

Sachgebiet:

BVerwGE: ja  
Fachpresse: ja

Wirtschaftsverwaltungsrecht einschließlich des Spielbankenrechts und des Wett- und Lotterierechts, des Ladenschlussrechts und des Arbeitszeitrechts

Rechtsquelle/n:

AEUV	Art. 56 und 57
GG	Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3
VwVfG BW	§ 37 Abs. 1
GlüStV 2012	§ 3 Abs. 1, § 4 Abs. 4 und 5, § 5 Abs. 3, § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3, § 10a
LGlüG	§ 3 Abs. 4

Titelzeile:

Internetverbot für drei Glücksspielarten bestätigt

Stichworte:

Online-Sportwetten; Online-Pokerspiele; Online-Casinospiele; Bestimmtheit; Eingriffskonzept; Dienstleistungsfreiheit; Kohärenz; Experimentierklausel; Konzession; formelle Illegalität; atypischer Fall; Soll-Vorschrift.

Leitsätze:

1. Das Verbot, Poker- und Casinospiele im Internet zu veranstalten und zu vermitteln, ist mit Unions- und Verfassungsrecht weiterhin vereinbar.
2. Es ist mit Unions- und Verfassungsrecht vereinbar, dem Anbieter von Online-Sportwetten im glücksspielrechtlichen Untersagungsverfahren das Fehlen der erforderlichen Erlaubnis entgegenzuhalten.
3. Ist das Entschließungsermessen für ein ordnungsbehördliches Einschreiten auf Null reduziert, verpflichtet Art. 3 Abs. 1 GG die Behörde nicht, für die zeitliche Reihenfolge ihres Einschreitens gegen bestehende Störungen der öffentlichen Sicherheit vorab ein Eingriffskonzept aufzustellen. Die Entscheidung über die zeitliche Reihenfolge des Einschreitens unterliegt jedoch dem Willkürverbot.

Urteil des 8. Senats vom 26. Oktober 2017 - BVerwG 8 C 18.16



- I. VG Karlsruhe vom 3. November 2011  
Az: VG 3 K 386/10
- II. VGH Mannheim vom 8. September 2015  
Az: VGH 6 S 1426/14



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

## **URTEIL**

BVerwG 8 C 18.16  
VGH 6 S 1426/14

Verkündet  
am 26. Oktober 2017

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 26. Oktober 2017  
durch  
den Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Dr. Christ,  
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab, Hooch und  
Dr. Rublack und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache  
übereinstimmend für erledigt erklärt haben, wird das Ver-  
fahren eingestellt. Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs  
Baden-Württemberg vom 8. September 2015 und das Ur-  
teil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 3. November  
2011 sind insoweit wirkungslos.

Im Übrigen wird das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs  
Baden-Württemberg vom 8. September 2015 geändert  
und die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Ver-  
waltungsgerichts Karlsruhe vom 3. November 2011 zu-  
rückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Klägerin zu  $\frac{3}{4}$  und  
der Beklagte zu  $\frac{1}{4}$ .

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen eine glücksspielrechtliche Untersagungsverfügung.
- 2 Spätestens seit November 2009 veranstaltete bzw. vermittelte sie auf mehreren Internetseiten, die von Baden-Württemberg aus aufrufbar waren, Sportwetten, Poker- und Casinospiele. Mit Bescheid vom 21. Januar 2010 untersagte das Regierungspräsidium Karlsruhe der Klägerin nach vorheriger Anhörung, in Baden-Württemberg öffentliches Glücksspiel im Sinne von § 3 GlüStV in der damaligen Fassung (GlüStV 2008) zu veranstalten, zu vermitteln, hierfür zu werben oder solche Tätigkeiten zu unterstützen (Nr. 1). Die untersagten Tätigkeiten seien unverzüglich und dauerhaft einzustellen (Nr. 2). Außerdem drohte das Regierungspräsidium ein Zwangsgeld an (Nr. 3) und setzte eine Verwaltungsgebühr für den Bescheid fest (Nr. 4). Die Klägerin veranstalte bzw. vermittele auf den Internetseiten A., B., C. öffentliches Glücksspiel in Form von Sportwetten, Poker- und Casinospiele und betreibe Werbung hierfür. Die für Baden-Württemberg erforderliche Erlaubnis besitze sie nicht. Eine solche könne ihr auch nicht erteilt werden. Außerdem wurde ausgeführt, die Verfügung erstrecke sich auf alle von der Klägerin betriebenen Internetauftritte, sofern dort öffentliches Glücksspiel betrieben werde und dieses Angebot von Baden-Württemberg aus erreichbar sei.
- 3 Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Auf die Berufung der Klägerin hat der Verwaltungsgerichtshof das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert und den Bescheid, nachdem die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache zuvor im Übrigen übereinstimmend für erledigt erklärt hatten, mit Wirkung ab dem Zeitpunkt des Berufungsurteils aufgehoben. Die Untersagungsverfügung genüge nicht dem Bestimmtheitserfordernis. Sie erfasse jegliche - auch künftige - Internetauftritte der Klägerin, mit denen öffentliches Glücksspiel betrieben werde, sofern das Angebot von Baden-Württemberg aus erreichbar sei. Sie stelle keine bestimmte, konkrete Einzelfallregelung dar, sondern gebe lediglich

die abstrakt-generelle gesetzliche Regelung wieder und überschreite damit eine absolute Grenze zur Unbestimmtheit. Die Verfügung wäre auch dann nicht hinreichend bestimmt, wenn sie sich nur auf Online-Sportwetten, Online-Poker- und Online-Casinospiele bezöge. Auch die generalisierende Nennung von Glücksspielarten in der Begründung des Bescheides bestimme die Reichweite ihres Regelungsgehalts nicht hinreichend. Die Untersagungsverfügung sei außerdem ermessensfehlerhaft ergangen. Dabei könne offenbleiben, ob das Entschließungsermessen auf Null reduziert sei. Im Lichte von Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 3 GG dürfe die zuständige Behörde in gleichgelagerten Fällen nicht unterschiedlich, systemwidrig oder planlos vorgehen. Ein tragfähiges Konzept, unter welchen Voraussetzungen und in welcher zeitlichen Reihenfolge gegen Anbieter von Internetglücksspiel vorgegangen werde (etwa aufgrund der Marktpräsenz, der Umsätze oder des Gewinns), sei nicht einmal in Ansätzen erkennbar.

- 4 Im Revisionsverfahren hat der Beklagte erklärt, der Bescheid vom 21. Januar 2010 beziehe sich lediglich auf Online-Sportwetten, Online-Poker- und Online-Casinospiele. Die Beteiligten haben das Verfahren daraufhin übereinstimmend für in der Hauptsache erledigt erklärt, soweit der Bescheid zunächst auch andere, nicht ausdrücklich benannte Glücksspielarten erfasst hat. Außerdem haben die Beteiligten bezüglich des Untersagungszeitraums zwischen dem Ergehen des Berufungsurteils und dem 25. Oktober 2017 - dem Tag der Revisionsverhandlung - übereinstimmende Erledigungserklärungen abgegeben.
- 5 Zur Begründung seiner Revision führt der Beklagte aus, der angegriffene Bescheid sei jedenfalls in seinem zuletzt noch streitgegenständlichen Umfang, der durch eine Bezugnahme auf die von der Klägerin angebotenen Glücksspielarten beschrieben werde, hinreichend bestimmt. Soweit die Klägerin Pokervarianten anbieten sollte, die als Geschicklichkeitsspiel einzustufen seien, seien diese nicht von der Untersagung erfasst. Die Glücksspielaufsicht sei zum Einschreiten gegen die Klägerin verpflichtet gewesen, weil das von dieser veranstaltete Online-Glücksspiel wegen Verstoßes gegen das Internetverbot (§ 4 Abs. 4 GlüStV 2008, jetzt GlüStV 2012) materiell nicht erlaubnisfähig gewesen sei. Vor dem Einschreiten gegen einzelne illegale Anbieter müsse kein Voll-

zugskonzept entworfen werden. Es liege wegen des großen Angebots an illegalem Glücksspiel im Internet in der Natur der Sache, dass nach Maßgabe der vorhandenen Kapazitäten der Behörde bekanntgewordene Fälle aufgegriffen und abgearbeitet würden. Das Internetverbot stehe auch mit der Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 f. AEUV im Einklang. Wegen der spezifischen Gefahren des Anbietens von Spielen über das Internet sei es zur Bekämpfung der Spielsucht und zur Gewährleistung des Jugendschutzes erforderlich und angemessen.

