

## **Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, 10 CS 18.1211, 21.08.2018**

### **Tenor**

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Der Streitwert des Verfahrens wird auf 50.000,- € festgesetzt.

### **Gründe**

I.

Die Antragstellerin ist eine juristische Person mit Sitz in Gibraltar. Die Antragstellerin wendet sich gegen die Untersagungsanordnung des Antragsgegners, in Bayern für das Angebot der Antragstellerin unter der Internetadresse [https. ...](https://...) im Fernsehen zu werben. Es wurden im Fernsehen bei privaten TV-Sendern Werbespots für ... gesendet. Die Werbespots zeigen eine Protestgruppe, die sich für die freie Lotteriewahl einsetzt. Geworben wird mit einem kostenlosen Tipp für einen der größten Lotterien der Welt mit den Werbeslogans:

„Gewinne mit ... die größten Jackpots der Welt“.

„Jetzt ganz bequem mobil und online bei ... tippen.“

„Gewinne mit ... den Euro Jackpot.“

Daneben betreibt die Firma ... Ltd., ebenfalls mit Sitz in Gibraltar, eine Internetseite unter [www....com](http://www....com) und früher noch unter [www....de](http://www....de). Auf der betriebenen Seite bietet die Firma ... Ltd. „neu zwei Gratistipps“ zu den kostenpflichtigen Tipps auf den Ausgang von in Deutschland konzessionierten staatlichen Lotterien an, wie zum Beispiel auf „25...“, „27...“, „28...“, „29...“, „30...“, „26...“ bzw. auf den Ausgang von in anderen Ländern veranstalteten Lotterien wie zum Beispiel „21...“ oder den US-amerikanischen Hochquotenlotterien „22...“ und „23...“ (sog. Zweitlotterien). Ebenfalls ermöglicht wird die Teilnahme an Spielen mit Sofortgewinnmöglichkeit unter der Bezeichnung „2...“ wie zum Beispiel „3...“, „4...“, „5...“, „6...“, „7...“, „8...“, „9...“ und „10...“. Die Firma ... Ltd. vermittelt die Spielaufträge der Kunden an die als Buchmacherin fungierende 11... Ltd., einer Gesellschaft gibraltarischen Rechts mit Sitz ebenfalls in Gibraltar, die über eine bis zum 18. Mai 2016 befristete (Online-) Glücksspiellizenz (...2015) der Regierung von Gibraltar verfügte. Der Spielvertrag kommt nach den AGB der Firma Ltd. zwischen dem Spielteilnehmer und der 11... Ltd. zustande; diese zahlt danach etwaige Spielgewinne ... Ltd. aus, die sie ihrerseits an die Spielteilnehmer weiterleitet (aus Verwaltungsgericht Ansbach, Beschluss vom 27. September 2016, Az. AN 15 S 16.00448, siehe unten).

Gegenüber der Firma ... Limited untersagte die Regierung 12... mit Bescheid vom 23. Februar 2016 unerlaubtes öffentliches Glücksspiel über das Internet in Bayern zu vermitteln sowie in Bayern hierfür zu werben. Das Verwaltungsgericht Ansbach hat mit Beschluss vom 27. September 2016 - Az. AN 15 S 16.00448 einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz abgelehnt. Der BayVGh hat mit Beschluss vom 2. März 2017 - Az. 10 CS 16.2149 die dagegen eingelegte Beschwerde zurückgewiesen. Auf den Inhalt dieser Beschlüsse wird Bezug genommen.

Die Regierung ... hörte mit Schreiben vom 9.2.2018 die Antragstellerin an. Die dort gesetzte Frist wurde nochmals verlängert. Die Antragstellerin beantragte Akteneinsicht, rügte die Unvollständigkeit von Akten und trug verschiedene Einwendungen vor und erhielt dazu eine Antwort der Regierung ... mit Schreiben vom 22.3.2018. Zudem stellte die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 4. April 2018

Fragen zur Überwachungstätigkeit bei der Werbepaxis der staatlichen Lotterien. Mit dem hier streitgegenständlichen Bescheid der Regierung ... vom 11.04.2018 untersagte diese der Antragstellerin (Firma ...), mit sofortiger Wirkung, in Bayern für das Angebot unter <https://1...> im Fernsehen zu werben (Nr.1) und drohte für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die Anordnung nach Ziffer 1, für jede Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld in Höhe von 20.000 € an (Nr.2).

In den Gründen dieses Bescheides wird u.a. ausgeführt: Sowohl für das kostenpflichtige Angebot ... als auch für das kostenlose Angebot 1... finde seit geraumer Zeit Fernsehwerbung statt. Bis Dezember 2016 seien die Firma ... Ltd. und die Firma ... getrennt als Auftraggeber aufgetreten. Seit Januar 2017 finde keine Werbung mehr für das kostenpflichtige Angebot auf der Internetseite [www....com](http://www....com) statt. Die Firma ... biete auf ihrer Internetseite <https://1...> ebenfalls die Abgabe von Wetten auf den Ausgang von in Deutschland erlaubten staatlichen Lotterien wie zum Beispiel „25...“, „26...“ und auf den Ausgang von in anderen Ländern veranstalteten Lotterien wie zum Beispiel „21...“, „22...“ und „23...“ an. Im Gegensatz zum kostenpflichtigen Angebot von ... werde dem Nutzer bei ... einmal pro Kalendermonat die kostenlose Teilnahme am Spiel ermöglicht. Die Fernsehwerbung der Antragstellerin für das Angebot „...“ stelle zugleich Werbung für das unerlaubte Glücksspiel „0...“ dar. Werbung für öffentliches Glücksspiel sei gemäß § 5 Abs. 3 Satz 1 GlüStV im Fernsehen, im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen generell verboten. Eine Ausnahme nach § 5 Abs. 3 Satz 2 GlüStV komme hier nicht in Betracht, weil zum einen keine Werbeerlaubnis für das Angebot „0...“ bzw. „1...“ vorliege und zum anderen, weil es sich bei der unter [www....com](http://www....com) angebotenen „Zweitlotterie“ um ein nicht erlaubtes und auch nicht erlaubnisfähiges Glücksspiel handele, wie der BayVGH im Beschluss vom 2.3.2017 - Az. 10 CS 16.2149, das OVG Lüneburg im Beschluss vom 12.12.2016 - Az. 11 ME 157/16 und auch das OVG Saarlouis im Beschluss vom 12.5.2016 - Az. 1 B 199/15 festgestellt haben. Es spiele keine Rolle, dass die Antragstellerin mit ... mangels Entgeltlichkeit kein Glücksspiel anbiete, weil es vorliegend nicht um die Zulässigkeit des Gratisangebots an sich gehe, sondern darum, dass durch die für das Angebot ... geschaltete Werbung zugleich für das unerlaubte Glücksspielangebot unter [www.0...com](http://www.0...com) geworben werde. Das Angebot ... diene dazu, den Absatz des unerlaubten Glücksspiels zu fördern und darüber das Fernsehwerbeverbot für öffentliches Glücksspiel zu umgehen. Der Werbebegriff umfasse nicht nur Produktwerbung und konkrete Verkaufsangebote, sondern auch Aufmerksamkeitswerbung. Selbst die bloße Mitteilung einer Adresse könne Werbung sein. Dazu gehöre auch der Fall, dass ein Unternehmen einen auf einen Mitbewerber hinweisenden Domain-Namen nutze, um Internetnutzer zu bewegen, die darunter erreichbare Webseite aufzusuchen und sich für das eigene Angebot zu interessieren. Allein die Nutzung einer sorgfältig ausgewählten Domain, die einen fremden Markennamen zum Bestandteil habe, unterfalle dem Begriff der Werbung wie sich aus der Entscheidung des EuGH vom 11.7.2013 –C-657/11 ergebe. Die Werbung für das Angebot ... stelle zugleich Werbung für das unerlaubte Glücksspielangebot ... dar. Die gemeinsame Nutzung einer Marke und die damit verbundene Werbewirkung sowie die Ausgestaltung des Werbespots und das nahezu identische Produktangebot führten objektiv betrachtet dazu, dass die Werbung für „1...“ maßgeblich darauf gerichtet sei, den Absatz des unerlaubten Glücksspielangebots ... zu fördern. Dies werde bereits aus der Nutzung der Domain deutlich. In dem vom EuGH entschiedenen Fall habe das Gericht allein die Nutzung einer Domain mit einer fremden Marke als Werbung eingestuft. Bei dem prägenden Teil der Domain ... verwende die Antragstellerin unbestritten eine fremde Marke, da es sich bei ... um eine beim Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum

