



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn Dr. S. P.
handelnd unter der Firma b.

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

- Antragsteller -
- Beschwerdegegner -

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Regierungspräsidium Chemnitz
Altchemnitzer Straße 41, 09120 Chemnitz

- Antragsgegner -
- Beschwerdeführer -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

wegen

Sportwetten; Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Ullrich, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Drehwald und die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Vulpius

am 12. Dezember 2007

beschlossen:

Auf die Beschwerde des Antragsgegners wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 16. Oktober 2006 - 14 K 1711/06 - geändert.

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers vom 15. August 2006 gegen Ziffer 1 der Verfügung vom 10. August 2006 wird mit der Maßgabe wiederhergestellt, dass der Antragsteller verpflichtet wird, mit Personen, die sich nicht im Gebiet der ehemaligen DDR aufhalten, keine Wettverträge oder Wettvermittlungsverträge abzuschließen.

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers vom 15. August 2006 gegen Ziffer 2 der Verfügung vom 10. August 2006 wird insoweit wiederhergestellt, als es dem Antragsteller untersagt wird, gegenüber Personen, die sich im Gebiet der ehemaligen DDR aufhalten, für seine Geschäftstätigkeit zu werben.

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers vom 15. August 2006 gegen Ziffer 4 der Verfügung vom 10. August 2006 wird insoweit angeordnet, als sie hinsichtlich der Ziffern 1 und 2 der Verfügung vom 10. August 2006 wiederhergestellt worden ist.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen tragen der Antragsteller und der Antragsgegner je zur Hälfte.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 25.000 € festgesetzt.

Gründe

Die Beschwerde hat zum Teil Erfolg.

I. In dem angegriffenen Beschluss hat das Verwaltungsgericht dem Interesse des Antragstellers an einer Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gegen die auf § 3 Abs. 1 SächsPolG i.V.m. § 284 Abs. 1 StGB i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 1 des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland vom 13.2.2004 (Lotteriestaatsvertrag - LottStV) i.V.m. Art. 1 und Art. 2 § 2 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland vom 9.6.2004 gestützte Untersagungsverfügung vom 10.8.2006 Vorrang vor

dem Interesse des Antragsgegners an der sofortigen Vollziehung eingeräumt. Der Ausgang des Hauptsacheverfahrens sei zum jetzigen Zeitpunkt als offen einzustufen. Möglicherweise sei der objektive Tatbestand des § 284 Abs. 1 StGB deshalb nicht erfüllt, weil der Antragsteller im Besitz einer gewerberechtlichen Genehmigung zum Betrieb eines Wettbüros für Sportwetten sei. Dem Antragsteller sei am 11.4.1990 auf der Grundlage von § 3 Abs. 4, Abs. 5 des Gewerbegesetzes der DDR vom 6.3.1990 - GewG DDR - (DDR GBl. I S. 138) i.V.m. § 3 der Durchführungsverordnung zum Gewerbegesetz vom 8.3.1990 - DVO-GewG DDR - (DDR GBl. I S. 140) eine Genehmigung zur Eröffnung eines Wettbüros für Sportwetten erteilt worden. Diese Erlaubnis habe auch keiner Genehmigung weiterer staatlicher Stellen nach der „Verordnung über das öffentliche Sammlungs- und Lotteriewesen“ vom 18.2.1965 - Sammlungs- und Lotterieverordnung (SlgLottVO DDR) - bedurft. Weiterhin sei nicht eindeutig festzustellen, ob die untersagte Tätigkeit von der gewerberechtlichen Genehmigung umfasst gewesen sei. Weder dem Wortlaut noch der Auslegung nach lasse sich eine Beschränkung dahingehend entnehmen, dass mit Sportwetten lediglich solche nach dem Totalisatorprinzip gemeint gewesen seien. Es treffe auch nicht zu, dass es sich bei den Oddset-Wetten um eine völlig neue, zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung unbekannte bzw. nicht existente Spielart gehandelt habe. Genauso wenig sei offensichtlich, dass die Erlaubnis nur die Eröffnung einer Wettannahmestelle unter gleichzeitigem Ausschluss des Veranstaltens von Briefwetten oder der Vermittlung von Wetten per Telefon oder über das Internet umfasst habe. Auch dies lasse sich weder dem Wortlaut noch im Wege einer Auslegung dem Begriff „Wettbüro“ entnehmen. Auch sei es nicht augenscheinlich, dass die Genehmigung ungeachtet ihrer Reichweite zumindest nachfolgend unwirksam geworden sei. Die Ausführungen des Antragstellers zur Aufnahme und Ausübung seines Gewerbes seien zumindest im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ausreichend schlüssig, um ein offensichtliches Erlöschen der Genehmigung nach § 49 GewO zu verneinen. Die Genehmigung sei auch nicht mit Inkrafttreten des Staats- und Lotteriegesetzes vom 21.10.1998 unwirksam geworden, da in der Festlegung eines Staatsmonopols im Bereich des Glücksspielrechts nicht gleichzeitig die Aufhebung der aufgrund von Art. 19 EV fortgeltenden Genehmigungen an Dritte in diesem Bereich liege. Schließlich sei es nicht offensichtlich, dass die dem Antragsteller erteilte Erlaubnis mit Beteiligung der bwin Interactive Entertainment AG an seiner Firma im Jahre 2002 hinfällig geworden sei. Dass es sich entgegen der Eintragung im Handelsregister und den Angaben des Antragstellers dabei nicht um eine für die Frage des Genehmigungsträgers unschädliche Beteiligung eines stillen Gesellschafters an der Firma eines Einzelkaufmanns handele, sondern in Wahrheit eine offene Handelsgesellschaft vorliege, könne derzeit nicht festgestellt werden.