6 Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 8. September 2015 zu ändern, soweit es den Untersagungszeitraum ab dem 26. Oktober 2017 betrifft, und die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 3. November 2011 insoweit zurückzuweisen.

7 Die Klägerin beantragt,

die Revision insoweit zurückzuweisen.

8 Sie hat erklärt, derzeit keine Glücksspiele mehr innerhalb der Europäischen Union anzubieten. Sie verteidigt das Berufungsurteil dennoch weiterhin und führt ergänzend aus, die Untersagung habe durch eine Auflistung der untersagten Glücksspiele im Einzelnen konkretisiert werden können und müssen. Die Beantwortung der Frage, ob ein Spiel als Glücksspiel einzustufen sei, dürfe nicht in ein etwaiges Vollstreckungsverfahren verlagert werden. Der Senat sei an die im Berufungsurteil getroffene Feststellung gebunden, dass der Beklagte bei seinem Einschreiten gegen die Klägerin keine sachlichen Gründe für ein abgestuftes Vorgehen habe vorweisen können.

9 Der Vertreter des Bundesinteresses unterstützt das Vorbringen des Beklagten, ohne einen eigenen Antrag zu stellen. Er trägt ergänzend vor, die Klägerin und der Beklagte seien aufgrund ihrer Sachkenntnis in der Lage, zu beurteilen, ob die von der Klägerin im Internet angebotenen oder vermittelten Sportwetten,

Online-Poker- und -Casinospiele als Glücksspiel einzustufen sind. Das Willkürverbot verpflichtet den Beklagten nicht, auf der Grundlage eines landesweiten Handlungskonzepts flächendeckend und gleichzeitig gegen die Anbieter unerlaubten Glücksspiels im Internet vorzugehen.

## II

- 10 Das Verfahren war in entsprechender Anwendung von § 141 Satz 1 i.V.m. § 125 Abs. 1 Satz 1, § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen, soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben; insoweit sind die Urteile des Verwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichtshofs wirkungslos (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 2 ZPO). Im Übrigen hat die Revision des Beklagten Erfolg. Insoweit beruht das angegriffene Berufungsurteil auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO) und stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO).
- 11 1. Die Anfechtungsklage ist weiterhin zulässig. Die Untersagungsverfügung vom 21. Januar 2010 hat sich nicht dadurch erledigt, dass die Klägerin nach eigenem Bekunden keine Glücksspiele mehr innerhalb der Europäischen Union anbietet. Bei einer Änderung der Sachlage entfällt die Regelungswirkung eines Verwaltungsakts nicht automatisch. Ein Verwaltungsakt verliert seine Rechtswirkungen erst dann, wenn er aufgrund einer nachträglichen Änderung der Sach- oder Rechtslage gegenstandslos geworden ist. Bei in die Zukunft gerichteten glücksspielrechtlichen Untersagungsverfügungen setzt dies voraus, dass das untersagte Verhalten endgültig aufgegeben wurde oder nicht mehr aufgenommen werden kann (BVerwG, Urteile vom 20. Juni 2013 - 8 C 46.12 - BVerwGE 147, 81 Rn. 16 und - 8 C 47.12 - juris Rn. 15 f.). Das ist hier nicht der Fall. Es ist bereits zweifelhaft, ob die Klägerin ihr eigenes Glücksspielangebot überhaupt aufgegeben hat. Im Impressum der in der Untersagungsverfügung genannten Webseiten wird nunmehr angegeben, "[u]nsere Dienstleistungen in den Mitgliedsländern des europäischen Binnenmarktes (ausgenommen Länder, in denen unsere Dienstleistungen unter einer lokalen Lizenz zur Verfügung gestellt werden) werden von V. Limited, einem Unternehmen mit Sitz in G. durch-



geführt, das zur Europäischen Union gehört". Hiernach sind es weiterhin die Dienstleistungen der Klägerin, die von der V. Limited durchgeführt werden. Dementsprechend wird das im Impressum einleitend aufgeführte "Copyright" der Klägerin zugeschrieben und sie als Inhaberin einer Glücksspiellizenz nach dem Recht von G. bezeichnet, die sie sich - wie sie in der mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Senat erläutert hat - mit der V. teilt. Jedenfalls verbietet die Untersagungsverfügung der Klägerin vorliegend auch eine Wiederaufnahme ihres Glücksspielangebots, sodass die Untersagung jedenfalls deshalb weiterhin eine Beschwer begründet (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 12.12 - Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 285 S. 27). Dass die Klägerin die untersagten Tätigkeiten dauerhaft und endgültig aufgegeben hätte oder diese nicht wieder aufnehmen könnte, hat sie nicht substantiiert dargelegt.

- 12 2. Der Verwaltungsgerichtshof hat den angegriffenen Bescheid, soweit er noch Streitgegenstand ist, zu Unrecht für unbestimmt gehalten und damit § 37 Abs. 1 VwVfG BW, der seinem Wortlaut nach § 37 Abs. 1 VwVfG entspricht und daher revisibel ist (§ 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO), verletzt.
  
- 13 Nach § 37 Abs. 1 VwVfG BW ist die hinreichende Bestimmtheit eines Verwaltungsakts Voraussetzung seiner Rechtmäßigkeit. Kann einem Verwaltungsakt durch Auslegung (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Juni 1975 - 6 C 163.73 - BVerwGE 48, 279 <281 f.>) kein eindeutiger Regelungsgehalt beigemessen werden, ist er nach § 37 Abs. 1 VwVfG rechtswidrig. Ob der Bescheid in solch einem Fall auch nichtig ist, regelt § 44 VwVfG. Hinreichend bestimmt ist ein Verwaltungsakt dann, wenn der Adressat erkennen kann, was von ihm gefordert wird und wenn der Bescheid darüber hinaus geeignet ist, Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung zu sein. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsakts nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Februar 1990 - 4 C 41.87 - BVerwGE 84, 335 <338> und vom 16. Oktober 2013 - 8 C 21.12 - BVerwGE 148, 146 <149>).