eingetragene Wortmarke der ... Holdings Ltd. handele. Deshalb gehe die Rechtsprechung auch davon aus, dass die Werbung für unentgeltliche Spielangebote insbesondere aufgrund einer identischen oder ähnlichen Marke zugleich Werbung für das kostenpflichtige unerlaubte Glücksspiel sein könne. Auch ergebe sich aus dem Werbespot selbst, dass zugleich für unerlaubte Glücksspiele Werbung gemacht werde. Denn es werde darauf hingewiesen, dass eine Spielteilnahme erst ab 18 Jahren möglich sei. Auch wenn zwischen der ... Ltd. und ... (Antragstellerin) keine gesellschaftsrechtliche Verbindungen für die Glücksspielaufsichtsbehörden nachweisbar seien, würden doch die wirtschaftlichen Zusammenhänge eindeutig darauf hinweisen, dass das Angebot der Antragstellerin ausschließlich dem Zweck diene, das Fernsehwerbungsverbot zu umgehen. Seit Juni 2015 finde Fernsehwerbung für das Angebot ... statt. Nach den Erkenntnissen der Glücksspielaufsichtsbehörden seien dafür im Zeitraum von Juni 2015 bis November 2017 Bruttoausgaben von ca. 73,8 Mio € aufgewendet worden. Dem stünden keinerlei Einnahmen der Antragstellerin gegenüber. Denn das Geschäftsmodell ermögliche die kostenlose Spielteilnahme. Die ... Ltd. habe mit ihrem Jahresumsatz von ...0 Millionen € gerade ca. 2,5 Mio € für Werbung ausgegeben. Im gleichen Zeitraum habe die Antragstellerin das 28-fache für Werbung ausgegeben, ohne überhaupt ein Entgelt für die Spiele einzunehmen. Das lasse sich nur damit erklären, dass mit der Verwendung der gleichen Marke die Werbung der Antragstellerin objektiv betrachtet zugleich Werbung für das unerlaubte Glücksspiel auf [www.0...com](http://www.0...com) darstelle. Hinzu komme noch, dass die Fernsehwerbung für das unerlaubte Glücksspiel [www.0...com](http://www.0...com) seit Januar 2017 gänzlich verschwunden sei, während die Antragstellerin gleichzeitig ihre Werbeausgaben zum Teil erheblich gesteigert habe. Die Entscheidung des BayVGH vom 9.3.2015 Az.7 BV 13.2155 (... sei auf vorliegenden Fall nicht anwendbar, da es bei dem dortigen kostenlosen Angebot um ein eigenständiges und gleichrangiges Angebot gehandelt habe. Der Zweck des Angebots [www.0...gratis](http://www.0...gratis) erschöpfe sich in seiner Lock- und Anreizfunktion sowie offensichtlich darin, das Fernsehwerbungsverbot zu umgehen. Nach pflichtgemäßem Ermessen sei die Untersagung der Fernsehwerbung gerechtfertigt, auch um ein gleichgerichtetes und gleichzeitiges Vorgehen von Glücksspiel- und Medienaufsicht zu gewährleisten. Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf den Inhalt des Bescheides, der den Prozessbevollmächtigten der Antragstellerin am 11.4.2018 per Fax zugestellt wurde, Bezug genommen.

Mit Schreiben vom 9.2.2018 hörte die Regierung ... die Antragstellerin mit Frist bis 28.2.2018, die dann noch verlängert wurde, an. Die Antragstellerin beantragte Akteneinsicht und stellte unter anderem mit Schriftsatz vom 4. April 2018 einige Fragen zum Vollzug bei der Werbepaxis der staatlichen Lotterien.

Gegen diesen Bescheid ließ die Antragstellerin am 3.5.2018 Klage erheben, die unter dem Aktenzeichen *RO 5 K 18.672* anhängig ist.

Die Antragstellerin reichte am 7.5.2018 beim Gericht einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage nach § 80 Abs. 5 VwGO ein und trug zur Begründung im Wesentlichen vor:

Die Regierung habe entschieden, ohne auf ihre Fragen zur Überwachung der Werbung der staatlichen Lotterienunternehmen zu antworten.

Der Verfügung liege eine fehlerhafte behördliche Feststellung zu mutmaßlichen Werbeausgaben der Antragstellerin zu Grunde, die Verwendung fehlerhafter Ergebnisse von Suchmaschinen, ein fehlerhaftes behördliches Ermessen, sie sei auch aufgrund politischer Einflussnahme rechtswidrig. Zudem sei die Regierung ...

für eine bundesweite Untersagung nicht zuständig. Außerdem werde die Rechtsprechung des BayVGH vom 9.3.2015 nicht berücksichtigt.

Die Regierung ... könne nicht auf fremdem Hoheitsgebiet tätig werden. § 9 Abs. 1 S.4 GlüStV stelle keine Generalermächtigung dar.

Das behauptete Werbevolumen von #3 Millionen werde bestritten. Diese angenommenen Bruttoausgaben würden mit der Realität nicht übereinstimmen. Zudem würden auch Werbeausgaben der Antragstellerin zugerechnet, die fälschlich auf Angaben der ... Ltd. beruhten. Hierbei handele es sich aber um ein anderes Unternehmen.

Zudem sei das Ergebnis der Suchmaschinen falsch ausgewertet worden. So habe das Verwaltungsgericht Darmstadt entschieden, dass es gerichtsbekannt sei, dass die Reihenfolge der Suchergebnisse Manipulationen unterworfen sein könne.

Es liege auch ein fehlerhaftes behördliches Ermessen vor. Es werde der Arbeitsauftrag aus dem Urteil des VG München vom 25. Juli 2017 - Az. M18.12.1915 verkannt. Dort habe das Gericht erläutert, dass die Kundenmagazine der staatlichen Anbieter den Anforderungen aus § 1 GlüStV nicht entsprechen. Danach würden in den Kundenmagazinen der Landeslotteriegesellschaften regelmäßig auf hohe Jackpotgewinne aufmerksam gemacht werden. Dadurch würde eine bereits vorhandene Spielleidenschaft noch gesteigert.