Hierzu nötige Aufklärungsmaßnahmen seien im Hauptsacheverfahren zu veranlassen. Im Rahmen der Abwägung käme dem Aussetzungsinteresse des Antragstellers höheres Gewicht zu als dem öffentlichen Interesse des Antragsgegners an der sofortigen Vollziehbarkeit der Untersagungsverfügung. Denn es sei zu berücksichtigen, dass der Antragsteller seit 16 Jahren auf dem Gebiet der Sportwetten und bereits seit 4 Jahren als Vermittler der Sportwetten über das Internet an bwin International Ltd. tätig sei. Während dieser Zeit sei die ihm erteilte Genehmigung mehrmals von verschiedenen Stellen des Antragsgegners überprüft und für wirksam und ausreichend erachtet worden. Auch habe der Antragsteller seine Firma zwischenzeitlich um 52 Arbeitsplätze erweitert, die ebenso wie er selbst von einer sofort vollziehbaren Verfügung durch weitgehenden Entzug der wirtschaftlichen Existenzgrundlage nachhaltig betroffen wären. Schließlich gingen von der Tätigkeit des Antragstellers keine konkreten besonders schweren Gefahren und Nachteile für das Allgemeinwohl aus.

II. Mit der Beschwerde beanstandet der Antragsgegner diese Erwägungen teilweise erfolgreich. Die Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage (§ 3 Abs. 1 SächsPolG i.V.m. § 284 Abs. 1 StGB) liegen im Hinblick auf Personen, die sich im Gebiet der ehemaligen DDR aufhalten, nicht vor. Denn nach Auffassung des Senats spricht Überwiegendes dafür, dass die dem Antragsteller am 11.4.1990 erteilte Genehmigung noch heute wirksam ist und von der gegenständlichen Reichweite und der Art des Vertriebes die ausgeübte Tätigkeit, nämlich das Veranstellen von Wetten sowie das Vermitteln legal veranstalteter Wetten, umfasst, so dass der objektive Tatbestand des § 284 Abs. 1 StGB nicht erfüllt ist und der Widerspruch des Antragstellers insoweit aller Wahrscheinlichkeit nach erfolgreich sein wird (dazu unter 1.). Die räumliche Geltung dieser Genehmigung ist aber auf das Gebiet der ehemaligen DDR begrenzt. Daher liegen die Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage im Hinblick auf Personen, die sich im Gebiet der alten Bundesländer aufhalten, entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts vor (dazu unter 2.). Das Werbeverbot ist insoweit rechtmäßig, als es sich auf Personen bezieht, die sich im Gebiet der alten Bundesländer aufhalten; im Übrigen ist es rechtswidrig (dazu unter 3.). Die Zwangsgeldandrohung ist insoweit rechtmäßig, als sie sich auf die zu Recht verbotene Tätigkeit des Antragstellers bezieht (dazu unter 4.). Die im Rahmen des § 80 Abs. 5 VwGO durchzuführende Interessenabwägung führt unter Berücksichtigung der Erfolgsaussichten zu dem erkannten Ergebnis (dazu unter 5.). Im Einzelnen:

1. Die dem Antragsteller am 11.4.1990 erteilte Genehmigung ist wirksam. Die von der Beschwerde hiergegen erhobenen Einwendungen greifen nicht durch.

a) Der Antragsgegner macht zunächst ohne Erfolg geltend, dass die dem Antragsteller erteilte Genehmigung rechtsfehlerhaft ergangen sei, weil die nach § 3 SlgLottVO notwendige Genehmigung des Ministers des Innern fehle und daher mit der Genehmigung entgegen ihrem Wortlaut lediglich die Erlaubnis zum Betreiben einer Toto-Annahmestelle erteilt worden sei. Denn für den Gewerbebetrieb des Antragstellers bedurfte es neben der eingeholten wohl nicht einer weiteren Genehmigung durch den Minister des Innern der DDR nach der Sammlungs- und Lotterieverordnung mit der Folge, dass die dem Antragsteller am 11.4.1990 vom Rat des Kreises Löbau auf der Grundlage des § 3 GewG DDR erteilte Gewerbe genehmigung „zur Eröffnung eines Wettbüros für Sportwetten ab 01.05.1990 in N. , B. straße Nr. N1“ als vor dem Wirksamwerden des Beitritts ergangener und nachfolgend nicht aufgehobener Verwaltungsakt der DDR gemäß Art. 19 Satz 1 EV fortgilt (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 22.12.2004 - 3 BS 405/03 -). Der Senat befindet sich damit in Übereinstimmung mit der Auffassung des Thüringischen Oberverwaltungsgerichts (Urt. v. 20.5.2005, ThürVBl 2006, 201 ff. mit Verweis auf ThürOVG, Beschl. v. 21.10.1999, LKV 2000, 309 ff. und entgegen OLG Köln, Urt. v. 12.3.1999, GRUR 2000, 533 ff.). Zwar blieb die Sammlungs- und Lotterieverordnung der DDR gem. § 16 Abs. 1, 17 Abs. 2 GewG DDR neben dem Gewerbe gesetz DDR anwendbar. Sportwetten gehören aber nicht zu den „öffentlichen Lotterien“ i.S.d. § 1 Abs. 4 SlgLottVO DDR und fallen damit nicht unter diese Verordnung (a.A. VG Magdeburg, Urt. v. 9.8.2007 - 3 A 297/06 MD -). Dafür spricht bereits der Wortlaut der Vorschrift, wenn man unter Lotterie eine Sonderform des Glücksspiels versteht, die begrifflich Spielregeln und Gewinnplan voraussetzt, wohingegen Sportwetten sich dadurch auszeichnen, dass die Höhe des Einsatzes je Spiel vom Spieler selbst bestimmt wird (vgl. ThürOVG, Urt. v. 20.5.2005, aaO, S. 203). Auch das systematische Zusammenspiel von § 1 Abs. 4 SlgLottVO DDR und § 2 Buchstaben h) und i) SlgLottVO DDR zeigt, dass „öffentliche Lotterien“ im Sinne dieser Verordnung nur die unter § 2 Buchstaben h) und i) genannten Spiele sind. Die abschließende Nennung zulässiger Formen der Lotterie in § 2 SlgLottVO DDR wirkt in dem Sinne auf § 1 Abs. 4 SlgLottVO DDR zurück, dass andere denkbare Glücksspielvarianten wie Sportwetten vom Regelungsbereich dieser Verordnung nicht erfasst werden.