- 14 Der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts ist durch Auslegung nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung des Empfängerhorizontes und der speziellen Sachkunde des adressierten Fachkreises in entsprechender Anwendung der §§ 133, 157 BGB zu ermitteln (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 46.12 - BVerwGE 147, 81 <89> m.w.N.). Hinreichende Bestimmtheit liegt vor, wenn sich die Regelung aus dem gesamten Inhalt des Bescheides, insbesondere seiner Begründung, sowie den weiteren, den Beteiligten bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen unzweifelhaft erkennen lässt (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 2003 - 6 C 20.02 - BVerwGE 119, 282 <284>).
- 15 Diesen Bestimmtheitsanforderungen genügen die noch verfahrensgegenständlichen Regelungen des angegriffenen Bescheides. Sie betreffen ausschließlich die in dessen Begründung bezeichneten, von der Klägerin angebotenen Glücksspielarten der Online-Sportwetten, des Online-Poker und der Online-Casinospiele, nicht jedoch die darüber hinausgehende, von den Teilerledigungserklärungen umfasste Erstreckung der Verfügung auf jegliches von Baden-Württemberg aus abrufbare öffentliche Glücksspiel im Internet.
- 16 Der Gegenstand der verbliebenen, noch verfahrensgegenständlichen Regelungen des Bescheides wird durch die Benennung der Glücksspielarten (Online-Sportwetten, Online-Poker sowie Online-Casinospiele) bezeichnet und durch die Aufzählung der Internetseiten mit entsprechenden damaligen Spielangeboten der Klägerin in der Begründung des Bescheides konkretisiert. Dadurch wird die sachkundige Klägerin in die Lage versetzt, eindeutig zu erkennen, welche konkreten Glücksspiele unter die Verbotsverfügung im noch verfahrensgegenständlichen Umfang fallen. Die Bezeichnung der Glücksspielarten knüpft jeweils an den Zugang per Internet sowie an die Spielhandlung (Online-Sportwetten und -Poker) oder an die Zugehörigkeit zu denjenigen Glücksspielen an, die üblicherweise in Spielbanken angeboten werden (Casino-Spiele). Zu diesen zählt schon nach dem allgemeinen Sprachgebrauch neben dem sogenannten Großen Spiel (wie etwa Roulette und Baccara) auch das als Kleines Spiel bezeichnete Automatenpiel (etwa an Slot-Machines). Für die Klägerin als sachkundige Anbieterin ist damit klargestellt, dass die Verbotsverfügung neben den Online-

Sportwetten, dem Online-Poker und den Online-Varianten des Großen Spiels auch Online-Varianten des sogenannten Kleinen Spiels erfasst. Etwa verbleibende Unsicherheiten bei der Zuordnung eines Spiels oder künftig geplanten Spielangebots - etwa hinsichtlich der Eingrenzung der von der Untersagungsverfügung erfassten dem Glücksspiel zugeordneten Pokerformen - räumt die beispielhafte Konkretisierung der untersagten Spielangebote durch die Aufzählung der Internetseiten aus, deren Angebote - für die Klägerin erkennbar - Anlass des Einschreitens des Beklagten waren. Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass auch die mit dem Vollzug der Untersagungsverfügung befassten Mitarbeiter des Beklagten über die erforderliche Sachkunde verfügen, um auf der Grundlage des Verfügungsausspruchs und der bei Erlass des Bescheides festgestellten Spielangebote der Klägerin erkennen zu können, ob es sich bei den von der Klägerin möglicherweise zukünftig angebotenen Spielen um Sportwetten, Poker oder Casinospiele handelt. Einer detaillierten textlichen Beschreibung der von der Verfügung im Einzelnen erfassten Glücksspiele bedurfte es daher nicht.

- 17 Ein höheres Maß an Bestimmtheit ist nicht im Hinblick auf die nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 des Glücksspielstaatsvertrages der Länder - hier in der Fassung des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag - Erster GlüÄndStV) vom 15. Dezember 2011 (GBl. BW 2012, 385, 388) - bestehende Möglichkeit zur Auferlegung von Zahlungseinschränkungen gegenüber Dritten, insbesondere Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten (sog. Financial Blocking), geboten. Voraussetzung für eine Unterbindung der Zahlungsströme ist der Erlass weiterer Verfügungen gegenüber diesen Dritten, die losgelöst von der Untersagungsverfügung ihrerseits hinreichend bestimmt sein müssen (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 17. August 2016 - 11 ME 61/16 - GewArch 2016, 425 <426>). Verfügungen, mit denen Dritten Zahlungseinschränkungen auferlegt werden, um unerlaubte Glücksspielaktivitäten zu unterbinden, stellen keine Vollstreckung aus einer glücksspielrechtlichen Untersagungsverfügung dar, sondern unabhängige Instrumente der Glücksspielaufsicht, die an "unerlaubtes" und nicht an untersagtes Glücksspiel anknüpfen. Gleiches gilt im Hinblick auf eine etwaige Strafbarkeit des unerlaubten Veranstaltens eines Glücks-

spiels gemäß § 284 Abs. 1 StGB. Die Frage nach einer etwaigen Strafbarkeit stellt sich unabhängig von der Vollstreckung einer Untersagungsverfügung. Insofern muss das Strafgesetz seinerseits hinreichend bestimmt sein.

- 18 Die Untersagungsverfügung genügt dem Bestimmtheitsgebot des § 37 Abs. 1 VwVfG BW schließlich auch, soweit mit ihr das "Unterstützen" der Veranstaltung oder Vermittlung von bzw. Werbung für Online-Sportwetten, Online-Poker oder Online-Casinospiele untersagt wird. Was "Unterstützen" im glücksspielrechtlichen Kontext meint, ist zwar weder gesetzlich festgelegt noch durch die Rechtsprechung im Einzelnen geklärt (vgl. aber z.B. zum Aufenthaltsrecht: BVerwG, Urteil vom 22. Februar 2017 - 1 C 3.16 - BVerwGE 157, 325 Rn. 28 ff.). Aus dem üblicherweise mit dem Wort "Unterstützen" verbundenen Bedeutungsgehalt und der für den Adressaten ohne Weiteres erkennbaren Intention der Erlassbehörde wird aber unzweifelhaft deutlich, dass sämtliche Beiträge unterbunden werden sollen, mit denen die im Einzelnen bezeichneten, der Klägerin selbst untersagten Tätigkeiten als Tätigkeiten Dritter gefördert werden, etwa durch Zurverfügungstellen einer Domain oder finanzieller oder personeller Ressourcen. Die Erfassung von solchen Unterstützungshandlungen soll verhindern, dass der Adressat des Bescheides das Verbot durch eine lediglich wirtschaftliche oder technische Neustrukturierung seines Glücksspielangebots unterläuft, insbesondere durch Auslagern der untersagten Tätigkeit auf Dritte.
- 19 3. Auch die weitere selbständig tragende Erwägung des Berufungsgerichts, die Untersagungsverfügung sei ermessensfehlerhaft, verletzt Bundesrecht. Der Verwaltungsgerichtshof hat einen Ermessensverstoß mit der Begründung bejaht, selbst bei einer Reduzierung des Entschließungsermessens auf Null habe der Beklagte gegen die Klägerin nur aufgrund eines im Lichte der Anforderungen der Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 GG tragfähigen Eingriffskonzepts einschreiten dürfen. Das Erfordernis eines vorherigen Eingriffskonzepts auch bei einer Verpflichtung zum Einschreiten im konkreten Fall ist jedoch weder Art. 3 Abs. 1 GG noch Art. 12 Abs. 1 GG zu entnehmen.

