

Urteil Az. 6 S 1426/14*

VGH Baden-Württemberg

8. September 2015

Leitsätze

1. Dem Bestimmtheitsgebot des §37 Abs. 1 LVwVfG wird nicht genügt, wenn und soweit nur die Wiederholung des Inhalts einer Gesetzesvorschrift mit gleichen oder anderen Worten erfolgt, ohne dass eine Konkretisierung auf den Einzelfall vorgenommen wird und so die Wertung dem Adressaten überlassen bleibt. Die Verwendung generalisierender Begriffe ist möglich, wenn sie eine Bestimmbarkeit im konkreten Fall gestatten.

2. Die zuständige Behörde muss gegen sämtliche Anbieter vergleichbarer Geschäftsmodelle grundsätzlich gleichermaßen einschreiten bzw. in den Fällen eines abgestuften Vorgehens gegen einzelne Anbieter oder Anbietergruppen sachliche Gründe anführen.

Tenor

- 1 Auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 3. November 2011 - 3 K 386/10 - geändert. Die Verfügung des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 21.01.2010 wird aufgehoben, soweit sie den Zeitraum ab dem 08.09.2015 betrifft.
- 2 Das beklagte Land trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.
- 3 Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 4 Die Klägerin begehrt die Aufhebung einer glücksspielrechtlichen Untersagungsver-

*<http://openjur.de/u/864335.html> (= openJur 2015, 19356)

fügung des beklagten Landes ex nunc.

- 5 Die Klägerin ist eine als (private) limited company organisierte juristische Person mit Sitz in ... und verfügt dort über eine glücksspielrechtliche Lizenz. Sie betreibt die Internetseiten ... und ..., auf denen sie auch in deutscher Sprache die Teilnahme an verschiedenen Online-Spielen, darunter Poker- und Casinospiele, anbietet. Das ursprüngliche Angebot zur Teilnahme an Sportwetten über diese Internetseiten ist derzeit eingestellt; seine Wiederaufnahme ist nicht ausgeschlossen.
- 6 Nach vorheriger Anhörung untersagte das beklagte Land der „...“ mit auf §9 Abs. 1 Satz 2, 3 Nr. 3 GlüStV a.F. gestützter Verfügung des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 21.01.2010 in Baden-Württemberg öffentliches Glücksspiel im Sinne von §3 GlüStV a.F. zu veranstalten, zu vermitteln, hierfür zu werben oder solche Tätigkeiten zu unterstützen (Ziff. 1 der Verfügung), gab ihr auf, die untersagten Tätigkeiten unverzüglich und dauerhaft einzustellen und die Einstellung dem Regierungspräsidium Karlsruhe mitzuteilen (Ziff. 2) und drohte ihr für den Fall, dass sie Ziffern 1 und 2 der Verfügung binnen zwei Wochen nach deren Bekanntgabe nicht nachkomme, ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000,- EUR an (Ziff. 3). Bei den angebotenen Sportwetten, Poker- und Casinospiele handle es sich um öffentliches Glücksspiel im Sinne von §3 Abs. 1, 2 GlüStV a.F.. Die erforderliche, auf Baden-Württemberg bezogene Erlaubnis hierfür sei nicht erteilt worden und könne auch nicht erteilt werden. Die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspiel sei in der Hand des Staates monopolisiert. Mit den Internetseiten werde gleichzeitig unter Verstoß gegen §5 Abs. 3, 4 GlüStV a.F. für öffentliches Glücksspiel im Internet bzw. für unerlaubtes Glücksspiel geworben. Es werde darauf hingewiesen, dass die Verfügung sich auf alle betriebenen Internetauftritte erstreckte, sofern dort öffentliches Glücksspiel betrieben werde und dieses Angebot von Baden-Württemberg aus erreichbar sei.
- 7 Die Klägerin hat am 13.02.2010 beim Verwaltungsgericht Karlsruhe Klage erhoben. Sie hat u.a. geltend gemacht, die angefochtene Verfügung sei ihr nicht ordnungsgemäß bekanntgegeben worden, vielmehr an ein Unternehmen mit ähnlicher Firma unter ihrer Anschrift adressiert gewesen. Mit der Verfügung werde gegen das völkerrechtliche Territorialitätsprinzip verstoßen. Die Umsetzung der Verfügung sei faktisch nur im Wege einer bundesweiten Maßnahme durch Abschalten der Websites möglich. Hierfür fehle es dem beklagten Land an der Verbandskompetenz. Der Verfügung mangle es auch an der erforderlichen Bestimmtheit. Siebürde ihr die Prüfung auf, welche der von ihr veranstalteten Spiele Glücksspiele im Sinne des §3 Abs. 1 GlüStV a.F. seien. Poker sei tatbestandlich kein Glücksspiel, jedenfalls sei jede Variante gesondert zu prüfen. Die Verpflichtung zum Abschalten aller, auch legale Angebote in anderen Ländern umfassende Websites sei unverhältnismäßig. Alternative Maßnahmen der Geolokalisation oder Festnetz- und Handyortung seien technisch nicht mit hinreichendem Erfolg durchführbar und verstießen auch im Einwilligungsfall gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen. Das Abschalten der Websites sei auch nicht erforderlich, weil mit der (erfolgten) Aufnahme eines Disclaimers in die End-

benutzervereinbarung auf ihren Websites eine im Vergleich zu dem kompletten Abschalten der Websites milderes Mittel zur Verfügung stehe. Auch sei die praktische Umsetzung der Geolokalisation unzumutbar, weil sie ihr Geschäftsmodell in Frage stellen würde. Die Vornahmefrist sei zu kurz, das angedrohte Zwangsgeld unverhältnismäßig hoch.

- 8 Das beklagte Land ist der Klage entgegengetreten und hat u.a. geltend gemacht, der Bescheid sei ordnungsgemäß bekanntgegeben worden. Die Bekanntgabe werde durch ... geduldet. Außerdem sei es der Klägerin verwehrt, sich auf völkerrechtliche Verbote zu berufen. In der Verfügung sei lediglich die Firma der Klägerin unvollständig angegeben worden, ohne dass hierunter die Erkennbarkeit des Adressaten leide. Der Bestimmtheit der Verfügung stehe nicht entgegen, dass die Wahl der konkreten Art und Weise der Umsetzung in das Ermessen der Klägerin gestellt werde. Die Vorgabe eines konkreten Mittels sei unverhältnismäßig. Es seien Möglichkeiten zur Erreichung des Unterlassungserfolgs aufgezeigt worden. Die Umsetzung der Verfügung sei auch tatsächlich und (datenschutz-)rechtlich, insbesondere durch Handyortung oder Geolokalisation, möglich. Auch sei die vollständige Löschung der Internetseiten zumutbar. Das vollständige Entfernen der Internetseiten bzw. ihre Sperrung in ganz Deutschland habe zwar Auswirkungen über Baden-Württemberg hinaus, sei aber von ihrer Verbandskompetenz gedeckt. Die an sich entbehrliche Umsetzungsfrist sei ausreichend, die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes angemessen.
- 9 Mit Urteil vom 03.11.2011, der Klägerin zugestellt am 10.11.2011, hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es u.a. ausgeführt, da die Klägerin Spielern in Baden-Württemberg durch ihr Internetangebot die Teilnahme an Glücksspielen ermögliche, sei das Regierungspräsidium Karlsruhe zum Erlass der Untersagungsverfügung zuständig, weil sich die polizeiliche Gefahr in Baden-Württemberg realisiere. Die Untersagungsverfügung sei auch gegenüber der Klägerin durch ordnungsgemäße Bekanntgabe wirksam geworden. Dass sie Adressatin der Verfügung sei, gehe hinreichend bestimmt aus dem Bescheid hervor. Dies ergebe sich nicht zuletzt daraus, dass sie diejenige sei, die auf den in der Verfügung im Einzelnen benannten Internetseiten Sportwetten sowie Poker- und Casinospiele veranstalte. Zudem sei die Verfügung an eine Adresse übersandt worden, an der nur sie ihren Sitz habe. Bei den von der Klägerin dargebotenen Sportwetten, Poker- und Casinospiele handele es sich um Glücksspiel im Sinne von §3 Abs. 1 GlüStV. Insbesondere sei auch Poker als Glücksspiel zu qualifizieren. Die streitgegenständliche Verfügung sei auch hinreichend bestimmt. Von der Klägerin werde unter Hinweis auf die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags das Unterlassen jeglicher Veranstaltung von öffentlichem Glücksspiel und der Werbung hierfür verlangt. Einer weiteren Präzisierung und Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Glücksspielarten habe es nicht bedurft. Es habe der Klägerin als verpflichteter Adressatin auch selbst überlassen werden dürfen, auf welche Weise sie der Unterlassungsanordnung nachkomme. Maßgeblich sei einzig, dass vom Gebiet des Landes Baden-Württemberg aus Spielangebote der Klägerin nicht