b) Entgegen der Auffassung des Antragsgegners umfasst die dem Antragsteller am 11.4.1990 erteilte Gewerbe genehmigung „zur Eröffnung eines Wettbüros für Sportwetten“ von ihrer gegenständlichen Reichweite her mit hoher Wahrscheinlichkeit die Vermittlung und die Veranstaltung von Sportwetten. Weder das Gesetz noch die Genehmigung oder andere Umstände lassen auf eine Beschränkung der genehmigten Tätigkeit schließen. Die Anlage der Durchfüh-

rungsverordnung zum Gewerbegesetz der DDR enthält ein „Verzeichnis der erlaubnispflichtigen Gewerbe“, wozu unter Spiegelstrich 15 auch „Spielautomaten, Spielcasinos, Glücksspiele gegen Geld“ zählen. Damit ergibt sich die exakt ausgeübte Tätigkeit des Gewerbetreibenden nicht aus der Verordnung; bezeichnet wird lediglich - allgemein gehalten - das Gewerbe, auf das sich die Genehmigung bezieht. Entsprechend sind auch mehrere andere in der Anlage bezeichnete Gewerbe wie „Sachverständige und Gutachter“ oder „Drogisten“ sehr weit gefasst. Gleichfalls ist das in der Genehmigung verwendete Wort „Wettbüro“ nicht eindeutig. Jedenfalls aber geht dieser Begriff über den der bloßen „Wettannahmestelle“ hinaus, bei der nur Wetten entgegengenommen und vermittelt, nicht aber selbst veranstaltet werden. Mit „Büro“ kann daher wohl nur ein Betrieb gemeint sein, aus dem heraus Leistungen im Hinblick auf Sportwetten erbracht werden (vgl. Rixen, NVwZ 2004, 1410 ff. [1411 f.]). Auch aus der dem Antragsteller erteilten Genehmigung ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Leistungen in irgendeiner Weise einengend auszulegen sind. Als „Wettbüro“ des Antragstellers ist damit höchstwahrscheinlich ein Unternehmen genehmigt worden, das alle auf Wetten bezogenen Leistungen erbringt, d.h. sowohl das Vermitteln von Wetten als auch das Veranstalten von Wetten.

c) Die Beschwerde dringt auch nicht mit dem Einwand durch, dass die Genehmigung Sportwetten nach festen Gewinnquoten nicht umfasse, weil diese im Jahre 1990 jedenfalls in der DDR noch nicht bekannt gewesen seien. Entscheidend dürfte es nicht darauf ankommen, in welchem Ausmaß Sportwetten im Jahre 1990 schon von der Öffentlichkeit registriert wurden. Jedenfalls wurden nämlich Wetten nach festen Gewinnquoten aus Anlass öffentlicher Pferderennen nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz vom 8.4.1922 (RGBl I S. 335, 393) bereits seit Jahrzehnten betrieben und waren daher sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in der DDR bekannt. Zudem musste der Antragsgegner nach Vorlage entsprechender Unterlagen aus den 1980er Jahren durch den Antragsteller einräumen, dass die letztgenannte Wettform im Jahre 1990 jedenfalls in der Bundesrepublik Deutschland vereinzelt angeboten wurde. Der Ansicht des Antragsgegners steht schließlich der Grundsatz der Gewerbefreiheit entgegen. Dieser soll es einem Gewerbetreibenden gerade ermöglichen, sein Gewerbe entsprechend einer gewandelten Nachfrage vom Angebot her so umzustrukturieren, dass es weiterhin Gewinne abwirft. Entsprechend werden moderne Formen eines altbekannten Gewerbes trotz ihrer Entwicklung nach Erlass der Gewerbeordnung unter die Norm zum herkömmlichen Gewerbe gefasst (vgl. BVerwG, Urt. v. 9.3.2005, NVwZ 2005, 961 ff. [962]).