Es liege auch eine rechtswidrige politische Einflussnahme vor. Die in den Behördenakten zu findenden Drucksachen des Bayerischen Landtags vom 16. November 2017 und 12. Januar 2018 wirkten befremdlich. Unter den markigen Überschriften wie „illegale Zweitlotterien konsequent bekämpfen“, werde darin die Legislative (gemeint wohl Exekutive) aufgefordert, Wetten auf Lotterien, die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit angeboten würden, anzugreifen. Beide Beschlüsse würden auch die Entscheidung des Verwaltungsgericht München vom 25. Juli 2017 ignorieren. Danach sei das im GlüStV verankerte Lotteriemonopol nicht mehr anwendbar, da es wegen der Werbepaxis der Landeslotteriegesellschaften aus unionsrechtlicher Sicht zumindest für grenzüberschreitende Sachverhalte nicht anwendbar und zudem vermutlich verfassungswidrig sein dürfte (so VG München vom 25.7.2017 - Az. M 16.12.1915). Dies entspreche auch der Rechtsprechung des VGH Hessen.

Es werde nicht für illegales Glücksspiel geworben. Das Angebot der Antragstellerin diene als Vorbereitung zu einem möglichen Markteintritt von unbelasteten Unternehmen in einen unionsrechts-konformen, regulierten deutschen Glücksspielmarkt. Die Webseite der Antragstellerin sei 2015 online gegangen. Es bestehe die Möglichkeit Werbebanner auf der Webseite zu schalten. Der Vertrieb der Werbeflächen erfolge seit jeher in Absprache durch verschiedene Werbepartner. Die Unterseite „Werben auf ...“ sei hinzugefügt worden, um möglichen Werbekunden mehr Informationen auf der Seite zu geben. Es werde auf den Werbebannern auch für die ... oder für ... geworben. Die Dienstleistung der Antragstellerin umfasse aber auch Werbemails mit Inhalten von Werbekunden an die Spielteilnehmer zu versenden. Diese müssten einwilligen.

Es gebe beträchtliche Unterschiede zwischen 0...com und ... Es könne somit das Angebot von ... gerade nicht gleichzeitig auf das kostenpflichtige Angebot von 0...com übergreifen. So gebe es eine unterschiedliche optische Darstellung. Der gravierendste Unterschied sei aber, dass sich beide Angebote hinsichtlich der Voraussetzungen eines Glücksspiels maßgeblich unterscheiden würden. Bei der

Antragstellerin sei die Teilnahme kostenlos, während bei dem Angebot der ... ein Glücksspiel gegen Entgelt vorliege. Außerdem unterscheide sich der Umfang des Angebots beträchtlich. Die Antragstellerin biete lediglich ein Gewinnspiel auf 7 Lotterien an. Das Angebot der ... umfasse ausweislich der Webseite ...com überschlägig mehr als 30 Lotterien sowie ..., Sofort-Lotterien und Online-Casino-Spiele. Im Übrigen würden sich die Angebote der Antragstellerin und der ... in ganz erheblichen Umfang auch beim Spielplan unterscheiden.

Zudem seien die Betreiber personenverschieden. Es bestehe auch eine wirtschaftliche und organisatorische Trennung.

Zudem habe der BayVGH Werbung für das kostenfreie Angebot „...“ in der Entscheidung vom 9. März 2015 als zulässig erachtet. Danach werde nicht für den entgeltlichen Erwerb einer Gewinnchance geworben. Es werde dort nur für ein kostenloses Angebot für Pokerspieler geworben. Dies diene ausschließlich der Unterhaltung und der Übungsmöglichkeit und enthalte eine Plattform für den Erfahrungsaustausch.

Daraus sei zu folgern, dass die Werbung der Antragstellerin nicht als Werbung für andersartige entgeltliche Glücksspiele eingeordnet werden könne.

Die Antragstellerin beantragt,

die aufschiebende Wirkung der Klage vom 3.05.2018 gegen die Untersagung des Beklagten vom 11.04.2018 anzuordnen, und regte an, auf den Antragsgegner dahingehend einzuwirken, dass er bis zur rechtskräftigen Entscheidung über diese Anträge von Vollziehungsmaßnahmen absehe.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Dabei verwies er auf die Gründe des angefochtenen Bescheides und vertiefte diese und erwiderte zu dem Vorbringen der Antragstellerseite insbesondere:

Es mag sein, dass die Antragstellerin mit ihrem Gratisangebot die Sammlung von Daten potentieller Kunden für eine eventuelle künftige Betätigung im Glücksspielmarkt sowie zur Erzielung nachhaltiger Werbeeinnahmen verfolge. Dies schließe aber die Annahme einer Werbung für ein unerlaubtes Angebot wie sie derzeit durch www....com erfolge, nicht aus. Soweit gerügt werde, dass die Werbeausgaben nicht so hoch sein, werde dies aber nicht dargelegt.

Die Ermessensentscheidung sei fehlerfrei erfolgt. Eine Abstimmung mit Niedersachsen habe nach § 9 Abs. 3 GlüStV erfolgen können. Die länderübergreifende Zusammenarbeit sei eine Möglichkeit eines koordinierten Vollzugs. Dass sowohl Niedersachsen als auch Bayern Untersagungsverfahren gegen die Antragstellerin eingeleitet haben, sei nicht zuletzt Resultat aus Gesprächen mit den Landesmedienanstalten. Es habe auch keine politische Einflussnahme stattgefunden. Bei den Landtagsdrucksachen vom 16.11.2017 und 12.1.2018 handele es sich lediglich um Anträge verschiedener Abgeordneter an den Bayerischen Landtag, die der politischen Willensbildung dienten und lediglich zur Informationszwecken in die Akte aufgenommen worden sein. Die Untersagung sei auch verhältnismäßig. Dies sei in den Gründen des Bescheides ausführlich dargelegt.

Die Antragstellerin erwiderte mit Schriftsatz vom 28.05.2018 nochmals und ergänzte, dass sie auf ihrer Website durchgängig Werbebanner schalte. Die beiden Marken

seien in ihrer farblichen, orthographischen und geometrischen Gestaltung vollkommen verschieden.

Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze der Beteiligten sowie auf die vorgelegten Behördenunterlagen Bezug genommen.

II.

Der Antrag hat keinen Erfolg.

1. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage gegen den streitgegenständlichen Bescheid gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO ist zulässig. Die angefochtene Untersagungsanordnung und auch die Zwangsgeldandrohung sind kraft Gesetzes sofort vollziehbar (§ 9 Abs. 2 Satz 1 GlStV und Art. 21a Satz 1 VwZVG).