mehr angenommen werden könnten und diesbezügliche Werbung nicht mehr abgerufen werden könne. Mit dieser Verpflichtung werde von der Klägerin weder etwas rechtlich noch tatsächlich Unmögliches verlangt noch sei ihr die Befolgung unzumutbar. Da neben der Möglichkeit der vollständigen Entfernung des Internetinhalts das Verfahren der Geolokalisation existiere, sei jedenfalls nicht von einer technischen Unmöglichkeit des angegriffenen Bescheids auszugehen. Selbst die bundesweite Entfernung des Internetinhalts sei der Klägerin zuzumuten. Unerheblich sei insoweit, dass mit der streitigen Verfügung nur für Baden-Württemberg ein Veranstaltungs- und Werbeverbot ausgesprochen worden sei. Denn diese Beschränkung entspreche der nach §9 Abs. 1 GlüStV a.F. auf Baden-Württemberg beschränkten Kompetenz des Beklagten. Das angedrohte Zwangsgeld stehe in angemessenem Verhältnis zu den erzielbaren Gewinnen aus den von der Klägerin veranstalteten Glücksspielen. Nach §20 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz LVwVG brauche eine Frist nicht bestimmt zu werden, wenn eine Duldung oder wie vorliegend Unterlassung erzwungen werden solle. Es bestünden zudem keine Bedenken, dass jedenfalls die der Klägerin auch zumutbare bundesweite Einstellung der Veranstaltungstätigkeit im Internet in der gesetzten Frist möglich sei. In dem Urteil wurde die Berufung zugelassen.

- 10 Die Klägerin hat am 12.12.2011 Berufung eingelegt und mit am 10.01.2012 beim Senat eingegangenen Schriftsatz begründet. Sie trägt ergänzend u.a. vor, das Internetvertriebsverbot des §4 Abs. 4 GlüStV n.F. sei nicht kohärent ausgestaltet. Ein Internetvertriebsverbot für Glücksspiele sei zwar grundsätzlich mit der Dienstleistungsfreiheit vereinbar, jedoch nur, wenn es sich ausnahmslos auf jedes Anbieten von Glücksspiel beziehe. Der neue Glücksspielstaatsvertrag enthalte aber kein generelles Internetvertriebsverbot mehr. In §4 Abs. 5 GlüStV n.F. fänden sich Ausnahmeregelungen für den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet. Des Weiteren gelte das Internetvertriebsverbot gemäß §27 Abs. 2 Satz 2 GlüStV n.F. nicht für Pferdewetten im Internet. Diese unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Sektoren sei nicht gerechtfertigt. Denn der Beklagte habe nicht nachgewiesen, dass mit dieser unterschiedlichen Behandlung die in §1 GlüStV n.F. normierten Ziele verfolgt würden. Das Internetwerbverbot aus §5 Abs. 3 GlüStV n.F. sei ebenfalls nicht mehr absolut ausgestaltet. Vielmehr biete §5 Abs. 3 GlüStV n.F. teilweise die Möglichkeit, Werbung im Internet für Glücksspiel zuzulassen. Die Inkohärenz ergebe sich auch daraus, dass das Glücksspiel an gewerblichen Glücksspielautomaten, das am stärksten suchtauslösend sei, weiterhin einer unbeschränkten Anzahl von privaten Anbietern offenstehe. Auch Pferdewetten könnten von einer potentiell unbeschränkten Anzahl von privaten Anbietern angeboten werden, obwohl sie nur einen Unterfall zu sonstigen Sportwetten darstellten. Bei Sportwettanbietern werde die Anzahl gemäß §10a Abs. 2 GlüStV n.F. auf die willkürlich erscheinende Zahl von 20 begrenzt. Allein in Schleswig-Holstein hätten 25 Anbieter eine Genehmigung erhalten. Auch der Erlaubnisvorbehalt des §4 Abs. 1 GlüStV n.F. sei inkohärent und damit europarechtswidrig. Grund hierfür sei die unsystematische und inkohärente Ausgestaltung des Konzessionsverfahrens für das Anbieten von Online-

Sportwetten und die fehlende Erlaubnismöglichkeit für Online-Casinospiele und Online-Poker, die weniger suchtgefährdend als das für private Veranstalter zulässige Automatenglücksspiel und die einer Erlaubnis zugänglichen Sportwetten seien. Zwar könne generell ein Erlaubnisvorbehalt eine zulässige Maßnahme zur Begrenzung des Zugangs zum Glücksspielmarkt sein. Das unter dem neuen Glücksspielstaatsvertrag aufgestellte System der Konzessionen für Sportwetten entspreche aber nicht den europarechtlichen Bedingungen. Es gebe keine objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien. Auch spreche die Regelung des §4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV n.F., wonach es keinen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Genehmigung gebe, gegen eine nicht-willkürliche Ermessensausübung durch die Behörden und einen effektiven Rechtsbehelf. Casinospiele oder Poker könnten nur offline und nur von staatlichen Monopolisten angeboten werden. Die Regelungen des Staatsmonopols für Glücksspiele und das Internetverbot strahlten deshalb auf den Erlaubnisvorbehalt aus. Aufgrund dieser Regelungen sei es ihr nicht möglich, eine Genehmigung unter dem Regime des neuen Glücksspielstaatsvertrags zu erhalten. Da diese Regelungen unionsrechtswidrig seien, sei auch der Erlaubnisvorbehalt unionsrechtswidrig. Auch könne der Erlaubnisvorbehalt eine Untersagungsverfügung nur bei fehlender Erlaubnisfähigkeit rechtfertigen. Das beklagte Land habe nicht dargelegt, weshalb die materiellen Voraussetzungen für eine Erteilung einer Erlaubnis nicht vorlägen. Ihr Angebot sei erlaubnisfähig, wenn der neue Glücksspielstaatsvertrag europarechtskonform angewendet werde. Die Beantragung einer Glücksspielerlaubnis sei bisher vollkommen aussichtslos gewesen, da sich der Beklagte mit Sicherheit auf das europarechtswidrige Internetvertriebsverbot berufen hätte, um diesen Antrag abzulehnen. Aus diesem Grund sei es dem Beklagten verwehrt, sich nunmehr auf die fehlende formelle Antragstellung zu berufen. Auf eine offensichtliche Erlaubnisfähigkeit komme es nicht an, obwohl ihr Angebot auch dieses Kriterium erfülle. Die Genehmigungsfähigkeit zeige sich schon daran, dass die ..., eine mit ihr verbundene Gesellschaft, in Schleswig-Holstein eine Lizenz für die Veranstaltung und den Vertrieb von Online-Casinospielen, welche auch Poker einschließe, und Sportwetten erhalten habe. Sie sei als Gesellschaft derselben Firmengruppe denselben konzerninternen Richtlinien unterworfen wie die ... und halte im Wesentlichen vergleichbare Geldwäschevermeidungs-, Jugend- und Spielerschutz- sowie Betrugsvorsorgekonzepte vor. Der vom beklagten Land in diesem Zusammenhang angeführte §4 Abs. 5 GlüStV n.F. beziehe sich ausdrücklich auf den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet. Diese Spiele würden von ihr derzeit jedoch nicht angeboten. Sie sei auch gewillt, sich um eine Erlaubnis zu bemühen und die entsprechenden Anforderungen zu erfüllen, wenn es die Möglichkeit einer europarechtskonformen Erlaubniserteilung gäbe. Weil das Erlaubnisverfahren für Sportwetten nicht die europarechtlichen Vorgaben erfülle, könne ihr mögliches Sportwettangebot ebenfalls nicht aufgrund des bloßen Fehlens einer formellen Erlaubnis verboten werden. Die Untersagungsverfügung sei so auszulegen, dass sie sich auch auf Webseiten beziehe, die nur der Kontrolle von mit ihr verbundenen Unternehmen unterlägen. Damit sei die Untersagungsverfügung unzumutbar. Denn die ... verfüge über eine Lizenz zum

