der Beschwerde muss die Regelung des § 9 Abs. 2 GlüStV auch nicht deswegen unberücksichtigt bleiben, weil sie gegen das verfassungsund europarechtlich verankerte Gebot effektiven Rechtsschutzes verstößt. Die Antragstellerin hat zwar zutreffend ausgeführt, dass dem in § 80 Abs. 1 VwGO im allgemeinen vorgeschriebenen Suspensiveffekt der Klage insoweit verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt, als er die in Art. 19 Abs. 4 GG verbürgte Effektivität des Rechtsschutzes sicherstellt. Er dient dazu, irreparable Folgen, die durch eine sofortige Vollziehung einer hoheitlichen Maßnahme eintreten können, so weit als möglich auszuschließen. Der Grundsatz der aufschiebenden Wirkung der Klage ist daher ein fundamentaler Grundsatz des öffentlich-rechtlichen Prozesses (vgl. BVerfG vom 19.6.1973 BVerfGE 35, 263/272). Andererseits gewährleistet Art. 19 Abs. 4 GG die aufschiebende Wirkung verwaltungsgerichtlicher Klagen nicht schlechthin. Überwiegende öffentliche Belange können es rechtfertigen, den Rechtsschutzanspruch des Grundrechtsträgers einstweilen zurückzustellen, um unaufschiebbare Maßnahmen im Interesse des allgemeinen Wohls in die Wege zu leiten (vgl. BVerfG vom 18.7.1973 BVerfGE 35, 382/398). Insbesondere kann es der Schutz verfassungsrechtlich geschützter Rechtsgüter gebieten, eine hoheitliche Maßnahme ? etwa bei Gefahr in Verzug ? ohne gerichtliche Vorklärung oder aufgrund einer vorläufigen und damit notwendigerweise summarischen gerichtlichen Prüfung durchzuführen (vgl. Art. 13 Abs. 4 GG, 104 Abs. 2 und Abs. 3 GG).

Es obliegt jedoch dem Gesetzgeber, das Rechtsschutzinteresse an einer umfassenden vorhergehenden gerichtlichen Prüfung mit dem gegenläufigen öffentlichen Interesse an einer umgehenden Vollziehung behördlicher Anordnungen abzuwägen und unter Beachtung des Art. 19 Abs. 4 GG die Fallkonstellationen festzulegen, in denen Verwaltungsakte ohne vorhergehende gerichtliche Kontrolle, auf Grund einer

summarischen richterlichen Prüfung oder erst nach einer vollständigen gerichtlichen Klärung des Einzelfalls vollstreckt werden dürfen. Dabei kommt dem Gesetzgeber notwendigerweise ein gewisser Abwägungs- und Entscheidungsspielraum zu. Mit der gesetzlichen Anordnung des Sofortvollzuges glücksspielrechtlicher Verfügungen in § 9 Abs. 2 GlüStV hat der Landesgesetzgeber den ihm zustehenden Abwägungs- und Entscheidungsspielraum nicht überschritten.

Soweit er dem öffentlichen Interesse an einem schnellen Einschreiten gegenüber Fehlentwicklungen im Glücksspielsektor ein höheres Gewicht beigemessen hat als dem Rechtsschutzinteresse an einer umfassenden gerichtlichen Vorprüfung, erscheint dies auch im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG vertretbar.

Zwar hat die Antragstellerin mit Recht ausgeführt, dass die dafür gegebene Begründung nicht in jedem Punkt überzeugt. Soweit in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, dass bereits in der Vergangenheit die Gerichte zumeist ein überwiegendes Allgemeininteresse an der sofortigen Vollziehung glücksspielrechtlicher Anordnungen bejaht hätten (LT-Drs. 15/8486 S. 16), dürfte diese Feststellung in tatsächlicher Hinsicht angreifbar sein. Denn die Verwaltungsgerichte haben zunächst im Gefolge der von der Antragstellerin zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. April 2005 (NVwZ 2005, 1303) in einer großen Zahl von Fällen die aufschiebende Wirkung der Klagen wiederhergestellt und erst nach Erlass der Hauptsacheentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 (BVerfGE 115, 276) überwiegend die sofortige Vollziehung von glücksspielrechtlichen Anordnungen bestätigt. Dieser eher historisierende Hinweis in der Gesetzesbegründung ist für die gesetzliche Anordnung des Sofortvollzuges jedoch nicht tragend.

Vielmehr hat sich der Gesetzgeber im Wesentlichen auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21. September 2006 (1 BvR 2399/06) berufen, in der es um die vorläufige Schließung eines Wettbüros ging. Der Gesetzgeber hat sich damit die Abwägungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die dem Schutz der Allgemeinheit vor den Gefahren des unerlaubten Glücksspiels den Vorrang gegenüber dem privaten Interesse an der Fortführung einer auf ungesicherter rechtlicher Grundlage begonnenen wirtschaftlichen Betätigung einräumt, generalisierend zu eigen gemacht hat. Es erscheint auch durchaus vertretbar, aus Gründen des Jugend- und Spielerschutzes ein hohes öffentliches Interesse an einem schnellen Einschreiten gegenüber Fehlentwicklungen im Glücksspielsektor anzuerkennen.

Da insbesondere in den Zeiten, in denen die Verwaltungsgerichte in einer großen Zahl von Fällen die aufschiebende Wirkung von Klagen hergestellt haben, sehr viele Wettbüros ohne die erforderliche Genehmigung eröffnet worden sind und die aufschiebende Wirkung der Klage als ?Ersatzlizenz? missbraucht worden ist, erscheint das vom Gesetzgeber generalisierend unterstellte besondere öffentliche Interesse an einer möglichst schnellen Korrektur von Fehlentwicklungen im Glücksspielbereich nachvollziehbar. Da auch bei Anordnung des gesetzlichen Sofortvollzuges dem Gebot des Art. 19 Abs. 4 GG dadurch Rechnung getragen werden kann, dass die Verwaltungsgerichte im Eilverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO eine möglichst umfassende Sach- und Rechtsprüfung durchführen, ist die gesetzliche Anordnung des Sofortvollzuges in § 9 Abs. 2 GlüStV mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes vereinbar.

3. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin folgt auch aus dem europarechtlichen Grundsatz effektiven Rechtsschutzes nichts anderes. Das Prinzip des effektiven Rechtsschutzes ist im Europarecht seit langem allgemein anerkannt. Aus diesem Grundsatz hat der Europäische Gerichtshof insbesondere die Forderung abgeleitet, dass die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten die Möglichkeit vorsehen muss, zum Schutz der durch das Gemeinschaftsrecht verliehenen Rechte während des Gerichtsverfahrens vorläufige Maßnahme zu erlassen. Soweit ? wie hier ? spezielle europarechtliche Vorschriften in Bezug auf den einstweiligen Rechtsschutz fehlen, gelten jedoch für den Erlass vorläufiger Anordnungen die generellen Bestimmungen der nationalen Rechtsordnung. Die dabei durch das nationale Recht festgelegten Kriterien dürfen beim Schutz gemeinschaftsrechtlicher Positionen jedoch nicht weniger günstig ausgestaltet sein als beim Schutz nationaler Rechte (Grundsatz der Gleichwertigkeit) und sie dürfen die Ausübung der durch das Gemeinschaftsrecht verliehenen Positionen nicht praktisch unmöglich machen oder erschweren (Grundsatz der Effektivität).

Diese im sog. Unibet-Urteil (EuGH vom 13.3.2007 C 432/05 NJW 2007, 3555 RdNr. 77, 80-82) zusammengestellten Kriterien lassen nicht den Schluss zu, dass der im deutschen Verwaltungsprozessrecht niederlegte Suspensiveffekt von Klagen aus europarechtlichen Gründen generell nicht angetastet werden dürfe. Vielmehr stehen europarechtliche Grundsätze dem gesetzlichen Sofortvollzug grundsätzlich nicht entgegen, wenn ? wie hier ? beim vorläufigen Rechtsschutz keine Unterschiede zwischen nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Positionen gemacht werden und wenn die Gerichte zum vorläufigen Schutz gemeinschaftsrechtlicher Positionen effektive Maßnahmen ergreifen können. Im vorliegenden Fall ist jedoch gerichtlicher Eilrechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO möglich und im Rahmen des Hilfsantrags in Anspruch genommen worden. Außerdem hat der Antragsgegner von der Vollstreckung der angeordneten Maßnahme im Hinblick auf das gerichtliche Eilverfahren abgesehen und auch während des Beschwerdeverfahrens Vollstreckungsmaßnahmen nicht betrieben, so dass von der Schaffung vollendeter Tatsachen vor einer gerichtlichen Kontrolle der Verwaltungsmaßnahme keine Rede sein kann. Da auch aus dem europarechtlichen Gebot effektiven Rechtsschutzes keine weitergehenden Anforderungen abgeleitet werden können, ist für die von der Antragstellerin geforderte Außerachtlassung des § 9 Abs. 2 GlüStV kein Raum.