2. Der Antrag ist aber unbegründet. Nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nur möglichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage erscheint der angefochtene Bescheid als rechtmäßig und kann daher die Antragstellerin nicht in ihren subjektiven Rechten verletzen. Die hiergegen erhobene Anfechtungsklage wird daher voraussichtlich keinen Erfolg haben. Dem vom Antragsgegner verfolgten öffentlichen Interesse an der alsbaldigen Vollziehung der angegriffenen Maßnahmen kommt der Vorrang zu.

a) Die Regierung ... hat die Antragstellerin vor Erlass des angegriffenen Bescheids gemäß Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG angehört. Ein Rechtsfehler ist nicht erkennbar. Die Anhörung dient dazu, dass der Beteiligte alle Belange, die zur Ermittlung des entscheidungsrelevanten Sachverhalts erforderlich sind, vortragen kann. Dazu hatte die Antragstellerin ausreichend Gelegenheit. Es wurde sogar Fristverlängerung gewährt. Soweit die Antragstellerin beanstandet, dass ihr die Fragen zum Vollzug bei der Werbepaxis von staatlichen Lotterieunternehmen nicht vor Erlass des Bescheides beantwortet wurden, war dies auch nicht erforderlich, da dies eine Frage im Rahmen der Ermessensentscheidung des angegriffenen Bescheides ist, zu der die Behörde nicht vorab eine Antwort geben muss.

b) Der streitgegenständliche Bescheid ist auch sonst formell rechtmäßig. Insbesondere wurde er von der sachlich und örtlich zuständigen Behörde erlassen. Es geht im Bescheid der Regierung nicht um die Untersagung eines im Internet veranstalteten Glücksspiels, sondern um die Werbung im Fernsehen für im Internet veranstaltete Glücksspiele, die wiederum mit sofort vollziehbarem Bescheid der Regierung ... vom 23.2.2016 der ... Limited untersagt wurden. Für die Untersagung von Werbung im Fernsehen bestehen zwei Zuständigkeitsregelungen. Für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen für Telemedien und damit der gemäß § 58 Abs. 4 RStV (früher § 58 Abs. 3) entsprechend geltenden Anforderungen aus § 8 a RStV ist nach § 59 Abs. 2 RStV i.V.m. Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Ausführung des Rundfunkstaatsvertrages und des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (G. vom 24.7.2003, GVBl S. 480, geändert durch Gesetz vom 25.10.2007, GVBl S. 720 und vom 12.7.2016, GVBl. S. 159) die Regierung ... zuständig (so BayVGh vom 28.10.2009, Az. 7 N 09.1377 Rz. 66). Durch das Änderungsgesetz vom 25.10.2007 wurden die Worte „§ 22 Abs. 1 Satz 2 des Mediendienste-Staatsvertrages“ durch die Worte „§ 59 Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrages“ ersetzt. Zu den in § 59 Abs. 2 RStV genannten Bestimmungen für Telemedien gehört auch § 58 Abs. 3 RStV. § 58 Abs. 4 RStV n.F. lautet aber: „Für Gewinnspiele in vergleichbaren Telemedien (Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind), gilt § 8 a entsprechend“. Der Begriff „Gewinnspiele in vergleichbaren Telemedien“ ist nicht deckungsgleich mit

dem Begriff „Glücksspiele“ im Sinne des § 3 GlüStV. Soweit es deshalb um die Werbung für Glücksspiele im Fernsehen geht, ist gemäß Art. 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AGGlüStV die Regierung ... für Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 GlüStV örtlich und sachlich zuständig, für das gesamte Staatsgebiet des Freistaates Bayerns Anordnungen nach § 9 Abs. 1 GlüStV zu erlassen. Die Regierung ... hat den angegriffenen Bescheid auch nur für das Staatsgebiet Bayern erlassen. Die Frage, ob sich aus § 9 Abs. 3 eine Zuständigkeit für Niedersachsen ergeben würde, stellt sich somit nicht.

c) Die streitgegenständliche Anordnung ist auch materiell rechtmäßig.

Sie findet ihre Rechtsgrundlage in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV 2012. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 hat die Glücksspielaufsicht insbesondere die Aufgabe darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Die zuständige Behörde hat nach § 9 Abs. 1 Satz 2 die Befugnis, die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall zu erlassen. Sie kann nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 insbesondere die Werbung für unerlaubtes Glücksspiel untersagen. Nach § 5 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2012 ist die Werbung für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen (§§ 7 und 8 Rundfunkstaatsvertrag), im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten. § 5 Abs. 3 Satz 2 sieht im neuen Recht aber einen Erlaubnisvorbehalt vor. § 5 Abs. 3 S. 1 GlüStV begründet aber nach wie vor ein umfassendes Werbeverbot im Fernsehen, sei es als Spotwerbung oder Dauerwerbesendungen im Sinne des § 7 RStV oder als Sponsoring im Sinne des § 8 RStV, weil Werbung in diesem Medium durch seine Reichweite in besonderem Maß zum Gefährdungspotential von Glücksspielen beiträgt. § 5 Abs. 3 S. 1 GlüStV n.F. verbietet auch die Werbung für öffentliches Glücksspiel im Internet. Hier tritt neben der Breitenwirkung und der Zielgruppenorientierung als zusätzliches Gefahrenmoment der sofortige Übergang zur Teilnahme am Spiel, der im Internet stets möglich ist, hinzu. Solange keine Erlaubnis nach § 4 Abs. 5 GlüStV n.F. nach § 5 Abs. 3 S. 2 GlüStV n.F. erteilt, ist das im Internet angebotene Glücksspiel nach § 4 Abs. 4 GlüStV n.F. und die Werbung im Fernsehen gemäß § 5 Abs. 3, S.1 GlüStV n.F. verboten.

§ 5 Abs. 5 GlüStV 2012 statuiert wie die Vorgängerregelung darüber hinaus noch ein Werbeverbot für unerlaubte Glücksspiele außerhalb strafrechtlicher Bestimmungen und damit auch für Spiele im Sinne des § 3 GlüStV, wenn sie nicht durch eine Erlaubnis nach § 4 GlüStV erlaubt sind.

Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV 2012 liegen vor, da es sich um Werbung für ein unerlaubtes Glücksspiel handelt. Es wurden im Fernsehen bei den TVSendern ... und ...und weiteren privaten-TV-Sendern Werbespots für ... (s. angefochtener Bescheid S.5) gesendet. Die Werbespots zeigen eine Protestgruppe, die sich für die freie Lotteriewahl einsetzt. Geworben wird mit einem kostenlosen Tipp für einen der größten Lotterien der Welt mit den Werbeslogans:

„Gewinne mit ... die größten Jackpots der Welt“.

„Geht jetzt ganz bequem mobil und online bei ... tippen.“

„Gewinne mit ... den Euro Jackpot.“

Die Werbeslogans sind der Kammer durch Einsicht bei youtube bekannt. Es wurden in den Werbespots unterschiedliche Lotterien angesprochen, wie 25..., 22..., die man nach der Webseite der Antragstellerin für den GratisTipp wählen kann. Nach der Webseite (1.“Jackpot Wählen“) der Antragstellerin kann der Gratis-Tipp „auf einen Millionen-Jackpot freier Wahl abgegeben werden“. Es werden dann 7 Jackpots zur