Veranstalten von Online-Sportwetten und Online-Casinospielen in Schleswig-Holstein. Daher sei ihr eine deutschlandweite Sperrung ebenso wie die Geolokalisation nicht zuzumuten, sofern davon auch das Angebot in Schleswig-Holstein betroffen sei. Im Übrigen trete die streitgegenständliche Verfügung in Konflikt mit den beiden Genehmigungen aus Schleswig-Holstein, die der ... erteilt worden seien. Während die Verfügung alle Spieler umfasse, die sich zur Zeit der aktiven Spielteilnahme in Baden-Württemberg aufhielten, gälten die Genehmigungen der ... aus Schleswig-Holstein für Spieler mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in Schleswig-Holstein. Für Spieler mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthaltsort in Schleswig-Holstein, die sich für kurze Zeit in Baden-Württemberg aufhielten, stehe die Verfügung daher in direktem Widerspruch zu dem nach den Genehmigungen aus Schleswig-Holstein zulässigen Angebot. Der Verfügung fehle es an einer hinreichenden Konkretisierung auf ihr Angebot. Dies zeige sich auch daran, dass die Verfügung ohne nähere Begründung auch das Vermitteln von Glücksspielen untersage, ohne dass dargelegt werde, inwieweit sie jemals als Vermittlerin tätig geworden sei. Vollkommen unklar sei auch, was mit der Formulierung „solche Tätigkeiten zu unterstützen“ gemeint sei. Die Verfügung sei auch ermessensfehlerhaft. Insbesondere sei nicht ersichtlich, warum gerade gegen sie vorgegangen werde, obwohl der ..., die mit ihr konzernrechtlich verbunden sei, in Schleswig-Holstein Genehmigungen erteilt worden seien. Der Konzern bemühe sich um den Erhalt von Genehmigungen, wo dies möglich sei, wohingegen andere Anbieter ohne Interesse an einer rechtmäßigen Ausgestaltung ihres Angebots unbehelligt blieben. Sie werde auch in ihren Rechten aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt, wenn der Beklagte nicht mehr im Wege von neuen Untersagungsverfügungen gegen vermeintliche Anbieter von Glücksspielen im Internet vorgehe, während er gleichzeitig an der streitgegenständlichen Verfügung gegen sie festhalte. Soweit der Beklagte ausführe, dass Poker- und Casinospiele, anders als Lotterien, Sport- und Pferdewetten, schnelle Spielintervalle hätten und somit gerechtfertigterweise entsprechend §4 Abs. 5 Nr. 3 GlüStV n.F. strenger als Sportwetten und Lotterien reguliert werden müssten, da Spiele mit einem schnellen Spielintervall suchtfördernd wirkten, sei darauf hinzuweisen, dass das schnelle Spielintervall keine Frage des angebotenen Spiels sei, sondern lediglich der Art und Weise, wie ein Spiel angeboten werde. Das behauptete hohe Spielintervall bei Pokerspielen lasse sich bei entsprechenden Spielen, die häufig über mehrere Stunden andauerten, bereits tatsächlich nicht feststellen.

- 11 Die Klägerin beantragt,
- 12 das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 3. November 2011 - 3 K 386/10 - zu ändern und die Verfügung des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 21.01.2010 aufzuheben, soweit sie den Zeitraum ab dem 08. September 2015 betrifft.
- 13 Das beklagte Land beantragt,
- 14 die Berufung zurückzuweisen.

15 Es sei einem Anbieter zumutbar, Geolokalisationsmaßnahmen so einzurichten, dass ein Aufrufen der Internetseite im gesamten Bundesgebiet nicht mehr möglich sei, sofern der Anbieter geltend mache, Geolokalisationsmaßnahmen seien in Bezug auf die einzelnen Bundesländer nicht erfolgversprechend. Der zwischenzeitlich beendete Sonderweg Schleswig-Holsteins im Glücksspielbereich habe keine Auswirkungen auf die Kohärenz der in den anderen Bundesländern bestehenden Internetverbote für Glücksspiele. Die von der Klägerin angebotenen Poker- und Casinospiele seien nicht erlaubnisfähig, da derartige Glücksspiele im Internet generell nicht angeboten werden dürften. Daneben würden auch bei diesen Glücksspielen die in §4 Abs. 5 GlüStV n.F. normierten Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Internetglücksspielen nicht eingehalten. Da die von der Klägerin im Internet angebotenen Glücksspiele nicht erlaubnisfähig seien, läge im Hinblick auf die Untersagung - wie nach altem Recht - eine Ermessensreduktion auf Null vor. Zwar gebe es nach neuem Recht kein generelles Internetverbot mehr, vielmehr sei unter bestimmten Voraussetzungen das Anbieten von Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten im Internet gestattet, doch führe diese Öffnung des Internets für bestimmte Glücksspielarten nicht dazu, dass von einer Ermessensreduktion auf Null abzusehen und die Ermessenserwägungen an die aktuelle Rechtslage anzupassen wären. Denn die in §4 Abs. 5 GlüStV n.F. genannten Glücksspiele seien nicht per se erlaubnisfähig, sondern nur, wenn die dort genannten spezifischen Voraussetzungen für die Zulässigkeit eingehalten würden. Dies sei aber bei den von der Klägerin angebotenen Glücksspielen nicht der Fall. Da die von der Klägerin angebotenen Glücksspiele aus einer Vielzahl von Gründen nicht erlaubnisfähig seien, sei es auch nicht möglich, die Erlaubnisfähigkeit mittels Nebenbestimmungen sicherzustellen. Ungeachtet dessen sei eine Verpflichtung, von der Untersagung unerlaubten Glücksspiels abzusehen und statt dessen die fehlende Erlaubnisfähigkeit durch Nebenbestimmungen sicherzustellen, nur dann gegeben, wenn für das betreffende Glücksspiel ein Erlaubnis Antrag gestellt worden sei und die Erlaubnisfähigkeit des Glücksspiels ohne tiefgehende Prüfung festgestellt werden könne. Diese Voraussetzungen seien nicht gegeben. Das für Poker- und Casinospiele bestehende Internetverbot sei auch nicht wegen Verstoß gegen das Kohärenzgebot unionsrechtswidrig. Die im Internet zugelassenen Glücksspiele wiesen ein deutlich geringeres Suchtpotential auf als Poker- und Casinospiele. Aus §4 Abs. 5 Nr. 3 GlüStV n.F. ergebe sich, dass im Internet generell keine Spiele mit einem schnellen Spielintervall erlaubt werden könnten, weil ein schnelles Spielintervall suchtfördernd wirke. Poker- und Casinospiele hätten aber, anders als Lotterien, Sport- und Pferdewetten, per se ein äußerst schnelles Spielintervall. Da das Internetverbot für Poker- und Casinospiele unionsrechtskonform sei, könne der Klägerin auch die fehlende Erlaubnis zum Veranstellen derartiger Glücksspiele entgegengehalten werden. Entgegen der Ansicht der Klägerin seien die von ihr angebotenen Internetglücksspiele nicht erlaubnisfähig. Um den Ausschluss minderjähriger Spieler im Internet sicherzustellen, verlange §4 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV n.F. die Identifizierung und Authentifizierung der Spieler. Die Klägerin führe ein solches Identifizierungsverfahren nicht durch. Die Erlaubnisfähigkeit ergebe sich auch nicht