d) Weiterhin macht die Beschwerde erfolglos geltend, dass die dem Antragsteller erteilte Genehmigung nicht den Vertrieb über das Internet und sonstige elektronische Medien umfasse. Denn die dem Antragsteller erteilte Gewerbe genehmigung bezieht sich mit großer Wahrscheinlichkeit auf alle von diesem gewählten Vertriebsformen und damit auch auf diejenige des Internets. Wiederum ist zu berücksichtigen, dass weder das Gewerbe gesetz der DDR noch die Durchführungsverordnung zum Gewerbe gesetz der DDR irgendwelche Einschränkungen im Hinblick auf mögliche Vertriebswege enthalten. Im Gegenteil deutet die in der Anlage der Durchführungsverordnung zum Gewerbe gesetz der DDR aufgeführte Liste von erlaubnispflichtigen Gewerben darauf hin, dass bestimmte Tätigkeiten im Sinne von Berufsfeldern erlaubnisfähig und -pflichtig sein sollten, nicht aber Einzelheiten der Durchführung dieser Tätigkeiten. Der Wandel im Bereich der elektronischen Medien hat auch nicht etwa nur für das Gewerbe der „Glücksspiele gegen Geld“ erhebliche Neuerungen gebracht, sondern für eine Vielzahl ganz unterschiedlicher Gewerbeformen wie etwa das Versteigerungs- oder das Bankgewerbe. Die Neuerungen betreffen in all diesen Fällen nicht das Gewerbe als solches, sondern die Art und Weise seiner Ausübung, also zum Beispiel die Vertriebswege. Entsprechend muss die fortschreitende Modernisierung des Lebens dazu führen, dass sich die Gewerbe den neuen Entwicklungen gegenüber öffnen können und dürfen (vgl. BayVGh, Beschl. v. 22.11.2006 - 24 CS 06.2501 -, zitiert nach juris).

e) Den weiteren Einwand der Beschwerde, die dem Antragsteller erteilte Genehmigung sei erloschen, vermag der Senat gleichfalls nicht zu teilen. Nach derzeitigem Erkenntnisstand des Senats sprechen die als Anlage des Schriftsatzes vom 10.1.2007 vorgelegten Unterlagen des Antragstellers dafür, dass dieser sein Gewerbe nach Erhalt der Genehmigung ständig ausgeübt hat und dies auch zum heutigen Zeitpunkt u.a. noch an dem Standort B. straße N1 in N. mit Hilfe von aktuell 51 Angestellten tut. Dem ist der Antragsgegner nach Vorlage der Unterlagen auch nicht mehr entgegengetreten. Die Genehmigung ist ferner mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht durch eine 50 %ige Beteiligung der bwin Interactive Entertainment AG (Wien) an dem Gewerbe des Antragstellers in Form der Gründung einer atypischen stillen Gesellschaft erloschen, wie die Beschwerde vorbringt. Die stille Gesellschaft wird in Form einer Innengesellschaft betrieben, die nach außen hin keinerlei rechtliche Wirkungen entfaltet. Kennzeichnend für die atypische stille Gesellschaft ist, dass in ihr der stille Gesellschafter nicht nur bloßer Kreditgeber ist, sondern dass daneben sein persönliches Engagement dem Erreichen eines gemeinsamen Zweckes dienen soll (BGH, Urt. v. 29.6.1992, NJW 1992, 2696 ff. [2696]). Insbesondere ist das Bestehen von Mitwirkungsrechten gerade kein Ausschluss-

grund für das Bestehen einer atypischen stillen Gesellschaft (BGH, a.a.O., S. 2697). Diese Mitwirkungsrechte des stillen Gesellschafters können dazu führen, dass der Einzelgewerbetreibende einer internen Vereinbarung gemäß seine Internetgestaltung derjenigen des stillen Gesellschafters anpasst, wie es im vorliegenden Fall geschehen sein mag. Gleichwohl gilt nach außen im Rechtsverkehr, dass der im Handelsregister Genannte alleiniger Inhaber seines Betriebes ist, dass dessen Geschäfte alleine ihn berechtigen und verpflichten und dass er damit der alleinige Arbeitgeber seiner Angestellten sowie derjenige ist, auf den es gewerberechtlich im Hinblick auf die Zuverlässigkeit i.S.d. § 35 GewO ankommt. Auch gibt es keine ausreichenden Hinweise darauf, dass hier rechtlich wirksam andere Gestaltungen gewählt wurden, insbesondere darauf, dass eine - versteckte - OHG vorliegt. Auf eine Mehrpersonengesellschaft deutet auch der vom Antragsgegner in Bezug genommene Internet-Auftritt der bwin Interactive Entertainment AG nicht hin, dem derjenige des Antragstellers stark ähnelt. Das ergibt sich bereits daraus, dass dieser Internet-Auftritt keinen Einfluss auf die rechtliche Gestaltungsform des in N. betriebenen Gewerbes haben kann.

f) Die Beschwerde dringt gleichfalls nicht mit der Argumentation durch, dass die bwin International Ltd. mit Sitz in Gibraltar, eine 100 %ige Tochter der bwin Interactive Entertainment AG, selbst eine Gewerbe genehmigung benötige, weil nur sie die Sportwetten veranstalte, während der Antragsteller als Vermittler lediglich eine Art Maklertätigkeit ausübe, so dass sich seine Gewerbe genehmigung wegen konkludenten Verzichts erledigt habe bzw. der Antragsteller Mittäter i.S.d. § 284 Abs. 1 StGB an der illegalen Wettveranstaltung der bwin International Ltd. sei. Alleiniger Gewerbetreibender des am 11.4.1990 genehmigten Gewerbes ist der Antragsteller, der dieses Gewerbe seitdem auch ständig ausübt, wie bereits (oben unter II.1.e) ausgeführt wurde.