Auswahl gestellt: „25..., 26..., 21..., 22..., 23..., Ein Lebenlang, 24...“ und dazu der aktuelle Jackpot angegeben. Es handelt sich hier um eine Werbung, die gezielt auf bestimmte sieben Glücksspielprodukte abzielt, die aber (erlaubnispflichtige) Glücksspiele nach § 3 Abs. 1 GlüStV sind. Sie erfüllen den Glücksspielbegriff. Für die 7 Glücksspiele muss normalerweise ein Entgelt für den Erwerb einer Gewinnchance gezahlt werden. Durch die Werbung für Gratistipps sollen Kunden für diese Glücksspielprodukte angeworben werden, die mit Ausnahme von zwei Glücksspielprodukten (25..., 26...) legal in Deutschland nicht angeboten werden. 21..., 22..., 23..., Ein Lebenlang, 24...s sind Angebote ausländischer Veranstalter, für die eine inländische Erlaubnis nicht vorliegt. Werbung für Gratisangebote hat eine sehr große Anlock- und Anreizwirkung für Neukunden und auch für Stammkunden. Wer etwas gratis bekommt, probiert das Angebot leichter aus, als wenn er dafür bezahlen müsste. Der Kunde nimmt oft mehr, als er ursprünglich beabsichtigt. Nach Auffassung der Kammer handelt es sich bei dieser Werbung um eine gezielte Werbung für die oben genannten Zielprodukte, die allesamt Glücksspiele sind. Die Werbespots im Fernsehen enthalten überhaupt keinen Hinweis, dass es hier um die Werbung für ein Gratis-Gewinnspiel handeln könnte. Auch der Besucher der Webseite der Antragstellerin kann dies aus der oben angegebenen ersten Seite nicht entnehmen. Nur wenn der Besucher der Webseite der Antragstellerin die Teilnahmebedingungen liest, erfährt er, dass die Internetnutzer die Möglichkeit haben, einmal pro Kalendermonat an einem kostenlosen Gewinnspiel teilzunehmen. Diese Teilnahmebedingungen sind aber für die Werbeaussagen im Fernsehen keine Einschränkung. Hier wird - wie oben bereits ausgeführt - ganz gezielt für Glücksspielprodukte geworben. Die Kammer sieht in dieser Werbung weder eine zusätzliche noch eine gar ausschließliche Werbung für ein kostenloses Gewinnspiel. Es wird ausschließlich für Glücksspielprodukte geworben. Selbst wenn man davon ausginge, dass die Antragstellerin mit einem Gratis-Gewinnspiel für die oben genannten 7 Glücksspielprodukte wirbt, so wird jedenfalls dieses Werbemittel „Gewinnspiel“ für Glücksspiele im Sinne des § 3 GlüStV eingesetzt. Auch eine solche Werbung unterfällt dem Fernsehwerbverbot für Glücksspiele nach dem GlüStV, wenn für das Glücksspielangebot selbst keine inländische Erlaubnis vorliegt und/oder der Werbende über keine inländische Fernsehwerbeerlaubnis verfügt. Es kann deshalb offen bleiben, ob das „Gewinnspiel“ der Antragstellerin, das eine Wette auf die Ziehung von Lotterienzahlen ist, nicht doch den Glücksspielbegriff erfüllt, weil statt eines Entgelts geldwerte Leistungen vom Teilnehmer verlangt werden, indem dieser seine Adressdaten und auch die IP-Adresse angeben muss, die die Antragstellerin für Werbezwecke nutzen könnte oder wie sie selbst ausführt für den Aufbau eines Kundenstammes für künftige unionskonforme Glücksspielanbieter sammeln und nutzen will.

Nach Auffassung der Kammer ist die Entscheidung des VGH vom 9.3.2015 - 7 BV 13.2103 - auf vorliegendem Fall nicht anwendbar. Bei der Entscheidung des VGH ging es um einen privaten Rundfunkanbieter. Es war zu prüfen, ob dieses Programm im Fernsehen gegen die Programmgrundsätze des § 41 Abs. 1 Satz 4 RStV i. V. m. § 5 Abs. 3 GlüStV verstößt. Dies hat der VGH verneint, weil mit dem Logo „...“ „explizit für ein kostenloses Angebot für Pokerspiele geworben wurde, das ausschließlich der Unterhaltung dient und Übungsmöglichkeiten sowie eine Plattform für den Erfahrungsaustausch bot“ (VGH a. a. O Rn. 44). Im hier streitigen Fall wird aber in der Fernsehwerbung gezielt für die oben genannten Glücksspiele geworben. Abgesehen davon hat das Gratis-Gewinnspiel keinen Unterhaltungscharakter und bietet auch keine Übungsmöglichkeiten, sondern hat eine große Anlock- und Anreizwirkung für die Verbraucher und Teilnehmer am Gewinnspiel. Wäre dies

anders, würden Gewinnspiele nicht so häufig zu Werbezwecken für den Absatz von Produkten eingesetzt.

Nach Auffassung der Kammer unterfällt deshalb die Fernsehwerbung der Antragstellerin den oben genannten Fernsehwerbeverbotstatbeständen für Glücksspiele im GlüStV, unabhängig davon, ob in dieser Werbung eine Werbung für das Glücksspielangebot von 0...com gesehen werden kann.

Allerdings ist die Kammer der Auffassung, dass in der Werbung der Antragstellerin eine Werbung für 0...com zu sehen ist. Besucht man die Internetseite von 0...com, fällt auf, dass auch 0...com mit: "Jetzt Neu: Gratis Tippen" und "Versuche Dein Glück mit 2 Gratistipps!" wirbt. Bei den Gratis-Tipps kann man dann zwischen denselben Glücksspielangeboten auswählen, die von der Antragstellerin beworben werden. Es handelt sich hier um dieselben Zielprodukte. 25..., 26..., 19..., 21..., 22..., 23..., 24... Das Angebot gilt für Neukunden, 19... entspricht dem Glücksspielangebot der Antragstellerin „20...“.

Dies spricht bereits eindeutig dafür, dass die Werbung der Antragstellerin für bestimmte Zielprodukte auf die Zielglücksspielprodukte im Angebot von 0...com abgestimmt ist und deshalb eine Werbung für 0...com ist. Weiter kommt noch hinzu, dass man bei der Suche mit der Suchmaschine Google bei der Eingabe „1...“ an vorderster Stelle auch den Eintrag für 0...com findet, mit dem Text: "0...-Gratis – Tipps-0...com." Ferner gibt es darauf eine Unterseite 0... Gratis. Dies sind keine Zufälle. Es handelt sich um Werbung auf bestimmte Zielprodukte von 0...com. Dass 0...com noch andere Glücksspielangebote hat, entkräftet nicht, dass es sich hier um eine Werbung für die genannten Zielprodukte handelt.