daraus, dass im Konzernverbund der Klägerin eine schleswig-holsteinische Erlaubnis für die von ihr angebotenen Poker- und Casinospiele erteilt worden sei. Diese Erlaubnis habe in Baden-Württemberg keine Gültigkeit. Auf der Internetseite ... biete die Klägerin Spiele an, die nach dem zwischenzeitlich aufgehobenen Landesglücksspielgesetz Schleswig-Holstein nicht erlaubnisfähig gewesen wären. Ungeachtet dessen stelle die Geolokalisation nur einen Baustein unter mehreren dar, mit dem die Klägerin der Verfügung nachkommen könne. Daneben weise die Geolokalisation eine sehr hohe Schärfe auf. Es genüge die Bestimmbarkeit der Verfügung. Die Klägerin biete im Internet über diverse Internetseiten eine sehr große Anzahl von unerlaubten Glücksspielen an. Vor diesem Hintergrund sei es nicht geboten, diese Spiele in der Verfügung einzeln aufzuführen, zumal die Klägerin ihr Spielangebot auch variere und regelmäßig neue Spiele in ihr Sortiment aufnehme. Es genüge demnach, ihr pauschal unerlaubtes öffentliches Glücksspiel zu untersagen. Anders sei die Fallkonstellation zu beurteilen, dass nur ein Spiel angeboten werde, bei dem streitig sei, ob es sich überhaupt um ein Glücksspiel handle. Dann sei eine Pauschaluntersagung von Glücksspielen nicht zulässig, die Untersagung müsse vielmehr auf das konkrete Spiel beschränkt werden. Sofern die Klägerin behaupte, sie habe zu keiner Zeit Glücksspiele vermittelt, stehe dies der Bestimmtheit der Verfügung nicht entgegen. Fraglich könne allenfalls sein, ob es erforderlich gewesen sei, ihr auch das Vermitteln von unerlaubtem Glücksspiel zu untersagen. Bei einer Beschränkung der Verfügung auf das Untersagen des Veranstaltens bestünde das Risiko, dass die Klägerin den Internetauftritt weiterführe, aber nicht mehr als Veranstalter der angebotenen Glücksspiele auftrete, sondern die Veranstalterereignis auf ein anderes Unternehmen übertragen werde und die Klägerin nun an dieses Unternehmen vermittele oder die Veranstaltung durch ein anderes Unternehmen anderweitig unterstütze. Anders als die Klägerin meine, sei es nicht nur gegen die Klägerin vorgegangen, sondern gegenüber einer Vielzahl von Anbietern seien ebenfalls vergleichbare Untersagungsverfügungen ausgesprochen worden. Man habe auch im Jahr 2013 noch Untersagungen gegen unerlaubtes Glücksspiel ausgesprochen. Allerdings habe es seine Tätigkeit im Bereich der Untersagung von Poker- und Casinospiele im Internet wegen der Rechtsprechung einstellen müssen. Nachdem der EuGH aber festgestellt habe, dass die Rechtslage in Schleswig-Holstein keine Auswirkungen auf die Kohärenz des Internetverbots für Poker- und Casinospiele habe, habe es seine Untersagungstätigkeit in diesem Bereich wieder aufgenommen und bereits mehrere Anhörungen versandt und auch in zwei Fällen bereits eine Untersagung erlassen. Ungeachtet dessen liege im vorliegenden Fall eine Ermessensreduktion auf Null vor, so dass es im Rahmen des Ermessens entgegen der Ansicht der Klägerin auch nicht berücksichtigen müsse, dass im Konzernverbund der Klägerin eine schleswig-holsteinische Erlaubnis vorliege. Auch eine Anpassung der Ermessenserwägungen der streitgegenständlichen Verfügung an die aktuelle Rechtslage sei nicht geboten, da sich die Rechtslage in Bezug auf die Untersagung unerlaubten Glücksspiels nicht geändert habe und die von der Klägerin angebotenen Glücksspiele nach altem und neuem Recht nicht erlaubnisfähig (gewesen) seien. Daneben habe er mehrfach im Rahmen seiner gerichtlichen Schriftsätze deutlich gemacht, dass

an der Verfügung auch unter der aktuellen Rechtslage festgehalten werde und diese auf die jetzt geltenden Vorschriften gestützt würden. Auch die Untersagung der Werbung für unerlaubtes Glücksspiel sei rechtmäßig, da die Klägerin für die von ihr angebotenen und beworbenen Glücksspiele keine Erlaubnis besitze, die betreffenden Glücksspiele auch nicht erlaubnisfähig seien und auch nach neuem Recht ein Werbeverbot für unerlaubtes Glücksspiel bestehe. Auf die Anforderungen für die Untersagung der Internetwerbung komme es deshalb nicht an.

- 16 Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 03.09.2010 (3 K 521/10) die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der vorliegenden Klage abgelehnt. Die hiergegen gerichtete Beschwerde der Klägerin blieb ohne Erfolg (Beschluss des Senats vom 09.03.2011 - 6 S 2255/10 -). Mit Beschluss vom 16.11.2011 (3 K 2934/11) hat das Verwaltungsgericht einen Antrag nach §80 Abs. 7 VwGO abgelehnt. Die hiergegen gerichtete Beschwerde wies der Senat mit Beschluss vom 29.12.2011 (6 S 3329/11) zurück. Mit Beschluss vom 23.04.2013 (6 S 103/13) ordnete der Senat unter Änderung der Beschlüsse des Verwaltungsgerichts vom 03.09.2010 und vom 16.11.2011 sowie der Beschlüsse des Senats vom 09.03.2011 und vom 29.12.2011 die aufschiebende Wirkung der Klage ab dem 01.07.2012 an.
- 17 Mit Beschluss vom 23.04.2013 setzte der Senat das Verfahren bis zur Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs über das Vorabentscheidungsersuchen des Bundesgerichtshofs vom 24.01.2013 - I ZR 171/10 - aus. Am 30.07.2014 wurde das Verfahren fortgesetzt.
- 18 Die Beteiligten haben in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat das Verfahren übereinstimmend für erledigt erklärt, soweit es den Zeitraum bis zum 07.09.2015 betraf. Insoweit wurde das Verfahren abgetrennt und unter dem Aktenzeichen 6 S 1869/15 fortgeführt.
- 19 Dem Senat liegen die Verwaltungsakten des Regierungspräsidiums Karlsruhe (1 Heft), die Akten des Verwaltungsgerichts im Ausgangsverfahren sowie in den Verfahren 3 K 521/10 und 3 K 2934/11, ferner die Akten der Verfahren 6 S 2255/10, 6 S 3329/11 und 6 S 103/13 vor. Hierauf und auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze wird wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes verwiesen.

Gründe

- 20 Die Berufung der Klägerin ist nach Zulassung durch das Verwaltungsgericht statthaft und auch im Übrigen zulässig. Sie ist auch begründet. Die Anfechtungsklage der Klägerin ist zulässig und begründet, weil die angefochtene Verfügung rechtswidrig ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt (§113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