B.

Der hilfsweise gestellte Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage hat teilweise Erfolg. Bei der in einem verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren nur möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage ist festzustellen, dass die von der Antragstellerin erhobene Anfechtungsklage voraussichtlich zulässig und teilweise begründet ist. Daher ergibt die im Rahmen des § 80 Abs. 5 VwGO erforderliche Interessenabwägung, dass die aufschiebende Wirkung der Klage insoweit anzuordnen ist.

1. Gegenstand der Anfechtungsklage ist der Bescheid der Regierung von Mittelfranken vom 25. Juni 2008, in dem der Antragstellerin die Werbung für öffentliche Glücksspiele im Sinne von § 3 GlüStV untersagt wird. Bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit des Bescheids ist in entsprechender Anwendung des § 133 BGB von dem Inhalt der Untersagungsanordnung auszugehen, wie er vom Adressaten der Regelung nach den ihm bekannten Umständen unter Berücksichtigung von Treu und Glauben verstanden werden muss (vgl. BVerwG vom 18.4.2007 NVwZ-RR 2007, 615). Maßgeblich ist insofern der (objektive) Empfängerhorizont eines verständigen Antragstellers, nicht der subjektive Wille der Behörde, wie er sich aus späteren Prozessschriftsätzen oder Klarstellungsschreiben ergibt.

Aus der Sicht der Antragstellerin enthält die Ziffer I des Bescheides eine Untersagungsverfügung für Glücksspielwerbung ohne räumliche Beschränkung auf Bayern. Weder aus dem Tenor des Bescheides noch aus den Bescheidgründen ergibt sich eine ausdrückliche räumliche Beschränkung. Die Ausführungen in dem Bescheid, dass die Antragstellerin ihren Sitz in Bayern habe und dass die Regierung von Mittelfranken eine bayernweite Zuständigkeit besitze, enthalten keine Aussage zum räumlichen Geltungsbereich der Untersagung. Eine solche Einschränkung ist auch ansonsten nicht zwischen den Zeilen herauszulesen. Zwar lässt der Vollzug von Landesrecht in der Regel auf eine nur landesweite Geltung der Anordnung schließen (vgl. BVerwG vom 30.1.2002 BVerwGE 115, 375/384).

Im vorliegenden Fall wird der Bescheid jedoch auch auf eine Befugnisnorm aus dem Rundfunkstaatsvertrag gestützt, die zu einer bundesweiten Untersagung ermächtigt. Hinzu kommt, dass die Antragstellerin im Anhörungsverfahren auf die Frage des räumlichen Geltungsbereichs eines Verbots hingewiesen hat. Da der Bescheid der Regierung von Mittelfranken aber keine entsprechende territoriale Einschränkung enthält, musste sich aus ihrer Sicht der Schluss aufdrängen, dass diese Einwendung ebenso wie ihre übrigen Einwendungen zurückgewiesen worden ist. Eine Beschränkung des Werbeverbots auf die Internetnutzer, die vom Boden des Freistaats Bayern aus das Internetangebot der Antragstellerin wahrnehmen, ergibt sich auch nicht gleichsam aus der Natur der Sache. Denn die meisten Telemediendienste, die im Internet eine Dienstleistung anbieten, eröffnen damit gleichsam ein weltweites Angebot. Eine Begrenzung des Angebots auf bestimmte Staaten, Bundesländer oder Regionen ist gegenwärtig zumindest weitgehend unüblich. Insofern drängte sich eine räumliche Beschränkung des angeordneten Werbeverbots aus der Sicht der Antragstellerin als Internetanbieterin auch nicht auf. Mangels erkennbarer Einschränkung im Bescheid muss somit von einem räumlich nicht auf Bayern beschränkten, sondern bundesweiten Werbeverbot ausgegangen werden.

2. Der so verstandene Untersagungsbescheid ist überwiegend rechtmäßig. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin weist der Bescheid keine entscheidungserheblichen formellen Rechtsfehler auf.

a) Als Rechtsgrundlage für ein Eingreifen kommt allerdings nicht der Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag ? RStV) vom 19.12.2007 (GVBl. 2008 S. 237) in Betracht. Der Rundfunkstaatsvertrag enthält zwar auch Regelungen für im Internet agierende Telemediendienste. Insbesondere sind nach § 54 Abs. 1 RStV bei Telemediangeboten die Vorschriften der allgemeinen Gesetze einzuhalten. Ferner begründet § 59 Abs. 3 Satz 2 und 3 RStV für die Medienaufsichtsbehörde die Befugnis, gegen bestimmte Rechtsverstöße mit Wirkung für alle anderen Bundesländer vorzugehen. Allerdings gilt diese Eingriffsbefugnis nach dem klaren Wortlaut des § 59 Abs. 3 Satz 1 RStV nicht in den Fällen des § 54 RStV, also nicht bei Verstößen gegen die Verpflichtung zur Einhaltung der allgemeinen Gesetze. In der Gesetzesbegründung wird zu dieser Einschränkung ausgeführt, dass für die Einhaltung der allgemeinen Gesetze die Zuständigkeiten anderer Aufsichtsbehörden berührt sein können und dass in diese Zuständigkeitsbestimmungen ?durch die vorliegende staatsvertragliche Bestimmung nicht eingegriffen werden? soll. ?Weitere Eingriffsbefugnisse für diesen Bereich durch die Medienaufsicht sollen nicht geschaffen werden? (LTDrs. 15/9667 S. 26). Nicht im Rundfunkstaatsvertrag, sondern in anderen Gesetzen verankerte Werbebeschränkungen etwa nach dem Berufsrecht der Ärzte oder Apotheker gelten somit zwar allgemein auch im Bereich der Telemedien, d.h. im Fernsehen oder im Internet.

Diese allgemeinen Gesetze können aber nicht von der Medienaufsicht, sondern nur von den dafür zuständigen Stellen unterbunden werden. In gleicher Weise ist für die Einhaltung der Werbebeschränkungen und ?verbote des § 5 GlüStV im Bereich des öffentlichen Glücksspiels nicht die Medienaufsicht, sondern allein die Glücksspielaufsicht eingriffsbefugt.

b) Insofern kommt als Rechtsgrundlage für die Untersagung der Internetwerbung nur § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV in Betracht. Auf § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV ist die Untersagung nicht gestützt worden, weil diese Vorschrift nur bei Werbung für unerlaubte Glücksspielangebote gilt. Die Untersagung der Werbung für Internetwetten ist auch von der zuständigen Behörde ausgesprochen worden. Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AGGlüStV ist die Regierung von Mittelfranken als Glücksspielaufsichtsbehörde für den Bereich der Telemedien in ganz Bayern örtlich und sachlich zuständig. Ob die Regierung von Mittelfranken in dem konkret zu entscheidenden Fall beim räumlichen Geltungsbereich der Anordnung inhaltlich die ihr gezogenen Grenzen überschritten hat, ist keine formelle Frage der sachlichen oder örtlichen Zuständigkeit, sondern eine materielle Frage der Übereinstimmung der Anordnung mit den von der Befugnisnorm des § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV gezogenen Grenzen. Schließlich hat die Regierung von Mittelfranken der Antragstellerin auch im Sinne von Art. 28 Abs. 1 VwVfG vor Erlass des Bescheides Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Soweit sie die Antragstellerin nur zu einem Vorgehen nach dem Glücksspielstaatsvertrag und nicht zu einem Vorgehen nach dem Rundfunkstaatsvertrag angehört hat, ist dieser Mangel ? soweit er überhaupt rechtliche Relevanz besitzt ? jedenfalls nach Art. 45 Abs. 2 VwVfG heilbar. Schließlich ist der Untersagungsbescheid auch hinreichend bestimmt. Wird das Unterlassen einer Handlung angeordnet, muss die Behörde dem Einzelnen grundsätzlich nicht aufzeigen, auf welche Weise er dem Verbot Rechnung tragen kann (vgl. BVerwG vom 5.11.1968 BVerwGE 31,15/18). Es schadet daher nicht, dass der Untersagungsbescheid des Antragsgegners insoweit keine näheren Konkretisierungen enthält. Nach dem derzeitigen Sach- und Rechtsstand kann somit davon ausgegangen werden, dass die Untersagungsanordnung nicht aus formellen Gründen aufzuheben ist.