Unabhängig davon spricht auch dafür, dass der Schlüsselbegriff „0...“ sowohl im Markennamen und im Domainnamen der Antragstellerin und von 0...com identisch ist. Wäre 0... Ltd. damit nicht einverstanden, wäre sie schon längst gegen die Antragstellerin vorgegangen, da dieser Name für sie geschützt ist. Bei der Frage, ob der Verbraucher nach objektivem Empfängerhorizont unterschiedliche Marken annimmt, kommt es nur auf den Schlüsselbegriff „0...gratis“ an, weil der Verbraucher nur diesen Begriff in die Suchmaschine eingibt und nicht auf die farbliche, orthographische und geometrische Gestaltung der Marken achtet. Die Werbung für das Angebot 1... stellt somit zugleich Werbung für das unerlaubte Glücksspielangebot von 0... dar. Die gemeinsame Nutzung einer Marke und die damit verbundene Werbewirkung sowie die Ausgestaltung des Werbespots und das nahezu identische Produktangebot führen objektiv betrachtet dazu, dass die Werbung für „1...“ maßgeblich darauf gerichtet ist, den Absatz des unerlaubten Glücksspielangebots 0...com zu fördern. Dies wird zudem auch aus der Nutzung der Domain deutlich. In dem vom EuGH vom 11.7.2013 –C-657/11 entschiedenen Fall hat das Gericht allein die Nutzung einer Domain mit einer fremden Marke als Werbung eingestuft (s. Rn. 43, 47, 48, 58). Bei dem prägenden Teil der Domain 1... verwendet die Antragstellerin eine fremde Marke, da es sich nach dem unbestrittenen Vortrag des Antraggegners bei 0... um eine beim Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum eingetragene Wortmarke der 0... Holdings Ltd. handelt. Deshalb geht die Rechtsprechung auch davon aus, dass die Werbung für unentgeltliche Spielangebote insbesondere aufgrund einer identischen oder ähnlichen Marke zugleich Werbung für das kostenpflichtige unerlaubte Glücksspiel sein kann. Auch wenn zwischen der 0... Ltd. und 14... (Antragstellerin) keine gesellschaftsrechtlichen Verbindungen für die Glücksspielaufsichtsbehörden nachweisbar sind, weisen doch die dargelegten Zusammenhänge insgesamt darauf hin, dass das Angebot der Antragstellerin ausschließlich dem Zweck dient, das

Fernsehwerbeverbot für O... Ltd., der durch den Bescheid der Regierung ... vom 23.02.2016 zudem ausdrücklich untersagt ist, ihr unerlaubtes öffentliche Glückspielangebot über das Internet zu vermitteln sowie hierfür in Bayern zu werben, zu umgehen. Im Übrigen folgt das Gericht der Begründung des angefochtenen Bescheids und sieht insoweit von einer weiteren Darstellung der Gründe gemäß § 117 Abs. 5 VwGO ab.

Da weder die Antragstellerin noch die ... Limited eine inländische Erlaubnis für die beworbenen Glücksspiele besitzt, sind sie unerlaubt im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 2 Satz 3 Nr. 3 GlüStV n.F.. Die in Gibraltar ausgestellte Erlaubnis für O... Limited für die Glücksspiele im Internet genügt nicht (so auch EuGH v. 8.9.2009 C – 42/07). Nach § 4 Abs. 1 GlüStV n.F. dürfen öffentliche Glücksspiele nur mit einer Erlaubnis der zuständigen Behörde veranstaltet und vermittelt werden – das Veranstalten und/oder vermitteln ohne Erlaubnis ist gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV ausdrücklich verboten. Ferner ist das im Internet angebotene Glücksspiel nach § 4 Abs. 4 GlüStV n.F. und die Werbung im Fernsehen gemäß § 5 Abs. 3, S. 1 GlüStV n.F. verboten, solange keine Erlaubnis nach § 4 Abs. 5 GlüStV n.F. und § 5 Abs. 3 S. 2 GlüStV n.F. erteilt ist. Der Antragstellerin fehlt zudem auch diese Fernsehwerbungserlaubnis. § 33 h Nr. 3 GewO versperrt keine landesrechtliche Regelung für Werbebeschränkungen für Glücksspiele, insbesondere im Fernsehen. Wie das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 28.3.2006 - 1 BvR 1054/01 Rn. 96 ausgeführt hat, hat der Bundesgesetzgeber seine Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG nicht vollständig ausgeschöpft. Daraus kann gefolgert werden, dass die Länderkompetenz gemäß Art. 72 Abs. 1 GG jedenfalls für Werbebeschränkungen von Glücksspielen erhalten geblieben ist.

d) Die Werbebeschränkungen und Verbote des Glücksspielstaatsvertrags sind mit dem Verfassungsrecht und dem Gemeinschaftsrecht vereinbar und können damit taugliche Rechtsgrundlage sein. Sie sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wie sich aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 14.10.2008, Az. 1 BvR 928/08 ergibt. Danach darf Werbung nicht mittels Medien erfolgen, die aufgrund ihrer Reichweite in besonderem Maße zum Gefährdungspotential von Glücksspielen beitragen. Das ist bei der Werbung im TV der Fall. Darüber hinaus wird ein Online-Glücksspielangebot beworben, das neben der leichten Verfügbarkeit keinerlei geographische Grenzen aufweist und damit besonders gefährdend wirken kann. Damit verfolgt der Glücksspielstaatsvertrag ein legitimes Ziel, dessen Werbebeschränkungen und Verbote geeignet und erforderlich sind, dieses Ziel zu erreichen. Ein Verstoß gegen das Verfassungsrecht ist demnach nicht per se anzunehmen. Vielmehr können die Behörden im Einzelfall durch eine verfassungskonforme Auslegung den grundgesetzlichen Vorgaben Rechnung tragen, da der Glücksspielstaatsvertrag Ausnahmeregelungen wie etwa in § 5 Abs. 3 Satz 2 GlüStV vorsieht.

Der Erlaubnisvorbehalt wurde unabhängig von der Rechtmäßigkeit des Sportwettenmonopols für verfassungskonform gehalten und verstieß auch nicht gegen Unionsrecht. Er diene nicht allein dem Schutz des Monopols, sondern auch unabhängig davon der Verfassung, wie unionsrechtlich legitimen Zielen des Jugend- und Spielerschutzes und der Kriminalitätsbekämpfung, so Bundesverwaltungsgericht vom 20.6.2013 – 8 C 39/12 Rn 50. Ein solches Erlaubnisverfahren ermöglicht die präventive Prüfung, ob unter anderem die für die Tätigkeit erforderliche persönliche Zuverlässigkeit vorliegt und die Anforderungen des Jugend- und Spielerschutzes sowie die besonderen Regelungen der gewerblichen Vermittlung und des Vertriebs

von Sportwetten beachtet werden (so auch Bayer. Verwaltungsgerichtshof München, Beschluss vom 2. März 2017 - Az. 10 CS 16.2149 Rn. 10).

e) Das Gericht geht ebenso wie der BayVGH mit Beschluss vom 2. März 2017 - Az. 10 CS 16.2149 Rn. 7 von der Anwendbarkeit des Erlaubnisvorbehalts aus. Aus der Entscheidung des EuGH vom 4.2.2016 – C-336/14 ergibt sich nicht die Unanwendbarkeit eines verwaltungsrechtlichen Erlaubnisverfahrens. Zwar ging der EuGH davon aus, dass trotz des Konzessionsverfahrens ein europarechtswidriges Sportwettenmonopol faktisch fortbestand. Dies führt aber nur dazu, dass eine strafrechtliche Sanktion eines Glücksspiels ohne Erlaubnis nicht erfolgen kann (so auch EuGH – Ince-Rn. 63 und Rn. 93). Unter „ahnden“ versteht der EuGH auch in dieser Entscheidung eine strafrechtliche Sanktion (vgl. Rn. 65 und Rn. 63). Der EuGH ist in dieser Entscheidung dem Antrag des Generalanwaltes nicht gefolgt, der der Auffassung war, dass ein faktisches europarechtswidriges Sportwettenmonopol auch zur Unanwendbarkeit eines verwaltungsrechtlichen Erlaubnisvorbehalts führen müsste. Damit hat der EuGH seine frühere Rechtsprechung nicht aufgegeben. Der Europäische Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass Beschränkungen der Spieltätigkeit durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvermeidung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein können (vgl. EuGH vom 6.11.2003, C-243/01 „G...“; EuGH vom 6.3.2007, C-238/04 „P...“). Zu den Beschränkungen können auch Werbeverbote für Glücksspiele im Fernsehen gehören. Es stellt sich nach diesen Entscheidungen des EuGH allerdings die Frage der Kohärenz, wenn der Wirtschaftsteilnehmer, der das Monopol besitzt, für seine Dienstleistungen wirbt. Mit dem Kohärenzgebot ist aber eine moderate Werbung für staatliche Glücksspielangebote vereinbar, um Spieler von Spielen mit hohem Suchtpotenzial fernzuhalten, die über das Internet oder andere schwer zu beseitigende Kanäle angeboten werden, und die Werbung nicht auf die Erhöhung der Staatseinnahmen gerichtet ist (vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts ... in den verbundenen Rechtssachen C-316/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07 Rn. 59, 60, 61).