Im Weiteren ist zu differenzieren nach den Tätigkeiten, die der Antragsteller ausübt. Zum einen veranstaltet er selbst Sportwetten. Insoweit ist seine Tätigkeit in gegenständlicher Hinsicht und in Bezug auf die gewählten Vertriebsformen von der am 11.4.1990 erteilten Genehmigung gedeckt und damit legal. Unerheblich ist es dabei, ob der Antragsteller bei der Veranstaltung von Briefwetten auf die von Mitarbeitern der bwin International Ltd. festgesetzten Wettquoten zurückgreift, wie der Antragsgegner vorträgt. Denn es bleibt unbestritten dabei, dass er der Veranstalter ist und dabei von seiner Gewerbe genehmigung Gebrauch macht.

Zum anderen - und in prozentual weitaus größerem Maße - vermittelt der Antragsteller Sportwetten an die bwin International Ltd. in Gibraltar. Auch diese Vermittlung ist von seiner Gewerbe genehmigung gedeckt. Zwar ist das Vermitteln als Form des Veranstaltens i.S.d. § 284 Abs. 1 StGB anzusehen. Der Antragsteller besitzt aber eine Genehmigung, die auch das Vermitteln von Wetten umfasst (dazu unter aa). Bwin International Ltd. veranstaltet unter der Internetseite „bwin.de“ selbst keine Wetten in Sachsen (dazu unter bb) und der Antragsteller vermittelt aller Wahrscheinlichkeit nach in Gibraltar legal veranstaltete Wetten (dazu unter cc).

aa) Der Antragsteller besitzt eine Genehmigung, die den Tatbestand des § 284 Abs. 1 StGB auch für den Fall ausschließt, dass er Wetten zu deren Durchführung an Dritte, nämlich hier an die bwin International Ltd. in Gibraltar, weiterleitet. Veranstalter ist jeder, der verantwortlich und organisatorisch den äußeren Rahmen für die Abhaltung des Glücksspiels schafft und der Bevölkerung dadurch den Abschluss von Spielverträgen ermöglicht. Damit setzt der Veranstalterbegriff nicht notwendig voraus, dass der Betroffene mit eigenen finanziellen Interessen am Ergebnis des Spielbetriebes tätig wird, sondern umfasst auch das reine Weiterleiten von Wettenden auf Provisionsbasis. Zur Begründung wird auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21.6.2006 (NVwZ 2006, 1175 ff. [1178]) verwiesen, die auch in Anbetracht der zwischenzeitlichen Aufhebung durch das Bundesverfassungsgericht (Beschl. v. 22.11.2007 - 1 BvR 2218/06 -, zitiert nach juris) keinen rechtlichen Bedenken begegnet. Veranstalter i.S.d. § 284 Abs. 1 StGB ist somit auch derjenige, der es lediglich unternimmt, andernorts veranstaltete Wetten dorthin zu vermitteln. Die dem Antragsteller am 11.4.1990 erteilte Genehmigung deckt - wie oben unter II.1.b) ausgeführt - auch das Vermitteln von Wetten ab.

bb) Die bwin International Ltd., an die der Antragsteller die Wetten vermittelt, betreibt weder in N. noch anderswo im Freistaat Sachsen ein - illegales - Gewerbe, an dem der Antragsteller als Mittäter beteiligt sein könnte. Denn Wettinteressenten gelangen beim Aufruf der Internet-Seite „bwin.de“ nur zum - virtuellen - Gewerbebetrieb des Antragstellers. Von dort leitet der Antragsteller den Wettinteressenten weiter an die bwin International Ltd. nach Gibraltar. Die bwin International Ltd. wird daher im Rahmen der Internetseite bwin.de des Antragstellers nicht im Freistaat Sachsen tätig.