3. In materieller Hinsicht ist das von der Regierung von Mittelfranken ausgesprochene, räumlich uneingeschränkte Werbeverbot allerdings nicht in vollem Umfang vom Glücksspielstaatsvertrag gedeckt.

a) Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 und 2 GlüStV überwacht die Glücksspielaufsicht die Einhaltung der im Staatsvertrag begründeten Pflichten und kann die hierfür erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Dies setzt in tatbestandlicher Hinsicht eine zumindest drohende Verletzung der öffentlich-rechtlichen Pflichten aus dem Glücksspielstaatsvertrag voraus. Im vorliegenden Fall hat die Antragstellerin gegen das in § 5 Abs. 3 GlüStV verankerte Verbot der Werbung für Glücksspiele im Internet verstoßen. Dieses Werbeverbot erfasst nach dem klaren Wortlaut der Vorschrift jedwede Werbung für öffentliche Glücksspiele. Es kommt auch nach

dem Willen des Gesetzgebers nicht darauf an, ob das Glücksspiel erlaubt oder unerlaubt betrieben wird. Verboten ist vielmehr jedwede Form der Internet-Werbung im Inland (vgl. LTDrs. 15/8486 S. 16). Daher ist auch die von der Antragstellerin betriebene Internet-Werbung für einen im Bereich der neuen Bundesländer lizenzierten Sportwettenanbieter unzulässig. Dieser private Sportwettenanbieter darf ebenso wenig wie ein staatlicher Sportwettenanbieter im Internet werben. Das Werbeverbot des § 5 Abs. 3 GlüStV richtet sich auch nicht ausschließlich an Veranstalter und Vermittler öffentlicher Glücksspiele. Da das Werbeverbot im Internet der Eindämmung der Spiel- und Wettsucht dient, ist die Werbung für öffentliche Glücksspiele im Internet im Hoheitsbereich aller Bundesländer grundsätzlich jedermann untersagt. Demzufolge ist auch die Antragstellerin als Betreiberin eines Online-Sportnachrichtendienstes in Bayern verpflichtet, Werbung für öffentliche Glücksspiele im Rahmen ihres Internetauftrittes zu unterlassen. Gegen diese öffentlichrechtliche Verpflichtung aus § 5 Abs. 3 GlüStV hat sie verstoßen.

b) Das angeordnete Verbot der Glücksspielwerbung im Internet ist auch ermessensgerecht.

Wie aus der Formulierung „kann“ in § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV hervorgeht, steht es im pflichtgemäßen Ermessen der Glücksspielaufsicht, ob und in welcher Weise sie bei Verstößen gegen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages einschreitet.

Es gilt das im Sicherheitsrecht allgemein anzutreffende Opportunitätsprinzip.

Das Ermessen erstreckt sich auf das „ob“ des Einschreitens (sog. Entschließungsermessen) und auf das „wie“ und „gegen wen“ (sog. Auswahlermessen). Soweit sich die Regierung von Mittelfranken im vorliegenden Fall für ein Einschreiten gegen die unzulässige Werbung entschieden hat, entspricht dies im Sinne von Art. 40 VwVfG dem Zweck des in § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV eingeräumten Ermessens und einer einheitlichen Verwaltungspraxis. Die Regierung von Mittelfranken schreitet in gleicher Weise auch in anderen Fällen von Glücksspielwerbung im Internet ein. Soweit die Antragstellerin moniert, dass die Glücksspielaufsicht bei der Betätigung ihres Ermessens nicht auf ihre entgegenstehenden wirtschaftlichen Interessen eingegangen sei, liegt darin im vorliegenden Fall kein Ermessensfehler.

Zwar muss eine Aufsichtsbehörde bei der Betätigung ihres Entschließungsermessens alle nach Lage der Dinge sich aufdrängenden Gesichtspunkte berücksichtigen.

Eine besondere Würdigung der wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin drängte sich aber nach Lage der Dinge bei Bescheidserlass nicht auf. Die Antragstellerin hat im Rahmen der Anhörung zur besonderen wirtschaftlichen Bedeutung des Werbevertrags für ihr Unternehmen nichts vorgetragen. Es versteht sich aber von selbst, dass das allgemeine wirtschaftliche Interesse an der Fortsetzung einer unerlaubten Tätigkeit dem staatlichen Interesse am Einschreiten der Aufsichtsbehörde nicht entgegensteht.

Wie das Verwaltungsgericht München zutreffend ausgeführt hat, ist auch die Inanspruchnahme der Antragstellerin als Handlungsstörer ermessensgerecht. Da die Antragstellerin als Betreiberin eines Telemediendienstes für die von ihr verbreitete Werbung verantwortlich ist und da sie am schnellsten und sichersten die Einstellung der Werbung veranlassen kann, liegt auch bei der Betätigung des Auswahlermessens kein Fehlgebrauch vor. Schließlich stellt auch der Erlass eines Untersagungsbescheides grundsätzlich eine ermessensgerechte Maßnahme dar.

c) Die Glücksspielaufsicht konnte den Erlass eines förmlichen Untersagungsbescheides auch als verhältnismäßige Maßnahme ansehen. Die Untersagungsverfügung ist grundsätzlich geeignet, das Ziel der Einhaltung des Werbeverbots des § 5 Abs. 3 GlüStV zu erreichen. Der Erlass eines förmlichen Bescheides ist erforderlich gewesen, da die Antragstellerin nicht bereits auf die formlose Aufforderung zur Einstellung der illegalen Werbung reagiert hat. Ein milderer und gleich wirksames Mittel ist nicht ersichtlich. Die Werbung kann nicht unter Auflagen zugelassen werden, da jedwede Form der Glücksspielwerbung gesetzlich verboten ist. Die Untersagung musste sich auch nicht inhaltlich auf die von der Antragstellerin tatsächlich durchgeführte Sportwettenwerbung beschränken. Denn es bestand die im Bescheid erläuterte Gefahr eines Ausweichens auf andere Glücksspielwerbung.

Schließlich stellt der Erlass des Untersagungsbescheides in Bezug auf Internet-Werbung für öffentliches Glücksspiel im Sinne des § 3 GlüStV auch eine angemessene Maßnahme dar. Auch wenn das Werbeverbot die Antragstellerin wirtschaftlich betrachtet hart trifft, weil der Aufbau ihres Sportnachrichtendienstes maßgeblich von dem Sportwettenvermittler in Erwartung des Werbeeffekts finanziell unterstützt worden ist, ist ihr die Untersagung mit einer angemessenen Frist grundsätzlich zumutbar. Angesichts der eindeutigen, auf Grund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 (BVerfGE 115, 276/315) absehbaren und seit 1. Januar 2008 gültigen Gesetzeslage konnte die Antragstellerin kein schutzwürdiges Vertrauen darauf aufbauen, dass sie auf Dauer in Deutschland für öffentliche Glücksspiele werben kann.