Der Erlaubnisvorbehalt ist somit anwendbar. Die Antragstellerin und O... Limited verfügen aber nicht über die erforderliche Erlaubnis für die Werbung im Fernsehen für die angebotenen Glücksspiele. Damit war der Tatbestand der Untersagungsbefugnis erfüllt.

f) Art. 40 BayVwVfG ließ auch eine Ermessensausübung im Sinne einer Untersagung zu. Sie entsprach dem Zweck der Norm, da die Untersagungsermächtigung dazu dient, die vorherige behördliche Prüfung der Erlaubnisfähigkeit der beabsichtigten Gewerbetätigkeit zu sichern und damit die mit einer unerlaubten Tätigkeit verbundenen Gefahren abzuwehren. Die Rechtsgrenzen des Ermessens schlossen ein Verbot ebenfalls nicht aus. Es ist keine Beeinflussung durch die von der Antragstellerseite genannten Landtagsdrucksachen auf die Exekutive erkennbar. Es liegt selbst nach Vortrag der Antragstellerseite keine konkrete Weisung vor. Außerdem erging der Bescheid der Regierung ... vom 23. Februar 2016 bereits vor diesen Landtagssachen. Der streitgegenständliche Bescheid stellt sich dazu als Folge dar, da die O... Limited offenbar diesen Bescheid umgehen will und über eine andere Firma, hier der Antragstellerin, weiter Fernsehwerbung für ihre Glücksspielprodukte im Internet betreibt.

Die unionsgerichtliche Rechtsprechung, nach der gegen den Betroffenen keine strafrechtlichen Sanktionen wegen des Fehlens einer unionsrechtswidrig vorenthaltenen oder verweigerten Erlaubnis verhängt werden dürfen, schließt eine

ordnungsrechtliche präventive Untersagung bis zur Klärung der monopolunabhängigen Erlaubnisfähigkeit nicht aus. Insbesondere verlangte das Unionsrecht selbst bei Rechtswidrigkeit des Monopols keine, und erst recht keine sofortige Öffnung des Marktes für alle Anbieter ohne jede präventive Kontrolle. Vielmehr steht es dem Mitgliedsstaat in einer solchen Situation frei, das Monopol zu reformieren oder sich für eine Liberalisierung des Marktzugangs zu entscheiden. In der Zwischenzeit ist er lediglich verpflichtet, Erlaubnisansträge privater Anbieter nach unionsrechtskonformen Maßstäben zu prüfen und zu bescheiden. Einen Anspruch auf Duldung einer unerlaubten Tätigkeit vermittelt das Unionsrecht auch bei Unanwendbarkeit der Monopolregelung nicht (so Bundesverwaltungsgericht vom 20.6.2013, a. a. O. Rn. 53).

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verpflichtet die Glücksspielaufsichtsbehörde nicht, von einer Untersagung abzusehen und die formell illegale Tätigkeit zu dulden. Das wäre nur anzunehmen, wenn die formell illegale Tätigkeit die materiellen Erlaubnisvoraussetzungen – mit Ausnahme der möglicherweise rechtswidrigen Monopolvorschriften – erfüllte und dies für die Untersagungsbehörde ohne weitere Prüfung erkennbar war. Verbleibende Unklarheiten oder Zweifel an der Erfüllung der nicht monopolabhängigen Erlaubnisvoraussetzungen rechtfertigen dagegen ein Einschreiten. In diesem Fall ist die Untersagung notwendig, um die Klärung im Erlaubnisverfahren zu sichern und zu verhindern, dass durch die unerlaubte Tätigkeit vollendete Tatsachen geschaffen und ungeprüfte Gefahren verwirklicht werden. Aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. Juni 2011 – 8 C 2.10 ergibt sich nichts anderes. Die dortige Formulierung, der Erlaubnisvorbehalt rechtfertige eine vollständige Untersagung nur bei Fehlen der Erlaubnisfähigkeit, mag Anlass zu Missverständnissen gegeben haben. Sie ist aber nicht als Verschärfung der Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit präventiver Untersagungen zu verstehen und behauptet keine Pflicht der Behörde, eine unerlaubte Tätigkeit bis zur Klärung ihrer Erlaubnisfähigkeit zu dulden (so Bundesverwaltungsgericht vom 20.6.2013 a. a. O. Rn. 51 u. Rn. 52).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Entscheidung vom 15.6.2016 – 8 C – 5/15 im Anschluss an die EuGH Entscheidung vom 4.2.2016 – I... ausgeführt, dass das Fehlen einer Erlaubnis die Untersagung der Sportwettenvermittlung auf Grundlage des Glücksspielstaatsvertrages (a.F.) nicht rechtfertigen kann, wenn das für Private für eine Übergangszeit bis zur Anwendung einer glücksspielrechtlichen Neuregelung eröffnete Erlaubnisverfahren nicht transparent und diskriminierungsfrei ausgestaltet ist oder praktiziert wird und deshalb faktisch ein staatliches Sportwettenmonopol fortbesteht. Diese Entscheidung, die zur Vermittlung von Sportwetten in einer Betriebsstätte, also nicht im Internet erging, kann nicht wie der VGH in der oben angegebenen Entscheidung vom 2.3.2017 bereits ausgeführt hat, auf die Vermittlung von im Übrigen aktuell in Deutschland nicht zugelassenen Glücksspielprodukten via Internet übertragen werden. Im vorliegenden Fall geht es nicht um eine Vermittlungserlaubnis, sondern um die Untersagung von Werbung im Fernsehen für Glücksspielangebote im Internet. Hinzu kommt noch, dass der ... Limited das Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen im Internet vollziehbar mit Bescheid vom 23.2.2016 von der Regierung ... und die Werbung dafür untersagt worden ist. Dieser vollziehbare Bescheid hat somit nach wie vor eine Tatbestandswirkung. Dies hat zur Folge, dass die im Internet angebotenen Glücksspiele durch vollziehbaren Bescheid und die Werbung untersagt sind.

g) Die Antragstellerin kann sich auch nicht auf den Grundsatz der Gleichbehandlung stützen. Insbesondere liegt im Vorgehen der Behörde keine Verletzung des Art. 3

Abs. 1 GG. Anders als die Antragstellerin meint, liegt im Festhalten an der Untersagung und im Nichtvorgehen gegen Wettbewerber kein willkürliches Handeln. Der VGH hat im Beschluss vom 2. März 2017 - 10 CS 16.2149 - im Rechtsstreit der Firma ... Limited ausgeführt, dass der Gleichheitssatz bei einer großen Anzahl von rechtswidrigen Zuständen nicht verlangt, in sämtlichen Fällen und zur gleichen Zeit gegen alle Störer vorzugehen. Allerdings ist es der Behörde verwehrt, systemlos oder willkürlich vorzugehen (s. VGH a. a. O Rn. 13). Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist auch hier ein willkürliches Vorgehen des Antragsgegners gegen die Antragstellerin nicht festzustellen. Denn die gemeinsamen Richtlinien der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder vom Juli 2014 sehen für ein Vorgehen gegen illegales Glücksspiel im Internet grundsätzlich ein Vorgehen gegen jede Art unerlaubten Glücksspiels im Internet vor und differenzieren zunächst danach, ob eine Legalisierung möglich ist und auch angestrebt wird. Weitere Kriterien sind danach die Gefährlichkeit des Spiels, die Marktstellung des Anbieters sowie die Vielfalt seines Angebots (vgl. VGH a. a. O Rn. 14).