cc) Der Antragsteller vermittelt mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in Gibraltar legal veranstaltete Wetten, so dass er weiterhin nicht als Mittäter von im Ausland illegal veranstalteten Wetten in Frage kommt. Die „Gaming Licence No. 00005“ des „Government of Gibraltar“ vom 21.3.2006 an „Licencee bwin International Limited“ wurde in Kopie vorgelegt und vom Antragsgegner nicht angezweifelt. Diese Lizenz umfasst „a Gaming Licence (...) restricted to remote gambling fixed-odds bets“. Eine Einschränkung dergestalt, dass sie nicht für Bewohner Gibaltars gilt, enthält sie nicht. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners ergibt sich ein solches Verbot auch weder aus der Erklärung des „Government of Gibraltar, Office of the Financial & Development Secretary“ vom 31.8.2006 noch aus Ziffer 3 lit. c) des „Companies (Taxation and Concessions) Ordinance“. Denn die Erklärung vom 31.8.2006 erläutert gerade den Unterschied zwischen der Lizenz, die keine Einschränkung enthält, auch mit Bewohnern von Gibraltar Handel zu treiben („There is no restriction in the licence agreement to a Company conducting business with a resident of Gibraltar“) und der Möglichkeit („independently from the above“), basierend auf der „Companies Taxation and Concessions Ordinance“, als sogenannte „Exempt Company“ anerkannt zu werden, was dann möglich ist, wenn man sich verpflichtet, keinen Handel mit Bewohnern Gibaltars zu treiben. Der vollständige Wortlaut der zitierten „Ordinance“ macht zudem deutlich, dass es bei dieser Verordnung um Vergünstigungen u.a. bei der Einkommensteuer geht, nicht um die Erteilung von Lizenzen: „An Ordinance to provide for concessions in relation to income tax and estate duties in respect of certain companies registered in Gibraltar, and for the imposition of a flat annual tax, and for matters relating thereto“. Ein vom Antragsgegner bezeichnetes Verbot, mit Bewohnern von Gibraltar Sportwetten abschließen zu dürfen, ergibt sich auch nicht aus dem erstinstanzlich vorgelegten Schriftsatz des Antragstellers vom 22.9.2006. Denn dort steht im Gegenteil: „Aus steuerlichen Gründen, für die Gibraltar aber nur noch über eine Auslauffrist der Europäischen Kommission verfügt, nimmt das Unternehmen zwar gegenwärtig keine Wetten an, *darf* das aber jederzeit tun!“ Schließlich vermag auch das vom Antragsteller in Kopie vorgelegte Schreiben des „Government of Gibraltar, Finance Centre Division“ vom 11.10.2006 die einschränkungslos vergebene Lizenz für bwin International Ltd. nicht zu erschüttern. Denn diese von der Regierung von Gibraltar, die auch die Ordinance erlassen hat, gegebene Erlaubnis, auch als „exempt company“ nunmehr in Gibraltar Handel zu treiben, ist höchstwahrscheinlich Folge einer Änderung, auf die der Antragsteller in seinem Schriftsatz vom 10.1.2007 verwiesen hat, wonach die „offshore“-Klausel seit einigen Monaten entfallen sei, so dass bwin International jetzt auch ohne steuerliche Konsequenzen in Gibraltar Sportwetten mit dort wohnenden Kunden abschließen könne und dort über eine nennenswerte Zahl von Stammkunden ver-

füge, weil die Regierung von Gibraltar in Anwendung des Companies Taxation and Concessions Ordinance Geschäfte in Gibraltar selbst allgemein für steuerunschädlich erklärt und genehmigt habe.

Ob die in Gibraltar ausgestellte Lizenz für bwin International Ltd. auch in Großbritannien Gültigkeit hat, kann dahingestellt bleiben, weil bwin International Ltd., an die der Antragsteller ausschließlich Wetten vermittelt, nur in Gibraltar diese Wetten veranstaltet.

g) Schließlich vertritt die Beschwerde die Auffassung, dass aufgrund der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Urt. v. 28.3.2006, NJW 2006, 1261 ff. [1267]) und des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 21.6.2006, NVwZ 2006, 1175 ff.- inzwischen aufgehoben durch BVerfG, Beschl. v. 22.11.2007, a.a.O.) die dem Antragsteller erteilte Genehmigung nicht weiter fortgelten könne, und begründet dies damit, dass gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in der zitierten Entscheidung zur territorialen Beschränkung auch eine inhaltliche Beschränkung der Erlaubnis auf denjenigen Regelungsbereich angenommen werden müsse, der nach der Wiedervereinigung bundesweit Privaten zur Ausübung ihrer gewerblichen Betätigung offen stehe, nämlich im Fall der Sportwetten gar nicht. Auch dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ließ sich nämlich im Gegenteil entnehmen, dass eine Erlaubnis für die gewerbliche Veranstaltung von Wetten auf Sportveranstaltungen zwar nur nach dem jeweiligen Landesrecht erteilt werden kann, in diesem Land dann aber auch ohne inhaltliche Beschränkung gültig ist. Anders als in den alten Bundesländern bestand nämlich vor dem 3.10.1990 in der DDR kein staatliches Monopol für die Vermittlung oder Veranstaltung von Sportwetten. Diese Rechtslage sollte nach der Wiedervereinigung fortbestehen, so dass die dem Antragsteller in der DDR erteilte Genehmigung jedenfalls für das Gebiet des Freistaates Sachsen weiter gilt.

2. Die räumliche Geltung der Gewerbe genehmigung des Antragstellers ist aber auf das Gebiet der ehemaligen DDR beschränkt. Zwar gelten Verwaltungsakte der DDR nicht grundsätzlich nur in deren ehemaligem Hoheitsgebiet fort. Eine derartige Begrenzung ihres räumlichen Anwendungsbereichs, welche die mit dem Einigungsvertrag angestrebte Rechtseinheit gefährden würde, ist Art. 19 Satz 1 EV nicht zu entnehmen (BVerwG, Beschl. v. 20.10.2005, NVwZ 2006, 1423 ff. [1424]). Die Verwaltungsakte der DDR sollen daher je nach ihrer regelnden Wirkung ebenso Geltung im gesamten (erweiterten) Bundesgebiet erhalten, wie dies auch für Verwaltungsakte zutrifft, die bis zum 3.10.1990 von der Behörde eines alten Bun-