d) Die im Bescheid vom 26. Juni 2008 angeordnete, räumlich uneingeschränkte Untersagung überschreitet allerdings die vom Glücksspielstaatsvertrag gezogenen Grenzen der Befugnis. § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV ermächtigt die Aufsichtsbehörde nicht zum Erlass eines bundesweiten Werbeverbots. Wie sich aus der Formulierung von § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV einerseits und des § 9 Abs. 1 Satz 4 GlüStV andererseits ergibt, kann die Glücksspielaufsichtsbehörde jedes Landes grundsätzlich nur mit Wirkung für das eigene Bundesland tätig werden. Dies entspricht dem allgemeinen Grundsatz, dass ein Land bei der Ausführung von Landesgesetzen in seiner Verwaltungshoheit grundsätzlich auf sein eigenes Gebiet beschränkt ist (vgl. BVerwG vom 30.1.2002 BVerwGE 115, 375/384; BVerfG vom 15.3.1960 BVerfGE 11, 6/19). Eine von diesem Grundsatz abweichende Übertragung von Hoheitsrechten in der Form, dass ein von der Glücksspielaufsichtsbehörde eines Landes ausgesprochenes Verbot auch für alle andern Länder gilt, hat anders als in § 59 Abs. 6 RStV nicht stattgefunden. Vielmehr ist eine länderübergreifende Anordnung nach § 9 Abs. 1 Satz 4 GlüStV nur bei der Bekämpfung illegal betriebenen Glücksspiels und nur bei einer entsprechenden Ermächtigung durch die zuständige Aufsichtsbehörde des anderen Landes zulässig. Diese beiden Voraussetzungen liegen nicht vor, so dass nach § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV nur ein räumlich auf das Gebiet des Freistaats Bayern beschränktes Werbeverbot ausgesprochen werden kann. Die Regierung von Mittelfranken hat daher mit dem Erlass eines räumlich nicht beschränkten Untersagungsbescheids ihre Kompetenzen überschritten.

e) Dieser Fehler führt allerdings nicht ? wie die Antragstellerin meint ? zur Nichtigkeit der Untersagungsanordnung. Nach Art. 44 Abs. 1 VwvFG ist ein Verwaltungsakt nur dann nichtig, wenn er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist. Eine Überschreitung der Verbandskompetenz kommt als Nichtigkeitsgrund nur dann in Frage, wenn die Behörde in keinem Fall eine vergleichbare Anordnung erlassen kann (vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, S. 586 f.). Die Regierung von Mittelfranken kann jedoch nach § 9 Abs. 1 Satz 4 GlüStV und § 59 Abs. 6 RStV in bestimmten Fällen bundesweite Anordnungen erlassen, so dass eine offensichtliche Kompetenzüberschreitung nicht vorliegt. Daher führt auch die von der Antragstellerin zitierte ?Ultra-Vires-Doktrin? im vorliegenden Fall nicht zur Nichtigkeit, sondern nur zur teilweisen Rechtswidrigkeit der Untersagungsanordnung. Da die Klage nach summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage voraussichtlich teilweise Erfolg haben wird, ist die aufschiebende Wirkung der Klage insoweit anzuordnen, als der Antragstellerin auch Werbung gegenüber Internetnutzern außerhalb Bayerns untersagt wird.

4. Hingegen kann die von der Regierung von Mittelfranken ausgesprochene Untersagung der Glücksspielwerbung ? beschränkt auf Bayern ? aufrechterhalten werden.

Eine solche räumlich beschränkte Untersagung ist als ?minus? in dem umfassenden, räumlich unbeschränkten Werbeverbot enthalten. Aus diesem Grund bedarf es ? entgegen der Ansicht der Antragstellerin - keiner Umdeutung der Ziffer I des angegriffenen Bescheids, sondern nur einer inhaltlichen Beschränkung. Ein auf Bayern beschränktes Werbeverbot ist aber aller Voraussicht nach rechtmäßig.

a) Entgegen der Ansicht der Antragstellerin stellt ein räumlich auf das Gebiet des Freistaats Bayern beschränktes Internet-Werbeverbot eine grundsätzlich geeignete Maßnahme dar. Zwar ist eine behördliche Anordnung zur Bekämpfung der Spielsucht ungeeignet und damit unverhältnismäßig, wenn sie vom Betroffenen etwas Unmögliches oder technisch nicht Umsetzbares verlangt (vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986 S. 417 ff.). Auch hält der Senat an dem im Beschluss vom 7. Mai 2007

(GewArch 2007, 338) aufgestellten Grundsatz fest, dass im Zweifel die anordnende Behörde die materielle Beweislast für die technische Umsetzbarkeit ihrer Anordnung trifft. Dem ist auch der Hessische Verwaltungsgerichtshof (vgl. Beschluss vom 29.10.2007 7 GT 53/07) gefolgt.

Allerdings stellt sich dieses Unmöglichkeitproblem bei der räumlich beschränkten Untersagung eines Internetinhalts nicht. Es liegt weder ein Fall rechtlicher noch ein Fall tatsächlicher Unmöglichkeit vor. In rechtlicher Hinsicht ist die Antragstellerin durch keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften gehindert, dem Internet-Werbeverbot zu folgen. Sie hat auch die privatrechtliche Verfügungsbefugnis über den Internetauftritt und kann daher Medieninhalte löschen oder beschränken. Soweit sie sich schuldrechtlich gegenüber dem Sportwettenvermittler zu bestimmten Werbeleistungen im Internet verpflichtet hat, stehen solche rein obligatorischen Verpflichtungen der Befolgungspflicht nicht entgegen, weil sie die rechtliche Verfügungsmacht über den Internetauftritt nicht berühren. Auch der von der Antragstellerin erwähnte Grundsatz, dass durch Vollstreckungsmaßnahmen über die Anordnung nicht hinausgegangen werden darf, steht nicht inmitten, weil es vorliegend um die rechtliche Prüfung des Ausgangsverwaltungsakts geht.

Des Weiteren liegt auch in tatsächlicher Hinsicht kein Fall objektiver Unmöglichkeit vor. Mit dem räumlich beschränkten Verbot eines Internetinhalts wird dem Betroffenen im Wesentlichen das Unterlassen eines Rechtsverstößes aufgegeben. Auf welche Weise er der Anordnung, Rechtsverstöße gegen eine landesrechtliche Vorschrift zu unterlassen, nachkommt, kann in zulässiger Weise dem Verpflichteten selbst überlassen werden (vgl. BVerwG vom 5.11.1968 BVerwGE 31, 15/18; Drews/Wacke/Vogel/Martens Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, S. 428). Mit dem Verbot, eine Internetwerbung in einem bestimmten Bundesland zu betreiben, ist kein Gebot verbunden, diese Internetwerbung im Bereich anderer Länder aufrecht zu erhalten. Der Verpflichtete kann der räumlich beschränkten Untersagung folglich dadurch nachkommen, dass er den Internetinhalt ganz, d.h. räumlich unbeschränkt, entfernt. Er kann aber auch versuchen, seine Werbung mit Hilfe sog. Geolokalisationstechnologie so zu beschränken, dass sie von Internet-Nutzern in dem betreffenden Bundesland nicht mehr abgerufen werden kann.

Das behördliche Unterlassungsgebot überlässt es der Entscheidungsfreiheit des Betroffenen, ob er den einfachen Weg der vollständigen Löschung der Werbung unter Verzicht auf die gesamten Werbeeinnahmen wählt oder den komplizierten und mit Mehrkosten verbundenen Weg der Geolokalisationstechnik einschlägt.

Sollte dieser technische Weg ? wie die Antragstellerin meint ? beim derzeitigen Stand der Technik nicht mit hinreichender Genauigkeit möglich sein, führt dies allerdings nicht zur technisch bedingten Unmöglichkeit der Gebotsbefolgung. Denn dem Betroffenen bleibt in diesem Fall stets der zuerst genannte Weg der vollständigen Löschung des untersagten Internetinhalts. Der Bayer. Verwaltungsgerichtshof schließt sich der Rechtsauffassung des Nordrhein-Westfälischen Oberverwaltungsgerichts (Beschl. vom 22.2.2008 13 B 1215/07 ZfWG 2008, 122) an, dass es vielmehr eine Frage der Verhältnismäßigkeit ist, ob von dem Verpflichteten im Einzelfall wegen eines Verstoßes gegen eine landesrechtliche Vorschrift auch das völlige Löschen des Internetinhalts verlangt werden kann.