- 21 1. Die Untersagungsverfügung vom 21.01.2010 genügt als Einzelfallregelung nicht dem Bestimmtheitsanforderung (§37 Abs. 1 LVwVfG, Art. 20 Abs. 3 GG).
- 22 a) Gemäß §37 Abs. 1 LVwVfG muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Das bedeutet zum einen, dass der Adressat in die Lage versetzt werden muss zu erkennen, was von ihm gefordert wird. Zum anderen muss der Verwaltungsakt geeignete Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein können. 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 (BVerwG, Urteil vom 16.10.2013 - 8 C 21.12 -, BVerwGE 148, 146 m.w.N.). Wenn Rechtspositionen Dritter rechtserheblich betroffen sind, muss der Inhalt auch für den Drittbetroffenen hinreichende Bestimmtheit aufweisen (Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl., §37 Rdnr. 7). Je nach Grundrechtsrelevanz oder bei einer Strafbewehrung sind erhöhte Anforderungen zu stellen (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 08.01.2013 - 11 S 1581/12 -, InfAuslR 2013, 193; BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 - 3 C 26.11 -, BVerwGE 145, 275). Dem Bestimmtheitsgebot wird nicht genügt, wenn und soweit nur die Wiederholung des Inhalts einer Gesetzesvorschrift mit gleichen oder anderen Worten erfolgt, ohne dass eine Konkretisierung auf den Einzelfall vorgenommen wird und so die Wertung dem Adressaten überlassen bleibt (BVerwG, Urteil vom 02.12.1993 - 3 C 42.91 -, BVerwGE 94, 341; Stelkens, a.a.O., Rdnr. 27). Die Verwendung generalisierender Begriffe ist möglich, wenn sie eine Bestimmbarkeit im konkreten Fall gestatten, z.B. durch die Beifügung von Beispielen (Stelkens, a.a.O., Rdnr. 5). Zudem ist maßgeblich, welches Maß an Bestimmtheit der Behörde zur Regelung des fraglichen Sachverhalts möglich ist. Die Anforderungen an die Bestimmtheit dürfen nur so hoch gesteckt werden, dass sie bei normalem, dem Sachverhalt angemessenem Verwaltungsaufwand noch erfüllbar bleiben. Keinesfalls dürfen sie den Erlass eines Verwaltungsakts auf Grundlage bestimmter Ermächtigungen praktisch ausschließen (Stelkens, a.a.O.).
- 23 Der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts ist entsprechend §§153, 157 BGB durch Auslegung zu ermitteln. Dabei ist der erklärte Wille maßgebend, wie ihn der Empfänger bei objektiver Würdigung verstehen konnte. Bei Ermittlung dieses objektiven Erklärungswerts sind alle dem Empfänger bekannten oder erkennbaren Umstände heranzuziehen, insbesondere auch die Begründung des Verwaltungsakts. Die Begründung hat einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Regelungsgehalt. Sie ist die Erläuterung der Behörde, warum sie den verfügenden Teil ihres Verwaltungsakts so und nicht anders erlassen hat. Die Begründung bestimmt den Inhalt der getroffenen Regelung mit, so dass sie in aller Regel unverzichtbares Auslegungskriterium ist (BVerwG, Urteil vom 16.10.2013, a.a.O.).
- 24 b) In Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung wird der Klägerin allgemein unter-

sagt, in Baden-Württemberg öffentliches Glücksspiel im Sinne von §3 GlüStV zu veranstalten, zu vermitteln, hierfür zu werben oder solche Tätigkeiten zu unterstützen. Dass das beklagte Land damit nicht nur die über die in der Verfügung aufgeführten Internetseiten angebotenen und beworbenen Sportwetten, Poker- und Casinospiele untersagte, sondern jegliche - auch künftige - Internetauftritte der Klägerin, mit denen öffentliches Glücksspiel betrieben wird, sofern das Angebot von Baden-Württemberg aus erreichbar ist, verdeutlicht die Begründung des Bescheids auf S. 7. Mit dieser weiten Fassung der Untersagungsverfügung hat das beklagte Land keine bestimmte, konkrete Einzelfallregelung getroffen, sondern lediglich die abstrakt-generelle gesetzliche Regelung wiedergegeben und deren Konkretisierung offengelassen (vgl. dazu BVerwG, a.a.O.). Auf die Frage, ob es im konkreten Fall einfacher oder schwieriger ist, eine hinreichend bestimmte Verfügung zu formulieren, kommt es, anders als das beklagte Land meint, in diesem Zusammenhang nicht an, weil mit dieser bloß gesetzswiederholenden Verfügung hier (vgl. zu einer anderen Fallkonstellation BayVGH, Urteil vom 12.03.2010 - 10 CS 09.1734 -, juris) eine absolute Grenze zur Unbestimmtheit überschritten ist.

- 25 c) Auch ohne den fraglichen Passus auf S. 7 der angefochtenen Verfügung wäre der Gegenstand der Untersagungsverfügung nicht hinreichend bestimmt.
- 26 Dabei gelten zum einen erhöhte Anforderungen mit Blick auf eine mögliche Strafbarkeit nach §§284 ff. StGB, zum anderen mit Blick auf §9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV n.F. (i.V.m. §4 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GlüStV n.F.; vgl. auch §9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV a.F.). Danach kann die zuständige Behörde den am Zahlungsverkehr Beteiligten, insbesondere den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten, nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen (sogenanntes financial blocking). Zuständig hierfür ist bei Internetvertrieb von öffentlichem Glücksspiel nach §9a Abs. 2 Satz 2 GlüStV regelmäßig die Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Niedersachsen, weil das Angebot in der Regel in mehr als einem Land erfolgt. Nach Auffassung des beklagten Landes ist die Vollstreckung bestehender Untersagungsverfügungen gegenüber Anbietern von Internetglücksspielen, die ihren Sitz im Ausland haben, also auch im Fall der Klägerin, in den meisten Fällen unmöglich (LT-Drs. 15/3459, S. 6). Als „Vollstreckungsmöglichkeit“ wird der Erlass (und gegebenenfalls die Vollstreckung) von Verfügungen nach §9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV n.F. zur Kappung von vom Inland ausgehenden Zahlungsströmen an ausländische Glücksspielanbieter angesehen. Dies setzte im vorliegenden Fall, aufbauend auf der streitgegenständlichen Verfügung, den Erlass einer weiteren Verfügung gegenüber dem oder den betroffenen Zahlungsinstituten durch die niedersächsische Glücksspielaufsichtsbehörde voraus. Dann ist für die Bestimmung des Empfängerhorizonts nicht nur der Umstand relevant, dass die Klägerin Anbieterin von Glücksspielen ist, sondern auch, dass bei der „Vollstreckung“ der Verfügung branchenfremde Dritte beteiligt sind, die sich gegebenenfalls schadensersatzpflichtig machen, wenn Zahlungen aus legalen Vorgängen unter-

brochen werden (sogenanntes over-blocking, vgl. Hambach/Brenner, in: Streinz u.a., Glücks- und Gewinnspielrecht, §9 GlüStV Nr. 68 f.).

- 27 Der für sich genommen unbestimmte Tenor in Ziff. 1 der Verfügung wird durch die Angabe im Bescheid, dass die Klägerin über die Internetseiten ... und ... öffentliches Glücksspiel in Form von Sportwetten, Poker- und Casinospielen veranstaltet bzw. vermittelt und hierfür Werbung betreibt, nicht hinreichend konkretisiert. Zwar reicht es für die Bestimmtheit einer glücksspielrechtlichen Untersagungsverfügung aus, wenn in der Begründung detailliert beschrieben wird, welche bisherigen Glücksspiele auf welcher Internetseite eines Glücksspielveranstalters nicht mehr veranstaltet etc. werden dürfen (Schönenbroicher, in: Mann u.a., VwVfG, §37 Rdnr. 73). Es bedarf hier keiner Entscheidung, ob, wenn die von der Verfügung erfassten Glücksspiele konkret genug beschrieben sind, eine solche Verfügung dann auch für diese konkreten Glücksspiele andere - auch künftige - Internetauftritte desselben Adressaten umfassen darf. Denn vorliegend fehlt es an der Konkretisierung der von der Verfügung erfassten Glücksspiele. Sie werden nur anhand generalisierender Begriffe beschrieben, die eine Bestimmbarkeit im konkreten Fall gerade nicht gestatten, weil sie ihrerseits nicht bestimmt sind (vgl. Schönenbroicher, a.a.O., Rdnr. 19). Das beklagte Land hat auch nicht die Möglichkeit genutzt, die Untersagungsverfügung z.B. unter Benennung einer größeren Zahl von Beispielen, aber ohne vollständige Inventarisierung, zu treffen (vgl. Schönenbroicher, a.a.O., Rdnr. 23; Tiedemann, in: Bader/Ronellenfisch, VwVfG, §37 Rdnr. 20.2, jeweils m.w.N.).
- 28 aa) Nach §3 Abs. 1 Satz 4 GlüStV n.F. sind Sportwetten (entgeltliche) Wetten zu festen Quoten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten von Sportereignissen. Anders als unter der Geltung des alten Glücksspielstaatsvertrags sind dadurch (entgeltliche) Wetten ohne feste Gewinnquoten, auch wenn sie sich auf Sportereignisse beziehen (z.B. Fußball-Toto), nicht mehr als Sportwetten definiert (vgl. Bolay/Pfütze, in: Streinz u.a., a.a.O., §3 Rdnr. 18). Diese werden teilweise der Gattung der Lotterien zugeordnet (vgl. Bolay/Pfütze, a.a.O.). Mit Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatsvertrags, an dem sich die Verfügung seither messen lassen muss, ist damit fraglich geworden, ob „Sportwetten“ ohne feste Gewinnquoten noch unter den Begriff der Sportwetten fallen, wie ihn die unter der Geltung des alten Glücksspielstaatsvertrags ergangene Verfügung verwendet. Dann scheidet eine Bestimmbarkeit des unbestimmten Verfügungstenors durch Bezugnahme auf den seinerseits unklaren Begriff der Sportwette insofern aber aus.
- 29 bb) Auch die Bezugnahme auf den Begriff (Online-)“Casinospiele“ lässt eine Bestimmbarkeit nicht zu. Der Glücksspielstaatsvertrag enthält keine Legaldefinition dieses Begriffs. Denkbar ist es, zum einen unter den Begriff „Casinospiele“ wie in §3 Abs. 5 GlSpielGSH alle herkömmlich in Präsenzspielbanken angebotenen Glücksspiele, insbesondere Poker, Black Jack, Baccara und Roulette zu fassen, also auf Tisch- und Kartenspiele zu beziehen. In Präsenzspielbanken werden aber auch Automaten Spiele angeboten (dazu Bolay/Pfütze, a.a.O., §2