des Landes erlassen worden sind. Nur wenn (nach hypothetischer Prüfung) einem inhaltlich entsprechenden Verwaltungsakt der Behörde eines alten Bundeslandes bundesweite Geltung zukommt, so ist dasselbe für den nach Art. 19 Satz 1 EV fortgeltenden Verwaltungsakt anzunehmen. Anderenfalls ist eine solche Geltung zu verneinen, weil die für die angestrebte Rechtseinheit maßgebliche Rechtsordnung der (erweiterten) Bundesrepublik Deutschland durch deren föderale Struktur und die damit verbundenen unterschiedlichen Regelungsbefugnisse mitgeprägt ist, so dass sie nicht selten Regelungsverschiedenheiten in den einzelnen Bundesländern hervorbringt. Im Rahmen des bundesweit geltenden Repressivverbots des § 284 Abs. 1 StGB für Glücksspiele kann eine Befreiung nur nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts im Rahmen der Kompetenz dieses Landes erteilt werden. Folge ist, dass die in einem der alten Bundesländer erteilte Glücksspielerlaubnis nicht dazu berechtigt, in einem anderen Land der alten Bundesländer Glücksspiele zu veranstalten. Entsprechendes muss für die DDR-Genehmigung gelten, die somit in keinem der alten Bundesländer Geltung beanspruchen kann. Da die Genehmigung aber vor (Wieder-)Errichtung des Freistaates Sachsen erteilt wurde und damit Gültigkeit in der gesamten DDR besaß, spricht viel dafür, dass die Einführung von Bundesländern an der Reichweite dieser Genehmigung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR nichts zu ändern vermochte. Insoweit nimmt der Senat Bezug auf die Begründung im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21.6.2006 (a.a.O., S. 1179 f.), die zu seiner Überzeugung mit Art. 12 Abs. 1 GG in Einklang steht (offen gelassen von BVerfG, Beschl. v. 22.11.2007, a.a.O.).

Die Begrenzung der räumlichen Geltung der Gewerbe genehmigung des Antragstellers auf das Gebiet der ehemaligen DDR führt dazu, dass Wettgeschäfte oder Wettvermittlungsgeschäfte nur mit Personen abgeschlossen werden dürfen, die sich innerhalb der Grenzen dieses Gebietes aufhalten. Das gilt für alle Vertriebsformen des Gewerbes des Antragstellers, also insbesondere auch für die Nutzung von Post, Telefon und Internet. Da auch Sportwetten zu den Glücksspielen i.S.d. § 284 Abs. 1 StGB zählen (vgl. nur BVerwG, Urt. v. 28.3.2001, NJW 2001, 2648 ff. [2648]), liegt ein unerlaubtes Veranstalten eines Glücksspiels i.S.d. § 284 Abs. 1 StGB schon dann vor, wenn der Abschluss entsprechender Spielverträge außerhalb des Gebietes angeboten wird, für welches die Genehmigung des Antragstellers gilt. Denn das Glücksspiel wird nicht nur dort veranstaltet, wo sich Wetthalter und sein Server befinden, sondern auch dort, wo dieses Wettangebot in Empfang genommen werden kann. Das folgt daraus, dass Ort der Begehung einer Straftat i.S.d. § 9 Abs. 1 StGB jeder Ort ist, an dem irgendein Teil des strafbaren Tatbestandes verwirklicht wird. Daran ändert auch die Tatsache

nichts, dass im Fall des Angebots über das Internet der Wettinteressent selbst initiativ werden muss (vgl. OVG NW, Beschl. v. 5.12.2003 - 4 B 1987/03 -, zitiert nach juris mit Verweis auf BGH, Urt. v. 14.3.2002, NJW 2002, 2175 f. [2175]; BayVGh, Beschl. v. 22.11.2006 - 24 CS 06.2501 -, zitiert nach juris). Dies gilt unabhängig davon, ob § 284 Abs. 1 StGB als abstraktes Gefährdungsdelikt definiert wird (vgl. implizit BGH, Urt. v. 14.3.2002, a.a.O., S. 2175).

Der Antragsteller als Veranstalter i.S.d. § 284 Abs. 1 StGB ist daher verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass er im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit als Veranstalter und Vermittler von Wetten nicht gegen die Bestimmung des § 284 Abs. 1 StGB verstößt, indem er es Personen, die sich nicht auf dem Gebiet der ehemaligen DDR aufhalten, ermöglicht, an diesen Wetten teilzunehmen. Zur technischen Umsetzung dieser Verpflichtung ist es erforderlich, den Standort insbesondere eines Internet-Benutzers exakt feststellen zu können. Ob und, wenn ja, auf welchem Wege diese Vorgabe praktisch umsetzbar ist, kann in dem hier anhängigen Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht abschließend geklärt werden (vgl. BayVGh, Beschl. v. 7.5.2007, GewArch 2007, 338 f. [338]; HessVGh, Beschl. v. 29.10.2007 - 7 TG 53/07 -). Die Frage der praktischen Umsetzung der ausgesprochenen Untersagungsverfügung in technischer Hinsicht kann aber offen bleiben, da der Antragsteller der Verfügung in rechtlicher Hinsicht nachkommen kann. Denn er hat es in der Hand, den Abschluss von Wettverträgen oder Wettvermittlungsverträgen mit Personen, die sich außerhalb des Gebietes der ehemaligen DDR aufhalten, dadurch zu unterbinden, dass er auf den Abschluss dieser Verträge gerichtete Willenserklärungen ausdrücklich ablehnt und darauf im Eingangsportal seiner Internetseite deutlich hinweist. Dies könnte er beispielsweise so umsetzen, dass jeder Wettinteressent für die Anmeldung beim Antragsteller versichern muss, dass er sich in diesem Moment im Gebiet der ehemaligen DDR aufhält, und dass ein Hinweis erfolgt, dass, wenn dies nicht der Fall sein sollte, kein rechtswirksamer Vertrag zustande kommen kann (vgl. VGh Bad.-Württ., Beschl. v. 5.11.2007 - 6 S 2223/07 -, zitiert nach juris).