b) Bei der Prüfung der Zumutbarkeit spielt allerdings auch die Frage eine Rolle, ob und inwieweit der Verpflichtete durch den Einsatz von Geolokalisationstechnik einem räumlich beschränkten Verbot nachkommen kann und somit eine Alternative zur völligen Löschung hat. Dies ist entgegen dem ersten Anschein kein rein technisches, sondern auch ein rechtliches Problem. Da Geolokalisationsprogramme keine 100%ige Sicherheit bieten können, dass ein gesperrter Internetinhalt nicht in Bayern abgerufen werden kann, stellt sich zunächst die Frage, ob der Einsatz der Geolokalisationstechnik überhaupt als geeignetes Mittel zur Befolgung des Verbots zugelassen werden kann. Eine verbindliche Klärung dieser Frage kann der Betroffene ? wie sich aus dem entsprechend heranziehenden Rechtsgedanken des Art. 5 Abs. 2 Satz 2 PAG ergibt ? durch einen Antrag bei der Aufsichtsbehörde herbeiführen. Die Glücksspielaufsicht muss dann verbindlich entscheiden, ob sie den Einsatz des von dem Betroffenen ins Auge gefassten Geolokalisationsprogramms zur Erfüllung des Unterlassungsgebots zulässt und ob sie hierfür ggf. weitere Auflagen (z.B. ständige Aktualisierung des Programms) macht. Die Aufsichtsbehörde hat ? ähnlich wie die Polizeibehörde ? den Einsatz der vom Betroffenen vorgeschlagenen Geolokalisationstechnologie analog Art. 5 Abs. 2 Satz 2 PAG zuzulassen, wenn mit dieser Technik das Ziel der Verbotsanordnung in gleicher Weise erreicht wird und die

Allgemeinheit dadurch nicht stärker belastet wird. Im vorliegenden Fall hat der Antragsgegner bereits zu erkennen gegeben, dass er grundsätzlich den Einsatz von Geolokalisationsprogrammen auch dann mit dem öffentlichen Interesse an der Erfüllung der Verpflichtung für vereinbar hält, wenn der Empfang der Werbung in Bayern nicht mit 100%iger, aber mit 99%iger Sicherheit ausgeschlossen werden kann. Dagegen bestehen keine durchgreifenden Bedenken, weil auch in diesem Fall noch von einer in etwa gleichen Wirksamkeit der Mittel ausgegangen werden kann.

Ob es allerdings nach dem gegenwärtigen Stand der Technik möglich ist, dieses Ziel zu erreichen, kann nach summarischer Prüfung der Sachlage und Durchsicht der im vorliegenden Verfahren vorgelegten Gutachten nicht eindeutig festgestellt werden. Zwar folgt aus dem ins Verfahren einbezogenen Gutachten von Prof. Dr. Thomas Hoeren "Geolokalisation und Glücksspielrecht" vom 24. April 2008 (ZfWG 2008, 229), dass es verschiedene technische Methoden gibt, Internetnutzer in einem bestimmten Bundesland zu orten. Zu diesem Zweck werden die sog. IPAdressen (Internet-Protokoll-Adressen) ausgewertet, die Datenübertragungswege ("routing" / "tracing") festgestellt und die Datenübertragungsgeschwindigkeiten ("pings") gemessen. Auf Geolokalisation spezialisierte Softwareunternehmen können mit Hilfe von Zusatzinformationen (Adressdatenbanken, Enttarnungsprogrammen etc.) in enorm hoher Geschwindigkeit in vielen Fällen den Standort eines Internetnutzers einem bestimmten Land zuordnen. Die von diesen Softwareunternehmen entwickelten Programme erlauben es, Internetnutzer in bestimmten Ländern mit einem auf sie zugeschnittenen Angebot zu versorgen oder sie von bestimmter Werbung auszuschließen. Diese "geo targeting" Technologie wird etwa von der Fa. Google verwendet, um ihren Kunden in den verschiedenen europäischen Ländern jeweils auf ihr Herkunftsland zugeschnittene Werbeangebote zu unterbreiten. Daher ist mit Hilfe dieser Technologie grundsätzlich auch eine räumliche Beschränkung von Online-Wettangeboten und Online-Werbung möglich.

Nach übereinstimmender Ansicht der Prozessbeteiligten kann entsprechend dem von Prof. Dr. Hoeren vorgelegten Gutachten mit 99%iger Trefferwahrscheinlichkeit bestimmt werden, ob ein Nutzer vom Bundesgebiet ins Internet geht oder nicht.

Mit welcher Exaktheit diese Programme den genauen Standort des Internet- Nutzers bestimmen können, ist allerdings umstritten. Das von der Antragstellerin vorgelegte Gutachten des TÜV Rheinland legt ebenso wie die von ihr zitierte wissenschaftliche Veröffentlichung von Prof. Dr. Hoeren (Zoning und Geolocation, MMR 2007, S. 4) die Annahme nahe, dass die Geolokalisationstechnologie nicht nur von professionellen Internet-Nutzern umgangen werden kann, sondern auch bei normalen Internet-Nutzern hinsichtlich der Zuordnung zum jeweiligen Bundesland erhebliche Fehlerquellen aufweist. So wurde beispielsweise dargelegt, dass eine größere Zahl von DSL- und ISDN-Kunden sich bei bestimmten Providern (sog. Reseller) oft über weit entfernte Server außerhalb ihres eigenen Bundeslands

ins Internet einwählen. Ebenso gehen Besitzer mobiler Endgeräte, die sich über Handys, Smartphones oder sonstige Funkverbindungen ins Internet begeben, häufig über von ihrem Standort weit entfernte Knoten ins Netz. Soweit Nutzer über sog. Proxy-Server eines Unternehmens ins Netz gehen, ist nur der Standort des Unternehmens, nicht des Einzelnutzers ermittelbar. Diese Systemschwächen lassen eine Zuordnung der Internetnutzer zu einem bestimmten Bundesland entgegen der von Prof. Dr. Hoeren zitierten Angaben der einzelner Geolokalisationsunternehmen vermutlich nicht mit 99%iger Sicherheit zu. Vielmehr besteht bei Auswertung der vorliegenden Gutachten Anlass zu der Annahme, dass die Trefferwahrscheinlichkeit erheblich niedriger liegen dürfte. Bei kleinen Bundesländern, insbesondere bei Stadtstaaten dürfte nur die von der Antragstellerin referierte 75 %ige Trefferwahrscheinlichkeit erreichbar sein. Insofern muss es beim gegenwärtigen Erkenntnisstand als offen angesehen werden, ob der Betroffene einem landesweiten Verbot in hinreichend wirksamer Weise durch Einsatz eines allein auf dieses Bundesland eingestellten Geolokalisationsprogramms nachkommen kann.

c) Die Beachtung des auf Bayern beschränkten Werbeverbots ist der Antragstellerin gleichwohl aller Voraussicht nach zumutbar. Wie der Antragsgegner unter Verweis auf die Entscheidung des Nordrhein-Westfälischen Oberverwaltungsgerichts vom 22. Februar 2008 (13 B 1215/07 ZfWG 2008,122) zutreffend ausgeführt hat, wäre ein räumlich beschränktes Werbeverbot für die Antragstellerin auch dann nicht unzumutbar, wenn sie dieser Anordnung nur durch eine vollständige Entfernung der

Sportwettenwerbung aus ihrem Internetauftritt nachkommen könnte. Denn die Antragstellerin ist ? unabhängig von der Reichweite der bayerischen Untersagungsverfügung ? kraft Gesetzes gemäß § 5 Abs. 3 GlüStV verpflichtet, die Werbung für öffentliches Glücksspiel in ganz Deutschland zu unterlassen. Insofern ist bei dem auf deutsche Kunden zugeschnittenen Sportnachrichtendienst der Antragstellerin ein schützenswertes Interesse daran, die Glücksspielwerbung nicht vollständig aus dem Netz zu nehmen, nicht erkennbar. Jedenfalls hat die Antragstellerin für eine solche Unzumutbarkeit der vollständigen Löschung der verbotenen Werbung auch nichts vorgetragen. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Antragstellerin auch im deutschsprachigen Ausland über eine nennenswerte Zahl von Kunden verfügt und dass die Sportwettenwerbung ihnen gegenüber rechtlich zulässig ist, führt das auf Bayern beschränkte Werbeverbot nicht zu unverhältnismäßigen Folgen für die Antragstellerin. Denn zur weiteren Erschließung dieses Kundenkreises stünde ihr jedenfalls der Einsatz von Geolokalisationstechnologie zur Verfügung.

Wie oben ausgeführt, können nach den in diesem Verfahren ausgewerteten Gutachten leistungsfähige Geolokalisationsprogramme mit 99%iger Wahrscheinlichkeit den Standort des Nutzers zwischen den europäischen Ländern unterscheiden, so dass die Antragstellerin durch die getroffene Anordnung weder rechtlich noch faktisch gehindert wird, im europäischen Ausland Werbung zu betreiben.