- 20 a) Entgegen der Auffassung der Vorinstanz hängt die gleichheitsrechtliche Rechtfertigung eines zeitlich gestaffelten Vorgehens in Fällen der Ermessensreduzierung auf Null nach Art. 3 Abs. 1 GG nur vom Vorliegen zureichender sachlicher Gründe für etwaige Differenzierungen und nicht zusätzlich davon ab, dass die Behörde vor dem ersten Zugriff ein Eingriffskonzept erstellt hat und auf dessen Grundlage vorgegangen ist. Zwar bindet ein etwa erstelltes Konzept die Behörde als antizipierte Verwaltungspraxis gleichheitsrechtlich ebenso wie eine bereits bestehende Praxis. Aus Art. 3 Abs. 1 GG folgt aber keine Pflicht, vor dem gesetzlich gebotenen Zugriff ein behördliches Eingriffskonzept zu erstellen.
- 21 Art. 3 Abs. 1 GG beschränkt als gesetzliche Ermessensgrenze die Handlungsmöglichkeiten der Behörden. Ermächtigt ein Gesetz dazu, unter bestimmten Voraussetzungen bestimmte Verhaltensweisen nach Ermessen zu untersagen, und lässt es damit der Behörde die Wahl, nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten zwischen mehreren Rechtsfolgen zu wählen, gebietet Art. 3 Abs. 1 GG, das Ermessen in gleichgelagerten Fällen gleichmäßig auszuüben. Ergreift oder unterlässt die Behörde von der Ermessensermächtigung gedeckte Maßnahmen zur Bekämpfung rechtswidriger Zustände, so hat sie in vergleichbaren Fällen in der gleichen Art und Weise zu verfahren. Das bedeutet bei einer Vielzahl von Verstößen zwar nicht, dass sie gleichzeitig tätig werden muss. Es ist ihr indes verwehrt, systemlos oder willkürlich vorzugehen. Behandelt sie mehrere Fallgruppen unterschiedlich, so bedarf es hierfür eines sachlichen Grundes. Dasselbe gilt, wenn sie sich darauf beschränkt, einen Einzelfall herauszugreifen (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Juli 2014 - 8 C 36.12 - NVwZ 2014, 1583 m.w.N.).
- 22 Anders verhält es sich, wenn die Behörde, wie hier vom Verwaltungsgerichtshof unterstellt, zum Einschreiten verpflichtet ist. Bei einer Ermessensreduzierung auf Null hat die Behörde keine Handlungsalternativen mehr, zwischen denen sie nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten auswählen kann. Sie muss vielmehr in allen Fällen, in denen eine Reduzierung des Entschließungsermessens eingetreten ist, einschreiten. Daher muss sie für ihr Einschreiten gegen einen Ordnungspflichtigen regelmäßig keinen - weiteren - Sachgrund anführen. Begründungsbedürftig ist vielmehr allenfalls ein vorübergehendes Absehen von einem Einschreiten. Sachgründe, die geeignet sind, ein vorübergehendes Absehen

von einem an sich sofort gebotenen Einschreiten zu rechtfertigen, können mangelnde personelle Ressourcen, aber auch der Wunsch der Behörde sein, zunächst ein Musterverfahren durchzuführen, um ihre Rechtsansicht gerichtlich überprüfen zu lassen.

- 23 Entscheidet eine Behörde sich, den Einsatz ihrer begrenzten Ressourcen, die kein gleichzeitiges Einschreiten gegen alle Störungen ermöglichen, an einem Plan auszurichten, muss sie sich, um Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu verletzen, an ihn halten. Fehlt es an einem Plan, so genügt es, dass sich ein Einschreiten der Behörde nicht als willkürlich darstellt. Dafür reicht es beispielsweise aus, wenn die Behörde Anhaltspunkten für Gesetzesverstöße nachgeht und einschreitet, sobald sie im regulären Gang der Verwaltung die Überzeugung gewonnen hat, dass die Voraussetzungen für ein Einschreiten gegeben sind (vgl. zu Bauordnungsverfügungen: BVerwG, Beschluss vom 11. März 1991 - 4 B 26.91 - juris Rn. 5). Sie ist vor dem Gleichheitsgebot nicht gehalten, ein Handlungskonzept für die zeitliche Reihenfolge des Einschreitens gegen mehrere Störungen aufzustellen oder gar Störungen, für die ein Einschreiten in Betracht kommt, zu ermitteln, um dann gestuft nach der Schwere der Verstöße einzuschreiten.
- 24 Die Forderung des Berufungsgerichts, die zeitliche Reihenfolge des Vorgehens gegen Anbieter von Internetglücksspielen an deren Marktpräsenz, Umsätzen oder Gewinn auszurichten, überspannt diese Anforderungen deutlich. Seine für das Revisionsgericht bindenden tatsächlichen Feststellungen liefern keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Beklagte einen Plan für sein Einschreiten verlassen hätte oder gar willkürlich vorgegangen wäre.
- 25 b) Das Aufstellen eines Zeitplans für das ordnungsbehördliche Einschreiten ist vorliegend auch nicht unter dem Aspekt des Konkurrenzschutzes durch Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG geboten. Wird ein Konkurrent erst später als die Klägerin mit einer Untersagungsverfügung überzogen, obwohl die Voraussetzungen dafür auch ihm gegenüber schon zum Zeitpunkt des Einschreitens gegen die Klägerin vorlagen, mag er zwar daraus einen faktischen Wettbewerbsvorteil ziehen können. Daraus folgt jedoch kein Recht der Klägerin aus Art. 12 Abs. 1 GG, die eigene Tätigkeit bis zum Einschreiten - auch - gegen den Kon-

kurrenten fortsetzen zu dürfen. Die Berufsfreiheit schützt nämlich keine Tätigkeiten, die der Gesetzgeber grundrechtskonform als unerlaubt eingestuft hat (stRSpr, vgl. BVerfG, Urteil vom 11. Juni 1958 - 1 BvR 596/56 - BVerfGE 7, 377 <397>). Sie vermittelt keinen Anspruch darauf, aus wirtschaftlichen Gründen die mit dem Internetverbot bekämpften Gefahren für wichtige Rechtsgüter herbeiführen zu dürfen (vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 - BVerwGE 140, 1 <6>).

- 26 4. Die angegriffene Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs beruht mangels tragfähiger Alternativbegründung auf der dargestellten Verletzung revisiblen Rechts und erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die noch verfahrensgegenständlichen Regelungen der Untersagungsverfügung sind im maßgeblichen Zeitpunkt der Revisionsentscheidung rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in deren Rechten.
- 27 a) Ermächtigungsgrundlage für Ziffer 1 und 2 der angegriffenen Verfügung vom 21. Januar 2010, soweit diese den noch verfahrensgegenständlichen Zeitraum seit dem 26. Oktober 2017 betreffen, sind § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 Nr. 3 des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland in der derzeit geltenden Fassung des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland - GlüStV 2012 - i.V.m. § 3 Abs. 4 Satz 2 des Landesglücksspielgesetzes BW - LGlüG. Die genannten Vorschriften ermächtigen die zuständigen Behörden zum Erlass der erforderlichen Anordnungen, um Verstöße gegen die durch den Glücksspielstaatsvertrag begründeten Verpflichtungen zu unterbinden. Die Behörden dürfen insbesondere die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und Werbung hierfür untersagen. § 3 Abs. 4 Satz 2 LGlüG legt auf der Grundlage von § 28 Satz 2 GlüStV 2012 weitergehend fest, dass die Veranstaltung und die Vermittlung unerlaubten Glücksspiels sowie die Werbung hierfür untersagt werden sollen.
- 28 Die Voraussetzungen für eine Untersagung sind hiernach erfüllt. Die Klägerin bedarf für die von ihr im Internet veranstalteten Poker- und Casinospiele einer Erlaubnis (§ 4 Abs. 1, § 3 Abs. 1 GlüStV 2012), die sie nicht hat und die ihr auch nicht erteilt werden kann. Das Veranstalten und Vermitteln dieser öffentli-

chen Glücksspiele im Internet und die Werbung hierfür sind ausnahmslos verboten (§ 4 Abs. 4 und § 5 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 GlüStV 2012; dazu sogleich unter b).