Die Zuständigkeit des Regierungspräsidiums Chemnitz zum Erlass der Untersagungsverfügung ergibt sich aus Art. 2 § 2 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland sowie aus § 64 Abs. 1 Nr. 2, § 68 Abs. 1 und § 70 Abs. 2 SächsPolG i.V.m. § 6 Abs. 2 Satz 2 SächsVwOrgG. Dabei scheitert die örtliche Zuständigkeit für die Untersagung der Tätigkeit des Antragstellers in den alten Bundesländern nicht daran, dass diese Gebiete nicht zum Hoheitsbereich des Antragsgegners gehören. Denn es kommt maßgeblich darauf an, dass der Antragsteller, gegen den sich die Verfügung richtet, seinen Ge-

werbesitz innerhalb des Hoheitsgebietes des Antragsgegners hat und von hier aus tatbestandsmäßig i.S.d. § 284 Abs. 1 StGB handelt.

3. Das in Ziffer 2 der streitgegenständlichen Verfügung vom 10.8.2006 ausgesprochene Werbeverbot ist insoweit rechtmäßig, als es die dem Antragsteller im Tenor dieser Entscheidung untersagte Tätigkeit betrifft. Hinsichtlich der vom Antragsteller legal ausgeübten Veranstaltung und Vermittlung von Wetten ist es dagegen rechtswidrig. Insoweit wird der Antragsteller aber verpflichtet, bei der Werbung für Sportwetten darauf aufmerksam zu machen, dass ein Vertragsabschluss nur mit Personen möglich ist, die sich im Gebiet der ehemaligen DDR aufhalten. Zudem geht der Senat davon aus und erwartet, dass der Antragsteller auch weiterhin an den von ihm bereits eingeleiteten Werbeeinschränkungen festhält, weil sie der Suchtkämpfung dienen.

4. Die in Ziffer 4 der streitgegenständlichen Verfügung vom 10.8.2006 ausgesprochene Zwangsgeldandrohung ist ebenfalls insoweit rechtmäßig, als sie die im Tenor dieser Entscheidung untersagte Tätigkeit betrifft. Im Übrigen ist die - gem. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 11 Satz 1 SächsVwVG sofort vollziehbare - Zwangsgeldandrohung rechtswidrig, so dass die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs hierauf bezogen anzuordnen ist.

5. Die Erfolgsaussichten in der Hauptsache indizieren den Ausgang der im Rahmen des § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmenden Interessenabwägung. Da der Antragsteller aller Voraussicht nach Wettverträge und Wettvermittlungsverträge mit Personen, die sich im Gebiet der ehemaligen DDR aufhalten, abschließen und insoweit auch werben darf, wiegt das private Interesse des Antragstellers an der Fortsetzung seines Gewerbes höher als das entgegenstehende öffentliche Interesse. Anderes gilt indes hinsichtlich des Abschlusses von Wettverträgen und Wettvermittlungsverträgen mit Personen, die sich im Gebiet der alten Bundesländer aufhalten, sowie der Werbung hierfür. Insoweit geht die Interessenabwägung zu Lasten des Antragstellers aus, da sein privates Interesse an der Ausübung dieser Tätigkeit hinter den öffentlichen Belangen zurücktreten muss. Ins Gewicht fällt dabei zunächst, dass die Untersagungsverfügung bezogen hierauf aller Voraussicht nach rechtmäßig ist. Die Tätigkeit des Antragstellers stellt zudem eine konkrete Gefahr für die Allgemeinheit dar, wenn man die Spielsucht und ihre Folgen betrachtet. Auch wenn die Suchtgefahr im Bereich der Sportwetten geringer ist als im Bereich von Automaten oder Casino-Spielen, so ist sie doch stets vorhanden und rechtfertigt somit ein präventives Eingreifen. Die vorläufige Freigabe des Sportwettenmarktes für

eine Übergangszeit würde die Durchsetzung des staatlicherseits beschlossenen Sportwettenmonopols, welches sich gerade zum Ziel setzt, die Spielleidenschaft zu begrenzen und die Wertsucht einzudämmen, sehr erschweren. Die aufgezeigten vorhandenen Gefahren für die Gemeinschaft wiegen daher erheblich höher als das Interesse des Antragstellers, seiner beruflichen Tätigkeit weiter nachgehen zu können (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 12.7.2007 - 3 BS 266/06 -).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1, § 53 Abs. 3 Nr. 2 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG. Der Senat orientiert sich an dem in der Empfehlung Nr. 54.2.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Fassung 7/2004, NVwZ 2004, 1327 ff.) genannten Jahresgewinn des Gewerbes sowie einem Mindeststreitwert von 15.000,-- € und geht so für das hier streitige Gewerbe von einem Streitwert in Höhe von 50.000,-- € für die Hauptsache aus. Wegen der Vorläufigkeit des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens wird dieser Betrag zur Hälfte angesetzt.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG 2004).

gez.:
Ullrich

Drehwald

Vulpius