Die Antragstellerin kann sich nicht darauf berufen, dass nach den Leitlinien zum Internetvollzug nicht gegen sie hätte vorgegangen werden dürfen. Nach diesen Leitlinien soll gegen jede Art unerlaubten Online-Glücksspiels konsequent vorgegangen werden, wobei unter den besonders genannten Bereichen neben den Casino- und Pokerspielen sowie den Sport- und Pferdewetten auch die Zweitlotterien ausdrücklich genannt sind (vgl. OVG des Saarlands, B. vom 12.05.2016 - 1 B 199/15 Rn. 23 m. w. N).

Die ... Ltd. fällt unter diese Leitlinien, da sie im Internet Zweitlotterien anbietet und die Antragstellerin fällt darunter, weil sie im Fernsehen dafür wirbt. Deshalb ist nicht zu beanstanden, dass gegen sie durch die Glücksspielaufsichtsbehörden entsprechende Untersagungsanordnungen ergangen sind. In diesem Zusammenhang konnte der Antragsgegner im Rahmen seiner Ermessensentscheidung auch berücksichtigen, dass es sich bei der Werbung der staatlichen Lotterien in Deutschland um Werbung für erlaubte Lotterien und Glücksspiele handelt, für deren Werbung auch Werbeerlaubnisse vorliegen und deren Werbung von den zuständigen Aufsichtsbehörden und Stellen bereits präventiv geprüft wurde.

Der VGH hat in der oben angegebenen Entscheidung (Rn. 15) zu ... Limited ausgeführt, dass gegen das gemeinsame Vorgehen der Bundesländer im Bereich der Glücksspielaufsicht keine Bedenken bestehen. Die Leitlinien müssen auch nicht regelmäßig aktualisiert werden.

h) Die Unverhältnismäßigkeit ergibt sich auch nicht aus der offensichtlichen Genehmigungsfähigkeit des Glücksspielangebots der ... Limited. Sie müsste sich erst einer Prüfung im vorgesehenen Erlaubnisverfahren unter Vorlage aller nach dem Glücksspielrecht vorgesehenen Unterlagen unterziehen, ob ihr Glücksspielangebot diese Anforderungen erfüllt. Der Antragsgegner hat aber den Erlaubnisantrag der Antragstellerin mit Bescheid vom 24.10.2017 abgelehnt. Dagegen ist noch Klage im Verfahren *RO 5 K 17.2046* anhängig.

i) Die in Ziffer 1 des streitgegenständlichen Bescheides angeordnete, räumlich auf das Gebiet des Freistaats Bayern beschränkte Untersagung berücksichtigt, dass die Glücksspielaufsichtsbehörde jedes Landes grundsätzlich nur mit Wirkung für das eigene Bundesland tätig werden kann und entspricht insoweit dem vom Glücksspielstaatsvertrag gezogenen Grenzen der Befugnis der Glücksspielaufsicht

sowie der zu ergangenen Rechtsprechung des BayVGH (vgl. vom 22.7.2009, Az: 10 CS 09.1184 und 10 CS 09.1185).

j) Der Bescheid ist auch hinsichtlich der Bestimmtheitsanforderungen, die Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG an Verwaltungsakte stellt, formell rechtmäßig, da der Tenor im Zusammenhang mit den Gründen der streitgegenständlichen Unterlassungsverfügung bestimmt genug ist. Hierfür genügt, dass der Adressat und die für den Vollzug zuständigen Behörden den Entscheidungsinhalt aufgrund der Gesamtumstände des Einzelfalls zutreffend erfassen und ihr künftiges Verhalten danach ausrichten können, wobei nicht entscheidend ist, ob die getroffene Regelung für „jedermann“ verständlich ist, sondern es darf auch auf das besondere Verständnis eines mit dem Glücksspielsektor vertrauten Adressaten abgestellt werden (vgl. OVG Münster vom 9.11.2009 Az: 13 B 991/09). Wird das Unterlassen einer Handlung angeordnet, muss die Behörde dem Einzelnen grundsätzlich nicht aufzeigen, auf welche Weise er dem Verbot Rechnung tragen kann (so BayVGH vom 22.7.2009 Az. 10 CS 09.1184, Rn. 19). Ausreichend ist dabei, dass sich das angeordnete Unterlassungsgebot jedenfalls auch aus den Gründen der Verfügung ergibt. Dem wird hier Genüge getan, da sich aus den Gründen des Bescheids ergibt, dass dadurch die Fernsehwerbung für Glückspielangebote der ... Limited und der Antragstellerin untersagt wird. Was der Antragsgegner unter Glückspiele versteht, geht aus dem Bescheid hinreichend hervor. Der Bescheid genügt auch insofern dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, als die Untersagungsverfügung die komplette TV-Werbung der Antragstellerin für Glückspeilangebote betrifft. Es besteht kein Anlass für eine Beschränkung auf einzelne und isolierte Angebote.

Es sind auch keine sonstigen Rechtsfehler erkennbar. Insbesondere konnte die Antragstellerin als Verhaltensstörerin Adressatin der Anordnung sein. Auch konnte die Zustellung der Anordnung per Telefax an den inländischen Zustellungs- und Prozessbevollmächtigten ergehen.

Jedenfalls im Rahmen des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes, in dem lediglich eine summarische Prüfung erfolgen kann, reichen die im Eilverfahren feststehenden Erkenntnisse für ein Einschreiten gegen die Antragstellerin aus.

3. Deshalb war der Antrag abzulehnen. Die Klägerin hat gemäß § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens zu tragen.

4. Der Streitwert des Verfahrens ist nach der wirtschaftlichen Bedeutung der Antragstellerin nach § 52 Abs. 1 GKG festzusetzen. Nach den Auswertungsergebnissen der der im Bescheid genannten Firma bewegen sich die Bruttoausgaben für Fernsehwerbung bezüglich der Antragstellerin jedenfalls im Jahr 2017 monatlich in mehrstelliger Millionenhöhe.

Die Antragstellerin macht dazu keine genauen Angaben. Deshalb schätzt das Gericht den Streitwert in der Hauptsache auf mindestens 100.000 €. Die Hälfte des Hauptsachestreitwerts wurde im vorläufigen Rechtsschutzverfahren angesetzt.