- 29 Die von der Klägerin im Internet veranstalteten Sportwetten stehen ebenfalls unter Erlaubnisvorbehalt. Insoweit hätte die Klägerin zwar möglicherweise nach § 10a Abs. 1 und 2, 4 GlüStV 2012 eine Erlaubnis erhalten können. Sie hat eine solche aber noch nicht einmal beantragt (dazu unter c). Das Regierungspräsidium war auch zum Einschreiten gegen die Klägerin verpflichtet. Wird die Ermessensausübung durch eine Soll-Vorschrift gesteuert, hat die zuständige Behörde grundsätzlich so zu verfahren, wie es im Gesetz bestimmt ist. Liegen keine Umstände vor, die den Fall als atypisch erscheinen lassen, so bedeutet das "Soll" ein "Muss" (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Januar 1982 - 5 C 70.80 - BVerwGE 64, 318 <323>). Solche Umstände waren hier auch hinsichtlich der von der Klägerin veranstalteten Sportwetten nicht gegeben. Eine formell illegale, aber unter Erlaubnisvorbehalt stehende Tätigkeit ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit allenfalls dann zu dulden, wenn sie offensichtlich, d.h. ohne weitere Prüfung erkennbar, die materiellen Erlaubnisvoraussetzungen erfüllt, sodass die Untersagung nicht mehr zur Gefahrenabwehr erforderlich ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303 <322> und Beschluss vom 25. Februar 2015 - 8 B 36.14 - ZfWG 2015, 227). Wenn der betroffene Glücksspielanbieter - wie hier - weder einen Erlaubnisantrag gestellt noch unabhängig davon aussagekräftige Unterlagen vorgelegt hat, aus denen sich ergibt, dass die Erlaubnisvoraussetzungen erfüllt sind, ist nicht ohne weitere Prüfung erkennbar, dass dessen Angebot zu erlauben wäre. Da das Ermessen nach den landesrechtlichen Vorgaben grundsätzlich zum Einschreiten intendiert ist, bedurfte es insoweit keiner besonderen Ermessenserwägungen des Beklagten.
- 30 b) Soweit der Bescheid vom 21. Januar 2010 auf die Untersagung des Online-Poker- und Online-Casinospielangebots zielt, kann der Klägerin das Internetverbot des § 4 Abs. 4 und 5 GlüStV 2012 entgegengehalten werden. Es steht mit Verfassungs- und Unionsrecht im Einklang. Wie der Senat (BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 - BVerwGE 140, 1), das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 - NVwZ



2008, 1338) und der Europäische Gerichtshof (EuGH, Urteile vom 8. September 2009 - C-42/07 [ECLI:EU:C:2009:519], Liga Portuguesa -, vom 8. September 2010 - C-316/07 [ECLI:EU:C:2010:504], Markus Stoß - und - C-46/08 [ECLI:EU:C:2010:505], Carmen Media - und vom 30. Juni 2011 - C-212/08 [ECLI:EU:C:2011:437], Zeturf -) zum damaligen § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 bereits entschieden haben, ist ein generelles Internetverbot für öffentliches Glücksspiel mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit und dem allgemeinen Gleichheitssatz sowie mit Unionsrecht vereinbar. Dass nunmehr nach § 4 Abs. 5 des geänderten Glücksspielstaatsvertrages der Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sport- bzw. Pferdewetten (vgl. § 27 Abs. 2 GlüStV 2012) im Internet erlaubt werden können, führt zu keiner anderen rechtlichen Bewertung.

- 31 aa) Mit dem Internetverbot werden in nicht diskriminierender Weise verfassungs- und unionsrechtlich legitime Gemeinwohlziele, insbesondere des Jugendschutzes sowie der Bekämpfung der Spielsucht und Begleitkriminalität, verfolgt. In der eben zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs ist anerkannt, dass Glücksspiele im Internet die genannten Ziele in besonderem Maße gefährden, weil das Anbieten von Spielen über das Internet spezifische Gefahren mit sich bringt. Schon wegen des fehlenden unmittelbaren Kontakts zwischen dem Verbraucher und dem Anbieter bergen Online-Glücksspiele anders geartete und größere Gefahren des Auftretens krimineller Verhaltensweisen wie der betrügerischen Manipulation und der Geldwäsche. Zudem begründen die Eigenheiten des Internets, verglichen mit herkömmlichen Vertriebsformen, anders geartete und größere Gefahren, insbesondere für Jugendliche und für Personen, die eine besonders ausgeprägte Spielneigung besitzen oder entwickeln könnten. Auch der besonders leichte und ständige Zugang zu den im Internet angebotenen Spielen sowie die potenziell große Menge und Frequenz von Spielangeboten in einem Umfeld, das überdies durch die Isolation des Spielers, durch Anonymität und durch fehlende soziale Kontrolle gekennzeichnet ist, stellen Faktoren dar, die die Entwicklung von Spielsucht und übermäßige Ausgaben für das Spielen begünstigen und deshalb die damit verbundenen negativen sozialen und moralischen Folgen vergrößern können (BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 -

BVerwGE 140, 1 <12>, unter Bezugnahme auf EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - C-46/08, a.a.O., Carmen Media - Rn. 102 f., 105).

- 32 Dass sich an diesem Befund zwischenzeitlich etwas geändert hätte, ist weder berufungsgerichtlich festgestellt noch vorgetragen oder im Hinblick auf die weiterhin bestehenden Besonderheiten des Internets sonst ersichtlich. Gerade in Anbetracht der spezifischen Gefahren, die mit dem Anbieten von Glücksspielen über das Internet verbunden sind, haben die Länder das Internetverbot grundsätzlich beibehalten (so die amtl. Erläuterungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, S. 18 = LT-Drs. BW 15/1570, S. 65, unter Verweis auf die Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG). Den spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätspotenzialen der einzelnen Glücksspielformen soll nunmehr lediglich mit differenzierten Maßnahmen begegnet werden (§ 1 Satz 2 GlüStV 2012). So soll die in § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2012 hervorgehobene Schwarzmarkt看ämpfung unter anderem durch die teilweise Öffnung des Internets für erlaubte Lotterie- sowie Sport- und Pferdewettangebote verwirklicht werden. Damit wird bezweckt, die Nachfrage spielaffiner Personen in Richtung der legalen Angebote und bei diesen wiederum in Richtung der, insbesondere aus suchtpreventiven Gesichtspunkten weniger gefahrenträchtigen Spielformen zu lenken (amtl. Erl. S. 6 = LT-Drs. BW 15/1570, S. 53). Das Online-Verbot von Casinospielen und Poker hat der Gesetzgeber hingegen beibehalten, da bei diesen Spielen ein herausragendes Suchtpotenzial, eine hohe Manipulationsanfälligkeit und eine Anfälligkeit zur Nutzung für Geldwäsche bestünden (amtl. Erl. S. 12 = LT-Drs. BW 15/1570, S. 59).
- 33 Ausgehend von den dargestellten legitimen Gemeinwohlzielen ist das Internetverbot auch nach dem neuen Glücksspielstaatsvertrag verfassungs- (bb) und unionsrechtskonform (cc).
- 34 bb) Das Internetverbot verstößt weiterhin nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Verfassungsrechtlich ist dem Gesetzgeber unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten bei der Bestimmung der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahme ein Einschätzungs- und Prognosespielraum eingeräumt, der erst dann überschritten wird, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlsam sind, dass sie

vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffene gesetzgeberische Maßnahme sein können (vgl. nur BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 - NVwZ 2008, 133; BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 - BVerwGE 157, 126 <143>). Gemessen daran stellt seine begrenzte und regulierte Öffnung des Vertriebswegs Internet für Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten die Geeignetheit des Internetverbots nicht in Frage. Das von den Ländern gewählte Prinzip des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt kann eine Kanalisierung herbeiführen, die das Angebot an Glücksspielen beschränkt und die Transparenz des Spielbetriebs fördert. Die zuständigen Landesbehörden werden durch das Erlaubniserteilungsverfahren in die Lage versetzt, unmittelbar Einfluss auf die Zahl und die Personen der auf dem Glücksspielmarkt tätigen Veranstalter und Vermittler zu nehmen (vgl. dazu bereits BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 - NVwZ 2008, 1338). Im Übrigen ist das modifizierte Internetverbot weiterhin geeignet, die Zwecke des Glücksspielstaatsvertrages zu erreichen, indem es den Spieler zwingt, die ihm unterfallenden Glücksspielangebote real aufzusuchen und so die spielsuchtfördernde häusliche Online-Spielvariante zu vermeiden.

- 35 Das Verbot ist auch erforderlich, die damit verfolgten legitimen Zwecke zu erreichen. Gleich geeignete mildere Mittel sind nicht ersichtlich. Dass die Länder von der Möglichkeit, den gesamten Glücksspielmarkt im Internet zu legalisieren, unter Verweis auf die hohe Manipulationsanfälligkeit von Casinospiele und Poker, deren herausragendes Suchtpotenzial sowie ihre Anfälligkeit für eine Nutzung zu Zwecken der Geldwäsche abgesehen haben, erscheint nicht als offensichtlich fehlsam.
- 36 Die Regelung ist auch weiterhin verhältnismäßig im engeren Sinne. Wenn schon das generelle Internetverbot angemessen war (vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 - BVerwGE 140, 1 <8>), gilt dies erst recht für ein Internetverbot, von dem für bestimmte Fallgruppen im Erlaubniswege Ausnahmen gemacht werden können.
- 37 Das Internetverbot in seiner Ausgestaltung durch § 4 Abs. 4 und 5 GlüStV 2012 verstößt auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die Ausnahmen vom Internetverbot

für Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten nach Maßgabe des § 4 Abs. 5 GlüStV 2012 werden durch die vom Gesetzgeber angestrebte Kanalisierung des Glücksspiels im oben dargestellten Sinne und die geringere Suchtgefahr bei den ausnahmsweise zulässigen Spielformen sachlich gerechtfertigt.

- 38 cc) Das Internetverbot des § 4 Abs. 4 und 5 GlüStV 2012 ist auch mit Unionsrecht vereinbar. Es schränkt zwar die durch Art. 56 f. AEUV gewährleistete Dienstleistungsfreiheit von Glücksspielanbietern ein, die - wie die Klägerin - ihren Sitz in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben und ihre Dienstleistungen im Bundesgebiet erbringen wollen. Diese Beschränkung ist aber gerechtfertigt, weil sie auch im unionsrechtlichen Sinne verhältnismäßig und insbesondere geeignet ist, zur Erreichung der mit ihr verfolgten Gemeinwohlzwecke in systematischer und kohärenter Weise beizutragen.
- 39 Es ist grundsätzlich Sache des Mitgliedstaates, das nationale Schutzniveau in Bezug auf Glücksspiele selbst zu bestimmen und die Erforderlichkeit einzelner Maßnahmen zu beurteilen (vgl. EuGH, Urteile vom 8. September 2010 - C-316/07, a.a.O., Markus Stoß - und - C-46/08, a.a.O., Carmen Media -). Die staatlichen Stellen verfügen im besonderen Bereich der Veranstaltung von Glücksspielen über ein ausreichendes Ermessen, um festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben (vgl. EuGH, Urteil vom 30. April 2014 - C-390/12 [ECLI:EU:C:2014:281], Pflieger -). Gleichwohl obliegt es dem Mitgliedstaat, der sich auf ein Ziel berufen möchte, mit dem sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen lässt, dem Gericht, das über diese Frage zu entscheiden hat, alle Umstände darzulegen, anhand derer dieses Gericht sich vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genügt (vgl. EuGH, Urteile vom 8. September 2010 - C-316/07, a.a.O., Markus Stoß - Rn. 71, vom 15. September 2011 - C-347/09 [ECLI:EU:C:2011:582], Dickinger/Ömer - Rn. 54 und vom 30. April 2014 - C-390/12, a.a.O., Pflieger -). Das nationale Gericht muss eine Gesamtwürdigung der Umstände vornehmen, unter denen die streitigen restriktiven Rechtsvorschriften erlassen und durchgeführt worden sind (vgl. EuGH, Urteile vom 30. April 2014 - C-390/12, a.a.O., Pflieger -, vom 11. Juni 2015

- C-98/14 [ECLI:EU:C:2015:386], *Berlington Hungary* - und vom 14. Juni 2017  
- C-685/15 [ECLI:EU:C:2017:452], *Online Games* -).

- 40 Ausgehend von diesen Maßstäben steht die Eignung des Internetverbots zur Verfolgung der legitimen Gemeinwohlziele des Glücksspielstaatsvertrages nicht in Zweifel. Mit der kontrollierten Zulassung des Vertriebswegs Internet für Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten soll den unerlaubten Angeboten im Internet zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV 2012 eine legale, sichere und den Spielerschutz gewährleistende Alternative gegenübergestellt werden. Eine begrenzte Erlaubnis von Glücksspielen im Rahmen von Sonder- oder Ausschließlichkeitsrechten kann der Verwirklichung der im Allgemeininteresse liegenden Ziele des Verbraucherschutzes und des Schutzes der Sozialordnung dienen, da sie die Spiellust und den Betrieb der Spiele in kontrollierte Bahnen lenkt (vgl. EuGH, Urteil vom 11. Juni 2015 - C-98/14, a.a.O., *Berlington Hungary* -). Etwaige praktische Probleme des Staates, Verbote im Glücksspielwesen wirksam durchzusetzen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Internet als einem schwer zu kontrollierenden transnationalen Medium, vermögen die grundsätzliche Eignung der Maßnahme nicht in Frage zu stellen (vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - C-316/07, a.a.O., *Markus Stoß* - Rn. 86 f.).
- 41 Das Internetverbot trägt auch nach Zulassung der Ausnahmen für Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten in systematischer und kohärenter Weise zur Erreichung der dargelegten Ziele des Glücksspielstaatsvertrages bei. Der Europäische Gerichtshof hat die unionsrechtlichen Anforderungen aus dem Kohärenzgebot für den Bereich des Glücksspiels dahin konkretisiert, dass Regelungen im Monopolbereich zur Sicherung ihrer Binnenkohärenz an einer tatsächlichen Verfolgung unionsrechtlich legitimer Ziele ausgerichtet sein müssen. Über den Monoporsektor hinausgreifend fordert das Kohärenzgebot, dass eine die Dienstleistungsfreiheit einschränkende Regelung nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial in einer Weise konterkariert werden darf, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt (vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Juni 2013 - 8 C 10.12 - BVerwGE 147, 47 Rn. 31 ff., 51 ff. m.w.N. und vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 - BVerwGE 157, 126 <165>). Hingegen verpflichten die unionsrecht-

lichen Grundfreiheiten den Mitgliedstaat nicht zu einer sämtliche Glücksspiel-sektoren und föderale Zuständigkeiten übergreifenden Gesamtkohärenz glücksspielrechtlicher Maßnahmen (BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 10.12 - BVerwGE 147, 47 Rn. 53 und 55).