Rdnr. 13). Dementsprechend sollen nach den Angaben des beklagten Landes in der mündlichen Verhandlung zu den untersagten Online-Casinospielen auch Online-Automatenspiele gehören. Lässt der Begriff (Online-)“Casinospiele“ aber eine engere und eine weitere Auslegung zu, setzt eine Bestimmbarkeit des Gegenstands der Verfügung unter Rückgriff auf diesen Begriff zumindest voraus, dass die Verfügung Anhaltspunkte dafür enthält, welches Verständnis ihr zugrunde liegt. Hieran fehlt es. Außerdem zeigt die einem Schwesterunternehmen der Klägerin erteilte schleswig-holsteinische Erlaubnis für Online-Casinospiele vom 19.12.2012 den Bedarf einer Abgrenzung einzelner Casinospiele von Lotterien auf, zu der sich der angefochtenen Verfügung ebenfalls nichts entnehmen lässt.

- 30 cc) Die Bezugnahme auf den Begriff „Pokerspiele“ führt ebenfalls nicht zu einer Bestimmbarkeit des Verfügungsgegenstands insoweit. Ob eine Pokervariante Glücksspiel ist, hängt maßgeblich davon ab, ob die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend zufallsbedingt ist (§3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV n.F.). Ansonsten liegt ein Geschicklichkeitsspiel vor (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.01.2014 - 8 C 26.12 -, NVwZ 2014, 1175; vom 24.10.2001 - 6 C 1.01 -, BVerwGE 115, 179). Der hessische VGH (Urteil vom 10.04.1979 - II OE 41/77 -, juris) hat die Variante „Search-Poker“ als Geschicklichkeitsspiel eingeordnet. Da das beklagte Land nur Glücksspiele untersagen wollte, alle Poker-Varianten untersagt hat, aber - anders als das beklagte Land möglicherweise meint - nicht alle Poker-Varianten Glücksspiel sind, überlässt es die Bewertung, welche Poker-Varianten Glücksspiele und damit von der Verfügung erfasst sind, in unzulässiger Weise der Klägerin (vgl. auch Senat, Beschluss vom 24.02.2014 - 6 S 1394/13 -, VBlBW 2014, 382). Diese Problematik bestünde auch bei einem - hier nicht erfolgten - pauschalen Bezug auf das gesamte Angebot auf bestimmten Internetseiten zu einem bestimmten Zeitpunkt.
- 31 d) Unbestimmt ist die Verfügung schließlich auch, soweit mit ihr das „Unterstützen“ der Veranstaltung oder Vermittlung von oder der Werbung für öffentliches Glücksspiel untersagt wird. Der Glücksspielstaatsvertrag enthält keine Definition dieses Begriffs, die angefochtene Verfügung führt keine Beispiele auf, worin Unterstützungshandlungen (wohl: zu Gunsten Dritter) liegen könnten. Das wäre vorliegend aber schon deshalb relevant, weil die Klägerin in einen Konzernverbund eingegliedert ist, was - wie auch in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat geltend gemacht - im Verhältnis zu rechtlich selbstständigen, aber konzernangehörigen Gesellschaften andere Abgrenzungsprobleme, z.B. bei der gemeinsamen Nutzung von Informationstechnologie, aufwirft, als wenn ein Anbieter nur „echten“ Dritten gegenübersteht.
- 32 2. Der Senat kann vor diesem Hintergrund offen lassen, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass der streitgegenständlichen Verfügung (noch) gegeben sind.
- 33 a) Entsprechend dem in der Berufungsverhandlung gestellten Antrag hätte der Senat seiner Prüfung dabei ausschließlich die Rechtslage aufgrund des 1. Glücksspielän-

derungsstaatsvertrags (Gesetz zu dem 1. Glücksspieländerungsstaatsvertrag (1. Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland) und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder vom 26.06.2012, GBl. 2012, S. 385 i.V.m. der Bekanntmachung des Staatsministeriums über das Inkrafttreten des 1. Glücksspieländerungsstaatsvertrags vom 10.07.2012, GBl. 2012, S. 515) zugrunde zu legen. Die einen Dauerverwaltungsakt darstellende streitgegenständliche Untersagungsverfügung trifft zwar eine unbefristete Regelung, die selbst für den Fall der Änderung der Sach- und Rechtslage Geltung beansprucht. Ihre Rechtmäßigkeit bestimmt sich dabei nach der Sach- und Rechtslage zum jeweiligen Zeitpunkt innerhalb des Wirksamkeitszeitraums und kann daher zeitabschnittsweise geprüft und beurteilt werden (BVerwG, Beschluss vom 05.01.2012 - 8 B 62.11 -, NVwZ 2012, 510). Da die Klägerin im Berufungsverfahren ihren Klageantrag ausdrücklich nur für die Zukunft zur Überprüfung gestellt hat, wäre nur der Glücksspielstaatsvertrag n.F. heranzuziehen.

- 34 b) Das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des §9 Abs. 1 Satz 2, Satz 3 Nr. 3 GlüStV n.F. ist allerdings unter mehreren Gesichtspunkten zweifelhaft. Danach kann die zuständige Behörde die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubten Glücksspiels und die Werbung hierfür (vgl. auch §5 Abs. 5 GlüStV) untersagen. Dem Senat erscheint in diesem Zusammenhang insbesondere Folgendes relevant:
- 35 aa) Soweit sich die - unterstellt hinreichend bestimmte - streitgegenständliche Verfügung nicht auf Sportwetten im Sinne von §3 Abs. 1 Satz 4 GlüStV n.F. bezieht, sondern - ebenfalls unterstellt - auf sonstige von der Klägerin im Internet angebotene öffentliche Glücksspiele, läge zwar unerlaubtes Glücksspiel im Sinne von §4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV n.F. vor, weil die Klägerin nicht über die nach §1 Abs. 1 Satz 1 GlüStV n.F. erforderliche Veranstaltungs- oder Vermittlungserlaubnis verfügt. Der Erlaubnisvorbehalt des §4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV könnte der Klägerin auch entgegengehalten werden. Er stellt sich insbesondere als unionsrechtskonform dar. Für den Zeitraum bis zum 30.06.2012, also unter Geltung des alten Glücksspielstaatsvertrags, war geklärt, dass der Erlaubnisvorbehalt unabhängig von der Rechtmäßigkeit des Glücksspielmonopols unionsrechtskonform ist, da er nicht allein dem Schutz des Monopols diene, sondern unabhängig davon den unionsrechtlich legitimen Zielen des Jugend- und Spielerschutzes und der Kriminalitätsbekämpfung und diese Regelungen und das Erlaubnisverfahren im Hinblick auf die verfolgten Ziele verhältnismäßig, angemessen, hinreichend bestimmt, transparent und nicht diskriminierend waren (zusammenfassend BVerwG, Beschluss vom 25.02.2015 - 8 B 36.14 -, juris). Es ist nicht ersichtlich, dass sich hieran Wesentliches geändert hat (ebenso OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 25.02.2014 - 13 A 2018/11 -, GewArch 2014, 327; vgl. BVerwG, a.a.O.). Soweit sich die - unterstellt hinreichend bestimmte - streitgegenständliche Verfügung auf Sportwetten im Sinne von §3 Abs. 1 Satz 4 GlüStV n.F. bezieht, fehlt es der Klägerin demgegenüber zwar ebenfalls an der nach §4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV n.F. erforderlichen Erlaubnis. Es erscheint