5. Schließlich ist auch die das behördliche Werbeverbot tragende Bestimmung des § 5 Abs. 3 GlüStV verfassungs- und europarechtlich unbedenklich. Das gesetzliche Werbeverbot für Sportwetten im Internet stellt eine verhältnismäßige Beschränkung der Grundrechte von Sportwettenanbietern und der für sie werbenden Mediendienste dar.

a) Dabei kann der Ansicht der Beschwerde nicht gefolgt werden, dass die Untersagung der Internetwerbung für Glücksspiele auch am Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 GG zu messen ist. Wird bei einer Berufsgruppe die Möglichkeit der Wirtschaftswerbung generell beschränkt oder verboten, liegt darin grundsätzlich ein Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung. Zu prüfen ist daher ein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG, der für den Bereich der Wirtschaftswerbung in der Regel das gegenüber Art. 5 Abs. 1 GG speziellere Grundrecht ist (vgl. BVerfG vom 10.12.1975 BVerfGE 40, 371/382). Dies bedeutet, dass ein Werbeverbot für Sportwetten grundsätzlich unmittelbar in die Berufsfreiheit der Sportwettenveranstalter und ?vermittler eingreift und auch nicht deswegen am Maßstab des Art. 5 Abs. 1 GG zu prüfen ist, weil damit mittelbar in Form eines reinen Nebeneffekts bestimmten Bediensteten die Möglichkeit der Verbreitung der Werbung genommen wird. Etwas anderes kann allenfalls dann gelten, wenn eine bestimmte Werbeanzeige mit einem meinungsbildenden Inhalt verboten wird (vgl. BVerfG vom 19.11.1985 BVerfGE 71, 162/165; vom 12.12.2000 BVerfGE 102, 347/359; vom 11.3.2003 BVerfGE 107, 275/280). Denn dann wird zugleich in den von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Prozess der freien Meinungsbildung eingegriffen. Im vorliegenden Fall richtet sich das Werbeverbot jedoch ganz allgemein gegen Glücksspielwerbung und nicht gegen eine bestimmte Werbeanzeige. Auch erschöpfen sich die von der Antragstellerin verwendeten und ihr nunmehr untersagten Werbemaßnahmen in einer reinen Unternehmenswerbung ohne meinungsbildenden Inhalt, so dass Art. 5 Abs. 1 GG als Prüfungsmaßstab ausscheidet.

b) Das angeordnete Verbot der Internetwerbung für Glücksspiele stellt auch eine verhältnismäßige Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit dar. Zwar greift das Verbot der Internetwerbung für Glücksspiele nicht nur unmittelbar in die Gewerbefreiheit der Glücksspielvermittler oder ?veranstalter, sondern auch mittelbar in die Berufsfreiheit der Telemediendienste ein. Denn auch Anbietern von Telemediendiensten, die ? wie die Antragstellerin ? einen Sportnachrichtendienst betreiben, wird mit dem Verbot der Glücksspielwerbung die Möglichkeit genommen, Einnahmen aus Werbeverträgen zu erzielen. In beiden Fällen ist damit aber kein Eingriff in die Freiheit der Berufswahl, sondern nur ein Eingriff in die Berufsausübung verbunden.

Nach der sog. Drei-Stufen-Lehre des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG vom 11.6.1958 BVerfGE 7, 327/426 ? Apothekenurteil) stellt dies den schwächsten Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit dar, der auch schon bei bloßen Zweckmäßigkeitserwägungen im Interesse anderer legitimer Gemeinwohlziele verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann, wenn bei der gesetzlichen Regelung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wird.

Das Verbot der Fernseh-, Internet- und Telefonwerbung für öffentliche Glücksspiele in § 5 Abs. 3 GlüStV entspricht diesen Anforderungen. Das gesetzliche Werbeverbot verfolgt den Zweck der vorbeugenden Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht, was ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel darstellt. Dadurch dass die Glücksspielwerbung aus bestimmten Medien mit einem sehr hohen Verbreitungsgrad oder einem sehr hohen interaktiven Potential generell verbannt wird, soll das Glücksspiel- und Wettgeschehen zurückgedrängt und damit der Entstehung von Spiel- und Wettsucht vorgebeugt werden.

Der Gesetzgeber konnte dieses uneingeschränkte Werbeverbot in Bezug auf drei weit verbreitete Medien auch als geeignete, erforderliche und angemessene Maßnahme ansehen. Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass ein Werbeverbot für Glücksspiele im Internet die Verbreitung der Spiel- und Wettsucht eindämmen kann, erscheint naheliegend und könnte in verfassungsrechtlicher Hinsicht nur beanstandet werden, wenn diese Prognose offensichtlich fehlsam wäre (vgl. BVerfG vom 26.3.2006 BVerfGE 115, 276). Die Eignung dieses Werbeverbots kann nicht mit dem Argument in Frage gestellt werden, dass spiel- und wettsuchtgefährdete Personen durch Werbung in Radio, in Zeitungen und mit Plakaten weiterhin erreicht würden.

Denn der Wegfall von drei bedeutsamen Werbewegen führt zwangsweise zu einer Reduzierung der auf den Einzelnen einwirkenden Werbung. Dies gilt insbesondere deswegen, weil Werbemaßnahmen über Fernsehen, Internet und Telekommunikation ein sehr breites Publikum erreichen und weil diese Medien insbesondere von der Jugend stark genutzt werden. Den Wegfall dieser Werbewege können die Glücksspielanbieter auch nicht durch einen stärkeren Einsatz der weiterhin erlaubten Druck-, Hörfunk- und Plakatwerbung kompensieren.

Denn diese Medien haben keine dem Fernsehen vergleichbare Breitenwirkung und vor allem nicht das interaktive Potential der Internet- und Telefonwerbung. Der umworbene Kunde kann nicht in gleicher Weise unmittelbar zum Glücksspiel übergehen. Desweiteren ziehen § 5 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 GlüStV auch dieser Werbung hinsichtlich Aufmachung und Gestaltung Schranken, so dass von dem Verbot des § 5 Abs. 3 GlüStV durchaus ein erheblicher Effekt zu erwarten ist.

Soweit die Geeignetheit des Internetwerbeverbots im Hinblick auf die technischen Schwierigkeiten der Umsetzung in Frage gestellt wird, hat die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme gegenüber der Europäischen Kommission vom 20. Mai 2008 (RdNr. 64 bis 80) ausführlich und überzeugend dargelegt, dass von seriösen Anbietern von vornherein ein gewisses Maß an Rechtstreue zu erwarten ist und dass gegenüber unseriösen Anbietern durchaus eine Reihe von Durchsetzungsmöglichkeiten bestehen. Insofern kann neben den klassischen repressiven Instrumenten (Untersagungsbescheiden, Bußgelder etc.) auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Internet-Zugangsanbieter (?access provider?) und die Inanspruchnahme der Finanzdienstleister nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 und 5 GlüStV verwiesen werden. Auch wenn das Verbot der Glücksspielwerbung im Internet angesichts der Unüberschaubarkeit dieses Mediums, der zahlreichen Tarnmöglichkeiten und der vielfältigen technischen Zugangswege wahrscheinlich nicht vollständig durchsetzbar sein wird, steht dies der Annahme der grundsätzlichen Geeignetheit der Maßnahme nicht entgegen. Denn hierfür ist es ausreichend, dass das Werbeverbot einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung der Spielsucht und zur Begrenzung der Wettleidenschaft leisten kann.

Das Werbeverbot im Internet konnte der Gesetzgeber auch als erforderliche Maßnahme ansehen. Weniger einschneidende und gleich wirksame Mittel sind nicht erkennbar. Soweit Glücksspielanbieter und Internetdienste ? wie die Antragstellerin ? mit Warnhinweisen (sog. ?disclaimer?) arbeiten, sind diese Hinweise auf die Gefahren des Glücksspiels oder auf die bestehende Rechtslage nicht ebenso effektiv wie der völlige Werbeverzicht. Insbesondere wenn die Internetwerbung mit Hilfe von sog. ?Hyperlinks? direkt zum Online-Wettangebot weiterleitet, ist von solchen behelfenden Hinweisen nur eine sehr geringe abschreckende Wirkung zu erwarten. Findet hingegen Werbung für Glücksspiele im Internet nicht statt, wird von vornherein erst gar keine Versuchung zur Aufnahme des Glücksspiels geschaffen.

Schließlich stellt das in § 5 Abs. 3 GlüStV verankerte Verbot der Fernseh-, Internet- und Telefonwerbung auch eine angemessene Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit dar. Dies gilt sowohl gegenüber dem

Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen als auch gegenüber den auf Werbeeinnahmen angewiesenen Telemediendiensten. Für die Glücksspielanbieter bewirkt das auf drei Medien beschränkte Werbeverbot zwar eine spürbare Beeinträchtigung ihrer Absatzchancen und wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten. Im Gegensatz zu einem völligen Werbeverbot wird ihnen jedoch die Möglichkeit, ihre wirtschaftliche Existenz fortzuführen, nicht völlig genommen. Wettveranstalter und Wettvermittler können ? soweit ihre Tätigkeit erlaubt ist ? durch Hörfunk-, Presse- und Plakatwerbung weiterhin in gewissem Umfang auf ihre Angebote aufmerksam machen. Eine existentielle Gefährdung ist auch für die Telemediendienste nicht mit § 5 Abs. 3 GlüStV verbunden, auch wenn sie - wie die Antragstellerin - ausschließlich von Werbeeinnahmen leben. Denn das Internet-Werbeverbot beschränkt sich inhaltlich auf ein Glücksspielwerbeverbot und lässt den Internetanbietern freien Raum für Werbung in Bezug auf nahezu alle anderen Dienstleistungen und Waren des öffentlichen Lebens.

Aus diesen Gründen hat auch das Bundesverfassungsgericht die in § 5 Abs. 1 bis 4 GlüStV geregelten Werbeverbote als verhältnismäßige Einschränkungen der Berufsausübungsfreiheit angesehen (vgl. BVerfG vom 14.10.2008 1 BvR 928/08 juris RdNr. 57).

6. Das gesetzliche Werbeverbot für Glücksspiele im Internet begegnet auch keinen durchgreifenden europarechtlichen Bedenken. Unabhängig davon, ob sich die Antragstellerin im vorliegenden Fall auf die in Art. 49 EG garantierte Dienstleistungsfreiheit berufen kann, ist der mit Art. 5 Abs. 3 GlüStV verbundene Eingriff in die von Art. 49 EG garantierte Dienstleistungsfreiheit europarechtlich gerechtfertigt.

a) Vorab ist festzustellen, dass das Glücksspielrecht gemeinschaftsrechtlich nicht harmonisiert ist. Es ist sowohl aus dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie (Erwägungsgrund 25 und Art. 2 Abs. 2 lit. h der Richtlinie 2006/123/EG vom 12.12.2006) als auch aus dem Anwendungsbereich der Fernsichtlinie (Erwägungsgrund 18 der Richtlinie 2007/65/EG vom 11.12.2007) ausgeklammert.

Damit unterliegen Werbemaßnahmen für öffentliche Glücksspiele dem Ordnungsrecht der jeweiligen Mitgliedsstaaten. Werbemaßnahmen für öffentliche Glücksspiele aus anderen europäischen Staaten können im Hinblick auf Art. 55 i.V.m. Art. 46 EG untersagt werden, wenn zwingende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen. Die Regelungen müssen allerdings geeignet, insbesondere in sich konsistent sein, sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist und sie müssen in nicht diskriminierender Weise angewandt werden.

b) Das Werbeverbot über Internet, Fernsehen und Telekommunikation dient solchen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses. Der Europäische Gerichtshof hat anerkannt, dass die Ziele der Spielsuchtbekämpfung, des Verbraucherschutzes, der Betrugsverhütung und der Störung der sozialen Ordnung im Allgemeinen als zwingende Gründe des Allgemeininteresses im Bereich des Glücksspielwesens anzuerkennen sind (vgl. EuGH vom 6.11.2003 NJW 2004, 139 ? Gambelli RdNr. 67). Das in § 5 Abs. 3 GlüStV verankerte Werbeverbot ist ? wie gezeigt ? auch eine grundsätzlich geeignete Maßnahme zur Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht. Die Geeignetheit des Verbots kann auch nicht mit dem Argument in Zweifel gezogen werden, dass Internetwerbung weltweit platziert werden könne und trotzdem in Deutschland verfügbar sei. Dazu ist zunächst festzustellen, dass eine vom Ausland aus ins Internet gestellte Werbung für ein im Inland veranstaltetes öffentliches Glücksspiel genauso gegen das Verbot des § 5 Abs. 3 GlüStV verstößt wie eine vom Inland aus ins Netz gestellte Werbung. Denn verboten ist die Werbung im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland, d.h. gegenüber Internetnutzern, die sich im Gebiet der Bundesrepublik aufhalten. Demzufolge kann gegen inländische Spielveranstalter und Werbeagenturen auch dann mit Zwangsmaßnahmen eingeschritten werden, wenn sie sich im Ausland stehender Rechner oder Server oder im europäischen Ausland ansässiger Serviceunternehmen bedienen. Allein der Umstand, dass die Durchsetzung des Verbots durch ein Ausweichen auf ausländische Server oder Provider erschwert und vielleicht in Einzelfällen unmöglich gemacht werden kann, spricht jedoch noch nicht gegen die Eignung des Werbeverbots. Denn für die Geeignetheit genügt es ? wie ausgeführt ?, wenn eine gesetzliche Regelung einen Beitrag zur Zielerreichung leisten kann.

c) Die Eignung des Werbeverbots kann auch nicht mit der Begründung in Frage gestellt werden, dass das für Sportwetten geltende Staatsmonopol eine unverhältnismäßige und inkohärente Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstelle.

Denn das Internet-Werbeverbot für Sportwetten ist eine vom Staatsmonopol unabhängige Maßnahme der Spiel- und Wettsuchtbekämpfung. Es gilt gegenüber den staatlichen Lotteriegesellschaften in gleicher Weise wie gegenüber privaten Wettanbietern, so dass es unabhängig von der Monopolregelung rechtlichen Bestand hat. Im Übrigen hat der Bayer. Verwaltungsgerichtshof bereits mehrfach entschieden, dass nach summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage aus seiner Sicht keine durchgreifenden europarechtlichen Bedenken gegen die Vereinbarkeit des Staatsmonopols für Sportwetten mit Art. 49 EG bestehen (vgl. zuletzt Beschluss vom 16.9.2008 10 CS 08.1909). Auf diese Ausführungen kann verwiesen werden.

d) Das Werbeverbot des § 5 Abs. 3 GlüStV ist auch nicht deswegen inkonsistent, weil für andere Glücksspiele mit höherem oder vergleichbarem Suchtpotential keine derartigen Werbeverbote bestehen. Insofern ist zunächst festzustellen, dass das Werbeverbot im Internet sich grundsätzlich auf alle im Glücksspielstaatsvertrag geregelten öffentlichen Glücksspiele erstreckt, also insbesondere auf Lotterien, Sportwetten und Spielbanken. Dies geht aus § 2 Satz 2 GlüStV zweifelsfrei hervor und entspricht dem historischen Willen des Gesetzgebers (LT-Drs. 15/8486 S. 15). Ob das Werbeverbot des § 5 Abs. 3 GlüStV nur dann Bestand haben kann, wenn es im Sinne einer sog. Gesamtkohärenz in gleicher Weise auch bei anderen vom Glücksspielstaatsvertrag nicht erfassten Glücksspielen (Pferdewetten, Spielautomaten etc.) gilt, ist zweifelhaft und vom EFTA-Gerichtshof in seinem Urteil vom 14. März 2007 (Rs. Gaming Machines RdNr. 43 bis 46) und vom 30. Mai 2007 (Rs. Ladbrokes RdNr. 52) zutreffend abgelehnt worden.

e) Das Werbeverbot des § 5 Abs. 3 GlüStV ist auch nicht deswegen unverhältnismäßig, weil es im europäischen Ausland tätige Sportwettenvermittler oder -veranstalter bei der ihnen dort erlaubten Werbetätigkeit behindern würde. Denn § 5 Abs. 3 GlüStV verbietet nur das Bewerben öffentlicher Glücksspiele gegenüber in Deutschland ansässigen Internetnutzern (vgl. LT-Drs. 15/8486 S. 15 linke Spalte, Stellungnahme der Bundesregierung vom 20.5.2008 gegenüber der Europäischen Kommission RdNr. 132). Es zielt nicht darauf ab, in anderen europäischen Ländern lizenzierte Buchmacher oder Lotteriegesellschaften in ihren Märkten zu behindern.

Da ? wie gezeigt ? aufgrund von Geolokalisationsprogrammen die Möglichkeit besteht, Werbung und Spielangebote räumlich auf die Lizenzbereiche zu beschränken, geht das Verbot des § 5 Abs. 3 GlüStV auch in räumlicher Hinsicht nicht über das erforderliche Maß hinaus (vgl. EuGH vom 24.3.1994 NJW 1994, 2013 ? Schindler RdNr. 62).

f) Schließlich enthält das Werbeverbot des § 5 Abs. 3 GlüStV auch keine Diskriminierung aufgrund der Nationalität des Dienstleisters. Denn Internet-, Fernseh- und Telefonwerbung für Sportwetten sind für deutsche und andere europäische Dienstleister in gleichem Umfang verboten. Der Europäische Gerichtshof hat auch in dem ähnlich gelagerten Fall eines auf Großbritannien beschränkten Lotterie-Werbe-Verbotes allein in der räumlichen Beschränkung auf das Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs keine Diskriminierung erkennen können (vgl. EuGH vom 24.3.1994 NJW 1994, 2013 ? Schindler RdNr. 48 -52).

Nach allem teilt der Senat die von der Antragstellerin und von der Europäischen Kommission in ihrem Schreiben vom 1. Februar 2008 vorgetragene Bedenken gegenüber der Vereinbarkeit des § 5 Abs. 3 GlüStV mit europäischem Recht nicht.

Das Gericht schließt sich der Stellungnahme der Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission vom 20. Mai 2008 (Bl. 102 ff. der Akte) sowie den zutreffenden Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts Hamburg (Urteil vom 25.2.2008 ZfWG 2008, 136) und des Nordrhein-Westfälischen Oberverwaltungsgerichts (Urteil vom 22.2.2008 ZfWG 2008, 122) an.

Im Ergebnis kann daher der Antrag auf Herstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Untersagungsverfügung nur insoweit Erfolg haben, als die Verfügung nicht auf Bayern beschränkt worden ist.

7. Des Weiteren ist dem Antrag auf Herstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage auch hinsichtlich des angedrohten Zwangsgeldes stattzugeben. Nach summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage widerspricht die vom Antragsgegner im Ausgangsbescheid vom 25. Juni 2008 und mit Änderungsbescheid vom 14. Juli 2008 korrigierte Zwangsgeldandrohung Art. 36 Abs. 3 VwZVG. Nach dieser Vorschrift muss ein bestimmtes Zwangsmittel angedroht werden, insbesondere dürfen nicht mehrere Zwangsmittel gleichzeitig angedroht werden. Der Sinn und Zweck dieser Vorschrift besteht darin, dass einerseits der Betroffene die Folgen eines Verstoßes im Voraus absehen kann und dass andererseits die Behörde vor der Androhung eines weiteren Zwangsmittels ? wie in Art. 36 Abs. 6 Satz 2 VwZVG vorgesehen ? eine erneute Ermessensentscheidung trifft (vgl. BVerwG vom 26.06.1997 NVwZ 1998, 393/394).

Im vorliegenden Fall hat die Regierung von Mittelfranken im ursprünglichen Bescheid gegen das in Art. 36 Abs. 3 Satz 2 VwZVG enthaltene Kumulationsverbot verstoßen, indem sie ?für jeden Fall der Zuwiderhandlung? ein Zwangsgeld von 20.000 ? angedroht hat. Diesen Rechtsfehler hat sie dadurch zu heilen versucht, dass sie am letzten Tag der Frist einen Änderungsbescheid erlassen und nunmehr für den Fall eines Verstoßes 40.000 ? angedroht hat. Da der Änderungsbescheid die Antragstellerin aber erst zwei Tage nach Ablauf der Frist erreicht hat, konnte die Antragstellerin die Folgen eines Fehlverhaltens nicht ? wie es der Zweck der Vorschrift ist ? vorher erkennen. Daher spricht einiges dafür, dass die Zwangsmittelandrohung rechtswidrig gewesen ist. Da die Antragstellerin mit ihrem Hilfsantrag ausdrücklich auch hinsichtlich der Zwangsmittelandrohung einstweiligen Rechtsschutz beantragt und auf Nachfrage auch den Änderungsbescheid ins Verfahren einbezogen hat, ist die aufschiebende Wirkung der Klage auch bezüglich der Zwangsgeldandrohung anzuordnen.

C.

Keinen Erfolg hat hingegen der äußerst hilfswise gestellte Antrag, die aufschiebende Wirkung der Klage nur hinsichtlich der Werbung für den in den neuen Bundesländern lizenzierten Sportwettenvermittler herzustellen. Wie sich aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt, gilt das Werbeverbot des § 5 Abs. 3 GlüStV seit dem 1. Januar 2008 für alle öffentlichen Glücksspiele in Deutschland. Der Glücksspielstaatsvertrag beschränkt staatliche und private, erlaubte und unerlaubte Sportwettenanbieter gleichermaßen. Im Bereich der Sportwetten ist Internet-Werbung nach dem Glücksspielstaatsvertrag ausnahmslos verboten.

Für den Vertragspartner der Antragstellerin, der eine Lizenz nach dem Gewerberecht der ehemaligen DDR erhalten hat, gilt nichts anderes. Dabei muss die Frage nicht vertieft werden, ob der Glücksspielstaatsvertrag die dem Sportwettenvermittler erteilte Lizenz unberührt gelassen hat und in welchem räumlichen Umfang sie gegebenenfalls fortgilt. Denn mit der im Jahre 1990 erteilten Lizenz wurde nur der Zugang zur gewerblichen Tätigkeit als Sportwettenveranstalter und ?vermittler im Bereich der ehemaligen DDR eröffnet, nicht aber die der Gewerbeausübung zuzurechnende Frage der Werbung abschließend geregelt. Die seinerzeit erteilte Erlaubnis kann ihrem Wesen nach nur insoweit, als es um die Zulassung des Gewerbes geht, Bestandsschutz vermitteln. Soweit es um die Ausübung des Gewerbes geht, unterliegt jeder Gewerbetreibende den sich naturgemäß im Laufe einer langjährigen Gewerbetätigkeit ändernden Berufsausübungsregeln.

Da die Frage der Werbung für Sportwettenvermittler der Gewerbeausübung zuzurechnen ist und da diese Frage seit dem 1. Januar 2008 im Glücksspielstaatsvertrag geregelt wird, gilt das darin enthaltene Internet-Werbeverbot grundsätzlich auch für alle nach altem DDR-Recht zugelassenen Sportwettenvermittler. Anhaltspunkte dafür, dass § 5 Abs. 3 GlüStV in Sachsen keine Geltung beansprucht, sind dem Glücksspielstaatsvertrag und der amtlichen Begründung hierzu nicht zu entnehmen.

Auch das Sächsische Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag (Sächs- GlüStVAG) vom 14. Dezember 2007 (SächsGVBl. 2007, 542) enthält keinerlei Ausnahmenvorschriften zum Internet-Werbeverbot. Soweit bei einer im Verfassungs-, Rechts- und Europaausschuss des Sächsischen Landtags durchgeführten Anhörung ein Justitiar eine gegenteilige Meinung vertreten haben sollte, findet diese Auffassung im Glücksspielstaatsvertrag keine Stütze.

Etwas anderes folgt auch nicht aus dem Beschluss des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 2007 (GewArch 2008, 180). Denn dieser Beschluss beschäftigt sich nur mit der Fortgeltung der dem privaten Sportwettenanbieter erteilten Lizenz nach dem Lotteriestaatsvertrag, also mit der Rechtslage vor Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages. Soweit das Sächsische Oberverwaltungsgericht diesem Unternehmen das Recht zur Werbung auch im Internet bei Verwendung entsprechender Klarstellungen (?Disclaimer?) eingeräumt hat, entspricht dies der Rechtslage vor Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages und ist folglich seit 1. Januar 2008 überholt.

Aus diesen Gründen ist die Beschwerde in weitem Umfang zurückzuweisen. Da die Antragstellerin mit ihrem Rechtsmittel jedoch teilweise Erfolg gehabt hat, entspricht es der Billigkeit, die Kosten gemäß § 155 Abs. 1 VwGO gegeneinander aufzuheben.

Die Festsetzung des Streitwerts folgt aus § 52 Abs. 1, § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 Nr. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist nicht anfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

(Unterschriften)