- 42 Die teilweise Zulassung der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen im Internet widerspricht keiner konsequenten Eindämmung der den Glücksspielen immanenten Gefahren. Sie bezieht sich lediglich auf die nach Einschätzung des Gesetzgebers unter suchtpreventiven Gesichtspunkten weniger gefährlichen Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten. Das demgegenüber höhere Suchtpotenzial von Online-Casinospielen und Online-Poker haben die Länder in ihren amtlichen Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag unter Bezugnahme auf eingeholte Studien und Berichte hinreichend dargestellt. Diese Glücksspiele weisen nach der entsprechenden Einschätzung der Länder außerdem eine gegenüber anderen Glücksspielangeboten höhere Anfälligkeit für Manipulationen und die Nutzung für Geldwäsche auf (vgl. amtl. Erl. S. 12 = LT-Drs. BW 15/1570, S. 59). Darüber hinaus ist die ausnahmsweise Erlaubniserteilung für Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten im Internet nach § 4 Abs. 5 GlüStV 2012 an strenge Voraussetzungen geknüpft, die dem spezifischen Gefährdungspotenzial des Online-Glücksspiels Rechnung tragen (vgl. zur Übergangsregelung des § 25 Abs. 6 GlüStV 2008: BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 - NVwZ 2008, 1338). Insbesondere ist gemäß § 4 Abs. 5 Nr. 3 GlüStV 2012 eine Erlaubnis für solche Online-Glücksspiele ausgeschlossen, bei denen besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholung bestehen. Lotterien mit hoher Ziehungsfrequenz, die dadurch zum Weiterspielen animieren, sind im Internet daher nicht erlaubnisfähig. Entsprechendes gilt für Sportwetten, bei denen nach § 21 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 ein generelles Verbot von Live-Ereigniswetten besteht. Auch im Übrigen ist nicht ersichtlich, inwieweit die begrenzte und regulierte Zulassung von Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten im Internet die Erreichung des Ziels der Suchtbekämpfung bei im Internet weiterhin verbotenen Glücksspielen konterkarieren würde.
- 43 Dass es bei der Prüfung der unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeit einer restriktiven nationalen Regelung im Bereich der Glücksspiele nicht nur auf die Zielset-

zung dieser Regelung im Moment ihres Erlasses ankommt, sondern auch auf die nach ihrem Erlass zu bewertenden Auswirkungen (vgl. EuGH, Urteile vom 30. Juni 2016 - C-464/15 [ECLI:EU:C:2016:500], Admiral - und vom 14. Juni 2017 - C-685/15, a.a.O., Online Games -), führt zu keiner anderen Beurteilung. Vorliegend ist zu berücksichtigen, dass die partielle und streng regulierte Öffnung des Internetvertriebswegs hinsichtlich der Sportwetten ausdrücklich Experimentiercharakter hat (vgl. § 10a GlüStV 2012). Im Rahmen der Experimentierklausel soll erprobt werden, ob sich durch ein kontrolliertes Angebot privater Konzessionäre die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages, insbesondere das Ziel, den Schwarzmarkt zurückzuführen bzw. in ein legales Feld zu überführen (vgl. amtl. Erl. S. 8 = LT-Drs. BW 15/1570, S. 55), besser verwirklichen lassen. Die Experimentierklausel ist gerade darauf angelegt, Erfahrungen zu sammeln und die Ergebnisse der probeweisen Öffnung systematisch zu beobachten und auszuwerten (vgl. amtl. Erl. S. 10 = LT-Drs. BW 15/1570, S. 57). Da dieses Experiment noch nicht abgeschlossen ist, sondern die Erteilung der zahlenmäßig limitierten Sportwettenkonzessionen angesichts noch hierzu anhängiger gerichtlicher Verfahren weiterhin aussteht, kann die probeweise Öffnung des Vertriebswegs Internet, insbesondere hinsichtlich seiner Eignung, noch nicht abschließend bewertet werden. Die beschränkte Öffnung für Online-Lotterien und -Pferdewetten steht zwar nicht unter diesem Experimentiervorbehalt. Es fehlen aber jegliche Anhaltspunkte dafür, dass die regulierte Öffnung dieser Glücksspielarten eine allgemeine Spielleidenschaft über diesen begrenzten Markt hinaus entfacht hätte.

- 44 c) Soweit der Bescheid vom 21. Januar 2010 auf das Online-Sportwettenangebot der Klägerin zielt, kann ihr das Fehlen der erforderlichen Erlaubnis entgegengehalten werden. Sie hat nach eigenem Bekunden nicht an dem Sportwettenkonzessionsverfahren teilgenommen, obwohl ihr eine Antragstellung rechtlich und faktisch möglich gewesen wäre.
- 45 Die normative Ausgestaltung des Konzessionserteilungsverfahrens für Sportwetten in den §§ 4a bis 4e GlüStV 2012 bietet eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Durchführung des Erlaubnisverfahrens und ist insbesondere unionsrechtlich nicht zu beanstanden. Als eine die Dienstleistungsfreiheit nach

Art. 56 f. AEUV beschränkende Regelung genügt der Erlaubnisvorbehalt nur dann den Anforderungen dieser Bestimmungen, wenn das Erlaubnisverfahren auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruht, die der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden zum Schutz vor willkürlichen Entscheidungen hinreichende Grenzen setzen. Zudem muss jedem, der von einer auf einem solchen Eingriff beruhenden Maßnahme betroffen ist, ein wirkungsvoller Rechtsweg offenstehen (vgl. EuGH, Urteile vom 3. Juni 2010 - C-203/08 [ECLI:EU:C:2010:307], Sporting Exchange - Rn. 50, vom 8. September 2010 - C-46/08, a.a.O., Carmen Media - Rn. 87 und vom 4. Februar 2016 - C-336/14 [ECLI:EU:C:2016:72], Ince; BVerwG, Urteile vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303 <321> und vom 20. Juni 2013 - 8 C 39.12 - juris Rn. 54). Diesen Anforderungen tragen die an die EU-Kommission notifizierte Regelungen über die Erteilung einer Sportwettenkonzession in den §§ 4a bis 4e GlüStV 2012, insbesondere durch das in § 4b GlüStV 2012 geregelte Verfahren, Rechnung. § 4b Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2012 gibt vor, dass die Konzessionen nach Aufruf zur Bewerbung und Durchführung eines transparenten, diskriminierungsfreien Auswahlverfahrens erteilt werden. Die in den §§ 4a bis 4e GlüStV 2012 geregelten Anforderungen ermöglichen eine präventive Prüfung insbesondere der für die Wetttätigkeit erforderlichen persönlichen Zuverlässigkeit und der Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes (vgl. § 4a Abs. 4 GlüStV 2012). Durch die in § 4b Abs. 5 GlüStV 2012 genannten und in § 4b Abs. 2 GlüStV 2012 konkretisierten Auswahlkriterien wird das Ermessen der Auswahlbehörde hinreichend begrenzt. Es werden detailliert die Unterlagen aufgeführt, welche die Grundlage der Auswahlentscheidung bilden müssen. Ob das Konzessionsverfahren tatsächlich nach diesen gesetzlichen Kriterien abläuft und ob eine auf dieser Grundlage erteilte oder abgelehnte Konzessionsentscheidung rechtmäßig ist, kann jeder Bewerber gerichtlich überprüfen lassen. Dabei kann er zur effektiven Durchsetzung seiner Rechte auch um Eilrechtsschutz nachsuchen.