dem Senat darüber hinaus aber bereits zweifelhaft, ob der Klägerin insoweit der Erlaubnisvorbehalt des §4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV n.F. entgegengehalten werden kann. In diesem Zusammenhang ist insbesondere fraglich, ob das Erlaubnisverfahren unionsrechtskonform ausgestaltet ist und ob dabei allein auf die normative Ausgestaltung des Erlaubnisverfahrens abgestellt werden und der Umstand, dass sich dieses Verfahren auch mehr als drei Jahre nach Inkrafttreten des Glücksspieländerungsstaatsvertrags als dysfunktional erweist, außer Betracht bleiben kann (so aber ausdrücklich OVG Nordrhein-Westfalen, a.a.O.; ähnlich OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 12.05.2015 - 1 S 102.14 -).

- 36 bb) Die angefochtene Untersagungsverfügung wäre aber - wenn und soweit der Erlaubnisvorbehalt entgegengehalten werden kann - ermessensfehlerhaft, wenn das Angebot der Klägerin (offensichtlich) erlaubnisfähig wäre, ohne dass es in diesem Zusammenhang wohl - und anders als nach allgemeinen gewerberechtlichen Grundsätzen (vgl. dazu Marcks, in: Landmann/Rohmer, GewO, §15 Rn. 15) - darauf ankäme, dass die Klägerin keinen Erlaubnisantrag gestellt hat (vgl. dazu aber BVerwG, Beschluss vom 25.02.2015, a.a.O.). Denn eine Erlaubnis für den Internetvertrieb von Glücksspielen sieht der Glücksspielstaatsvertrag nur für Sportwetten und Lotterien, nicht aber für sonstiges über das Internet vertriebenes Glücksspiel vor. Dass die Klägerin nicht am Konzessionsverfahren für Sportwetten teilgenommen hat, hat sie in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat nachvollziehbar damit erklärt, mit Blick auf die im Konzessionsverfahren eingeschaltete Anwaltskanzlei von einer Teilnahme abgesehen zu haben (anders wohl noch der Vortrag im Verfahren 6 S 103/13).
- 37 Für die Prüfung der Erlaubnisfähigkeit des Angebots der Klägerin erscheint dem Senat zweifelhaft, ob ihr das Internetvertriebsverbot des §4 Abs. 4 GlüStV n.F. entgegengehalten werden könnte, soweit sich die Verfügung nicht auf Sportwetten im Sinne des §3 Abs. 1 Satz 4 GlüStV n.F. bezieht oder ob §4 Abs. 4 GlüStV n.F. eine inkohärente und damit unwirksame Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit der Klägerin aus Art. 56 AEUV darstellt. Diese Frage stellt sich insbesondere mit Blick auf die Durchbrechung des Internetvertriebsverbots nur für Sportwetten und Lotterien in §4 Abs. 5 GlüStV n.F. (ohne nähere Begründung Kohärenz bejahend OVG Saarland, Beschluss vom 17.07.2015 - 1 B 50/15 -, juris; OVG Nordrhein-Westfalen, a.a.O.; differenzierend Senat, Urteil vom 23.05.2013 - 6 S 88/13 -, GewArch 2014, 24; vgl. auch BVerwG, a.a.O.). Soweit das beklagte Land in diesem Zusammenhang geltend macht, über das Internet angebotene Casino- und Pokerspiele wiesen per se eine erhöhte Wiederholungsfrequenz und damit Gefährlichkeit auf als über das Internet vertriebene Sportwetten und Lotterien und seien schon deshalb im Internetvertrieb nicht zulässig (vgl. §4 Abs. 5 Nr. 3 GlüStV), ist der Vortrag bereits widersprüchlich (vgl. Seite 15 des in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat übergebenen Schriftsatzes vom 07.09.2015) und nicht belegt. Das beklagte Land geht auch nicht auf den nicht von vornherein von der Hand zu weisenden Einwand der Klägerin ein, bei jedem (Internet-)Glücksspiel könne die Wiederholungsfrequenz unterschiedlich ausgestaltet werden.

- 38 Das beklagte Land könnte der Klägerin aber einen Verstoß gegen den Jugend- und Spielerschutz entgegenhalten (§§1 Satz 1 Ziff. 3, 4 Abs. 3 GlüStV n.F.), dessen Vorliegen aber offenbleiben kann. Zur Konkretisierung der Anforderungen kann sich das beklagte Land dabei, auch soweit sich die Verfügung nicht auf Sportwetten bezieht, an den Vorgaben des §4 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV n.F. orientieren. Dieser sieht als Voraussetzung der Erlaubnis zum Vertrieb von Lotterien und Sportwetten im Internet vor, dass der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler durch Identifizierung und Authentifizierung gewährleistet wird. Entgegen der Auffassung der Klägerin rechtfertigte ein Verstoß hiergegen jedenfalls unter dem Gesichtspunkt des Jugendschutzes auch eine vollständige Untersagung des weiteren Internetvertriebs. Dem liegt folgende Erwägung zu Grunde: Hätte die Klägerin eine Erlaubnis beantragt, fehlte es aber an einem hinreichenden Identifizierungs- und Authentifizierungssystem, dürfte die Erlaubnis nicht erteilt werden, weil die fehlende Konzessionsvoraussetzung so zentral ist, dass eine Sicherstellung im Wege einer Nebenbestimmung nach §36 VwVfG, §4c Abs. 2 GlüStV nicht ausreichte. Auch bei Verwaltungsakten, auf die wie hier kein Anspruch besteht, kann durch Nebenbestimmungen sichergestellt werden, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsakts erfüllt werden (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 12. Aufl., §36 RdNr. 47). Dabei hat die zuständige Behörde bei Fehlen einer Genehmigungsvoraussetzung die in ihrem Ermessen stehende Entscheidung zu treffen, ob anstelle der Ablehnung des Antrags der Versuch gemacht werden soll, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen durch Nebenbestimmungen sicherzustellen. Dabei darf die Behörde aber wesentliche Voraussetzungen des in Frage stehenden Verwaltungsakts nicht auf Nebenbestimmungen „abschieben“ und damit letztlich offenlassen (Kopp/Ramsauer, a.a.O., RdNr. 46). Zu den wesentlichen Voraussetzungen gehört aber, dass Minderjährige keinen Zugang haben. Denn die gesetzliche Regelung belässt es insofern nicht bei der allgemeinen Zielsetzung des §1 Ziff. 3 GlüStV n.F. (Gewährleistung des Jugendschutzes), sondern konkretisiert diese Zielsetzung in §4 Abs. 3 S. 2 und 3 GlüStV n.F. zu einem strikten Verbot der Teilnahme von Minderjährigen (so bereits Senat, Beschluss vom 08.04.2013 - 6 S 11/13 -; vgl. auch Senat, Beschluss vom 19.11.2012 - 6 S 342/12 -, VBIBW 2013, 105). Hinsichtlich des Entschließungsermessens des beklagten Landes bezüglich der Untersagungsverfügung käme dann auch eine Ermessensreduzierung auf Null in Betracht.
- 39 Entsprechendes gilt mit Blick auf §5 Abs. 5 GlüStV n.F..
- 40 3. Selbst wenn die angefochtene Verfügung hinreichend bestimmt wäre und - was der Senat offen lässt - die tatbestandlichen Voraussetzungen des §9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Nr. 3 GlüStV n.F. für den Erlass der streitgegenständlichen Verfügung gegeben wären, stellte sich die angefochtene Untersagungsverfügung als ermessensfehlerhaft dar. Dabei kann ebenfalls offenbleiben, ob hinsichtlich des Entschließungsermessens eine Ermessensreduzierung auf Null anzunehmen ist.

- 41 Das beklagte Land muss bei Erlass von glücksspielrechtlichen Untersagungsverfügungen jedenfalls eine einheitliche Verwaltungspraxis an den Tag legen. Im Lichte der Art. 3 Abs. 1 GG und 12 Abs. 1 GG, 19 Abs. 3 GG (analog) ist es gehalten, in gleichgelagerten Fällen ebenfalls einzuschreiten, es darf jedenfalls nicht unterschiedlich, systemwidrig oder planlos vorgehen. Soweit es anlassbezogen einschreitet und sich auf die Regelung von Einzelfällen beschränkt, muss es hierfür sachliche Gründe angeben. Das beklagte Land muss also gegen sämtliche Anbieter vergleichbarer Geschäftsmodelle grundsätzlich gleichermaßen einschreiten bzw. in den Fällen eines abgestuften Vorgehens gegen einzelne Anbieter oder Anbietergruppen sachliche Gründe anführen. Ansonsten würde es willkürlich in die Berufs- und Wettbewerbsfreiheit der betroffenen Internetunternehmen eingreifen.
- 42 Solche sachlichen Gründe kann das beklagte Land bei seinem Einschreiten gegen die Klägerin nicht vorweisen. Ein im Lichte der Anforderungen der Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG tragfähiges Konzept, unter welchen Voraussetzungen und in welcher zeitlichen Reihenfolge gegen Anbieter von Internetglücksspielen vorgegangen wird (etwa aufgrund der Marktpräsenz, der Umsätze oder des Gewinns), ist nicht einmal in Ansätzen erkennbar. Ob es darüber hinaus vor dem Hintergrund des Erfordernisses des kohärenten Vollzugs des Glücksspielstaatsvertrages ermessensfehlerhaft ist, dass das beklagte Land außer Acht gelassen hat, dass im Wesentlichen nur das Land Baden-Württemberg gegen die Klägerin eingeschritten ist und die Glücksspielbehörden in den anderen Bundesländern überwiegend keine Untersagungsverfügungen erlassen haben bzw. solche Verfügungen, so sie ergangen sind, keinen Bestand mehr haben, kann offenbleiben.
- 43 a) Nach den Angaben des beklagten Landes in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat ergibt sich folgendes Bild: Das beklagte Land hat unter der Geltung des alten Glücksspielstaatsvertrags seit 2010 eine Reihe von Untersagungsverfügungen gegenüber etwa 20 Anbietern von Internetglücksspielen (ohne Internetauktionen) erlassen. Ein flächendeckendes Vorgehen ist nicht erfolgt. Nach Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatsvertrags hat sich hieran nichts geändert. Seit Ende 2014 sind in vier vergleichbaren Fällen Verfügungen erlassen sowie mehrere Anhörungen verschickt worden. Das beklagte Land hat insbesondere nicht geltend gemacht, sich bei seinem Vorgehen an den Leitlinien der „Arbeitsgruppe Aufsicht“ (vgl. §9 Abs. 3 Satz 1 HS. 1 GlüStV, §§7 Abs. 1 Nr. 4, 17 Abs. 3 Nr. 2 VwVGlüStV) für ein Vorgehen der Länder gegen illegales Glücksspiel im Internet vom Juli 2014 zu orientieren geschweige denn eine entsprechende Verwaltungspraxis dargelegt. Es bedarf deshalb keiner Entscheidung, ob und inwieweit die Umsetzung dieser Leitlinien den Anforderungen an eine einheitliche Verwaltungspraxis und einen kohärenten Vollzug genügen.
- 44 b) Soweit das beklagte Land in diesem Zusammenhang geltend macht, es habe sich an einem weiteren Vorgehen durch die Rechtsprechung des Senats gehindert

gesehen, trifft dieser Einwand nicht (mehr) zu. Der Senat hat bei unter Geltung des alten Glücksspielstaatsvertrags erlassenen Verfügungen die aufschiebende Wirkung zum einen mit Blick auf das Fehlen von Ermessenserwägungen zur Rechtslage nach dem neuen Glücksspielstaatsvertrag angeordnet (vgl. etwa Senat, Beschluss vom 19.11.2012 - 6 S 342/12 -, VBIBW 2013, 105), zum anderen mit Blick auf die abweichende Rechtslage in Schleswig-Holstein (vgl. etwa Senat, Beschluss vom 10.12.2012 - 6 S 3335/11 -, juris). Diese Rechtsprechung steht dem Erlass neuer Verfügungen auf der Grundlage des neuen Glücksspielstaatsvertrags jedenfalls seit der Entscheidung des EuGH vom 12.06.2014 (- C-156/13 -) über die Vorlage des Bundesgerichtshofs vom 24.01.2013 (- I ZR 171/10 -), die durch die abweichende Rechtslage in Schleswig-Holstein veranlasst war, nicht mehr entgegen. Auch hat das beklagte Land diesbezüglich keine Anträge nach §80 Abs. 7 VwGO gestellt. Im Übrigen bestand nach der Rechtsprechung des Senats durchgängig die Möglichkeit, Untersagungsverfügungen mit Blick auf den Jugendschutz zu erlassen (s. bereits Senat, Beschluss vom 19.11.2012 - 6 S 342/12 -, a.a.O., sowie Senat, Beschluss vom 08.04.2013 - 6 S 11/13 -).

- 45 c) Es sind auch keine sachlichen Gründe für ein abgestuftes Vorgehen ersichtlich. Ein Vorgehen nach der „Größe“ der Anbieter, wie in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat geltend gemacht, wäre dann ein hinreichender Differenzierungsgrund, wenn darunter der jeweilige Marktanteil in Baden-Württemberg verstanden würde und zunächst gegen Anbieter mit großem Marktanteil in Baden-Württemberg vorgegangen würde. Die in der mündlichen Verhandlung hierzu genannten Hilfskriterien sind indes nicht geeignet, einen solchen Marktanteil zu ermitteln. Dass ein Anbieter mehrere Internetauftritte hat, lässt einen Rückschluss auf den Marktanteil nicht zu. Ein solcher Rückschluss ließe sich auch aus den bloßen - soweit ersichtlich nicht ermittelten - Umsatzzahlen nicht ziehen. Diese wären nur aussagekräftig, wenn sie in Bezug auf den baden-württembergischen Markt im Verhältnis zu den Umsatzzahlen anderer Anbieter gesetzt würden. Dies hat das beklagte Land bereits nicht geltend gemacht. Auch hat es nicht dargelegt, wie es bei Anwendung der genannten Kriterien gerade auf die mit einer Verfügung belegten Anbieter gekommen ist.
- 46 Es bedarf vor diesem Hintergrund keiner weiteren Prüfung, ob die angefochtene Verfügung an weiteren von der Klägerin geltend gemachten, z.T. aber im Berufungsverfahren nicht mehr thematisierten Fehlern leidet.
- 47 Die Kostenentscheidung folgt aus §154 Abs. 1 VwGO.
- 48 Die Voraussetzungen für eine Zulassung der Revision gemäß §132 Abs. 2 VwGO sind nicht gegeben.
- 49 Beschluss vom 8. September 2015
- 50 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird gemäß §§52 Abs. 1, 47 Abs. 1 GKG auf 15.000,- EUR festgesetzt.

51 Dieser Beschluss ist unanfechtbar.