- 46 Hat es die Klägerin trotz dieser ausreichenden rechtlichen Rahmenbedingungen unterlassen, einen Antrag auf Erteilung einer Sportwettenkonzession zu stellen, obwohl ihr dies ohne Weiteres möglich gewesen wäre, kann sie sich nicht darauf berufen, dass das gesetzlich ausreichend geregelte Konzessions-



verfahren in seiner praktischen Umsetzung gegenüber denjenigen, die einen Antrag gestellt haben, rechtsfehlerhaft durchgeführt worden wäre. Sie kann folglich nicht geltend machen, dass das zuständige Hessische Ministerium des Innern und für Sport in seinem Verwaltungsverfahren zur Vergabe der 20 Sportwettenkonzessionen nach ihrer Auffassung normative Vorgaben nicht beachtet oder diese nicht in angemessener Zeit umgesetzt habe. Denn diese rechtlichen Fragen betreffen eine etwaige Verletzung eines Bewerberverfahrensanspruchs aus Art. 3 Abs. 1 GG, die nur derjenige geltend machen kann, der überhaupt zum Kreis der Bewerber gehört. Überdies berühren solche Einwände gegen die tatsächliche Durchführung des Erlaubnisverfahrens allein die Rechtmäßigkeit einer zukünftigen Konzessionsentscheidung, die am Maßstab der gesetzlichen (Verfahrens-)Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages und des Verfassungs- und Unionsrechts selbständig überprüfbar wäre. Eine solche in einem Konzessionsverfahren gegenüber der Klägerin ergangene Entscheidung steht aber vorliegend im Verfahren zur Anfechtung einer Untersagungsverfügung nicht zur Prüfung.

- 47 Abweichendes folgt auch nicht aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wonach einem Wirtschaftsteilnehmer nicht vorgeworfen werden kann, auf eine Bewerbung um eine Konzession angesichts fehlender Rechtssicherheit verzichtet zu haben (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012 - C-72/10 und C-77/10 [ECLI:EU:C:2012:80], Costa und Cifone -). Sie betrifft den - hier nicht vorliegenden - Fall, dass der Wirtschaftsteilnehmer von einer früheren Konzessionsausschreibung unionsrechtswidrig ausgeschlossen worden war und sich deshalb bei einer späteren, erneuten Ausschreibung nicht nochmals um die Erteilung einer Konzession bemühte. Soweit der Europäische Gerichtshof des Weiteren entschieden hat, dass die Anwendung der fraglichen Vorschriften gegenüber allen Bietern transparent sein müsse (EuGH, Urteil vom 22. Juni 2017 - C-49/16 [ECLI:EU:C:2017:491], Unibet -), betraf dies nationale Vorschriften, die dem Wirtschaftsminister die Auswahl zwischen einem transparenten und einem intransparenten Verfahren überließen, und nicht solche Normen, die - wie hier - ausschließlich die Durchführung eines transparenten Verfahrens vorsehen. Dass § 10a Abs. 3 GlüStV 2012 die Anzahl der höchstens zu erteilenden Konzessionen auf 20 begrenzt, berührt nicht die Transparenz des

Auswahlverfahrens und ist angesichts der hierfür genannten tragfähigen Gründe (vgl. amtl. Erl. S. 11 = LT-Drs. BW 15/1570 S. 58) auch nicht willkürlich.

- 48 d) Ist das nach § 4 Abs. 4 und 5 GlüStV 2012 vorgesehene teilweise Verbot des Veranstaltens und Vermittelns öffentlicher Glücksspiele im Internet mit Verfassungs- und Unionsrecht vereinbar, gilt Entsprechendes für das Verbot, im Internet für Glücksspiele zu werben (§ 5 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2012), von dem Ausnahmen lediglich für Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten möglich sind (§ 5 Abs. 3 Satz 2 GlüStV 2012). Mit der Nutzung des Internets als Werbemedium ist eine besonders starke Anreizwirkung verbunden, die mit den Zielen der Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht und des Jugendschutzes unvereinbar wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 - BVerwGE 140, 1 <18>). Soweit das Spielangebot im Internet zugelassen wird, entspricht es der angestrebten Kanalisierungswirkung, es dort auch bewerben zu dürfen (vgl. amtl. Erl. S. 29 = LT-Drs. BW 15/1570, S. 76). Dem Ziel der Suchtprävention wird durch die nach § 5 Abs. 1, 2 und 4 GlüStV 2012 geltenden Werberestriktionen Rechnung getragen.
- 49 Die Zwangsgeldandrohung in Ziffer 3 des Bescheides vom 21 Januar 2010, die auf §§ 20, 18, 19 und 23 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für Baden-Württemberg beruht, und die in Ziffer 4 des Bescheides auf der Grundlage von §§ 1, 4, 7 und 12 Abs. 4 des Landesgebührengesetzes gestützte Gebührensatzfestsetzung sind rechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden.
- 50 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Soweit die Revision des Beklagten erfolgreich war, sind der Klägerin die Kosten des Verfahrens gemäß § 154 Abs. 1 VwGO aufzuerlegen. Der Beklagte trägt gemäß § 161 Abs. 2 VwGO jedoch die Kosten des hinsichtlich weiterer unbenannter Glücksspielarten in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärten Teils des Rechtsstreits, weil die Klägerin nach dem Sach- und Streitstand im Zeitpunkt der Erledigung insoweit voraussichtlich obsiegt hätte. Die Untersagungsverfügung war, soweit sie über die von der Klägerin konkret angebotenen Glücksspielarten hinaus das Veranstalten, Vermitteln, hierfür Werben und Unterstützen jeglichen Glücksspiels im Sinne von § 3 GlüStV 2012 auf In-

ternetseiten, die von Baden-Württemberg aus erreichbar sind, untersagte, nicht hinreichend bestimmt. Der Wortlaut des § 3 Abs. 1 GlüStV 2012, auf den die Verfügung in ihrem Untersagungstenor Bezug nahm, war auch für den fachkundigen Adressaten nicht so eindeutig, dass dieser unzweifelhaft erkennen konnte, welche Verhaltensweisen für ihn noch erlaubt und welche schon verboten waren. Den insoweit möglicherweise drohenden Streit konnte der Beklagte nicht durch Verwendung des Gesetzeswortlautes im Tenor seines Bescheides in das Vollstreckungsverfahren verlagern. Entsprechend bestimmt sich die Kostenlast bezüglich des von den Teilerledigungserklärungen umfassten Untersagungszeitraums bis zur Revisionsverhandlung. Es entspricht billigem Ermessen, den Umfang des voraussichtlichen Unterliegens des Beklagten mit einem Viertel des Streitwertes zu bemessen und eine dementsprechende quotale Kostentragung anzusetzen.

VPrBVerwG Dr. Christ  
ist wegen seiner Ernennung zum  
RiBVerfG zum 1. Dezember 2017  
gehindert zu unterschreiben.  
Dr. Held-Daab

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 15 000 € festgesetzt.

VPrBVerwG Dr. Christ  
ist wegen seiner Ernennung zum  
RiBVerfG zum 1. Dezember 2017  
gehindert zu unterschreiben.  
Dr. Held-Daab

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller