



**Verwaltungsgericht Hamburg**  
**Urteil**

**Im Namen des Volkes**  
In der Verwaltungsrechtssache

- Klägerin -

An Verkündungs  
statt zugestellt.

Prozessbevollmächtigte(r):

g e g e n

Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder,  
Anstalt des öffentlichen Rechts,  
vertreten durch den Vorstand,  
Hansering 15,  
06108 Halle (Saale),

- Beklagte -

Prozessbevollmächtigte(r):

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 5, aufgrund der mündlichen Verhandlung  
vom 14. November 2024 durch

**für Recht erkannt:**

Nachfolgende Nebenbestimmungen im Bescheid vom 23. Mai 2022 (mit späteren Änderungen) werden aufgehoben:

Ziffer III Nr. 13 (*„Übertragung der Aufsichtsbefugnisse auf beauftragte Dritte“*),

Ziffer III Nr. 20 (*„Pflicht zur Mitgewährleistung der Einhaltung geldwäscherechtlicher Verpflichtungen“*),

Ziffer III Nr. 21.1 Sätze 1 und 3 (*„Verbot, Gewinne verführerisch in Aussicht zu stellen“*),

Ziffer III Nr. 21.3 Satz 1 (*„Verbot, Zeitdruck zu suggerieren“*),

Ziffer III Nr. 21.15 (*„Verbot des Influencer-Marketings“*),

Ziffer III Nr. 21.18 (*„Pflicht, die mit Werbung beauftragten Dritten auf Einhaltung der Regulierungsvorgaben zu verpflichten“*).

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Klägerin zu drei Vierteln und die Beklagte zu einem Viertel.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Die Berufung und die Sprungrevision werden zugelassen, soweit der Antrag zu 1. abgewiesen wird.

### Rechtsmittelbelehrung

Soweit im Urteilsausspruch zugelassen, kann gegen dieses Urteil die Berufung zum Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht eingelegt werden. Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Soweit im Urteilsausspruch zugelassen, kann gegen dieses Urteil die Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht eingelegt werden. Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen. Die Zustimmung zur Einlegung der Revision ist der Revisionschrift beizufügen oder innerhalb der Revisionsfrist nachzureichen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Revision kann nur darauf gestützt werden, dass das angefochtene Urteil auf der Verletzung

- von Bundesrecht,
- einer Vorschrift des Verwaltungsverfahrensgesetzes eines Landes, die ihrem Wortlaut nach mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes übereinstimmt oder
- einer sonstigen Vorschrift des Landesrechts, für die dies durch Bundes- oder Landesgesetz angeordnet ist,

beruht. Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Soweit im Urteilsausspruch Berufung und Sprungrevision nicht zugelassen sind, kann gegen dieses Urteil die Zulassung der Berufung zum Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht beantragt werden. Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach vollständiger Zustellung des Urteils bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen. Die Berufung ist nur zuzulassen,

- wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
- wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
- wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
- wenn das Urteil von einer Entscheidung des Obergerverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
- wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann;

auf die Möglichkeit der Sprungrevision nach § 134 VwGO wird hingewiesen.

Vor dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht und vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht oder dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

### **Tatbestand**

Die Klägerin begehrt zum einen die ihr versagte landesindifferente Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung und wendet sich zum anderen gegen verschiedene Nebenbestimmungen der ihr erteilten landesbezogenen Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung.

Veranstaltet werden in jedem Land der Bundesrepublik Deutschland aufgrund behördlicher Erlaubnis staatliche Lotterien durch das Land selbst als Unternehmer oder eine ihm eigene Landeslotteriegesellschaft sowie in einzelnen Ländern Soziallotterien durch Private. Kein Land und keine Landeslotteriegesellschaft hat für ein anderes Land eine Veranstaltungserlaubnis erwirkt oder auch nur beantragt.

Vermittelt werden die Lotterienprodukte im Eigenvertrieb durch den Veranstalter oder durch in dessen Vertriebsorganisation eingegliederte stationäre private Lottereeinnehmer oder durch unabhängige private Lotterievermittler. Zu letzteren zählt die in [...] ansässige und in allen Ländern tätige Klägerin.

Auf Antrag der Klägerin vom 8. Dezember 2021 erteilte das Land Niedersachsen als Funktionsvorgänger der Beklagten ihr mit Bescheid vom 23. Mai 2022 eine gebündelte Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung. Die Erlaubnis gilt vom 1. Juli 2022 bis zum 30. Juni 2029 (Ziffer I Nr. 1 und Ziffer III Nr. 1 des Bescheids). Mit Wirkung jeweils für ein Land wird ihr die Vermittlung der im Bescheid (Anlage 1) benannten Lotterienprodukte über den Vertriebsweg Internet erlaubt (Ziffer I Nr. 2). Änderungen ihrer allgemeinen Geschäftsbedingungen bedürfen der behördlichen Zustimmung (Ziffer II). Die Durchführung der gewerblichen Spielvermittlung in einem Land richtet sich jeweils nach den glücksspielrechtlichen Regelungen dieses Landes (Ziffer I Nr. 3) sowie den Nebenbestimmungen im Bescheid (Ziffer III).

Auf Antrag der Klägerin ergingen am 17. November 2022 durch den Funktionsvorgänger und am 28. Juni 2024 durch die Beklagte Änderungsbescheide. Ferner stimmte die Beklagte Änderungen der allgemeinen Geschäftsbedingungen der Klägerin unter dem 25. September 2023 und 28. Juni 2024 zu.

Zur Begründung ihrer am 22. Juni 2022 erhobenen Klage führt die Klägerin insbesondere aus: Sie erstrebe eine ihr zu Unrecht versagte gebündelte Erlaubnis zur Vermittlung von Lotterieteilnehmern in einem Bundesland an staatliche Lotterieveranstalter in einem anderen Bundesland. Die von ihr benannten Nebenbestimmungen stellten unnötige und unverhältnismäßige Belastungen dar.

Die Klägerin beantragt,

1. die Beklagte zu verpflichten, soweit entgegenstehend unter Aufhebung des Bescheids vom 23. Mai 2022 (mit späteren Änderungen), ihr eine Erlaubnis zu erteilen, in anderen Ländern die Produkte solcher Lotterien zu vermitteln, deren Veranstaltung in einem Land erlaubt ist,
2. nachfolgende Nebenbestimmungen im Bescheid vom 23. Mai 2022 (mit späteren Änderungen) aufzuheben:
  - a) Ziffer III Nr. 8 (*„Anzeigepflicht der für die Erteilung der Erlaubnis maßgeblichen Umstände, u. a. gesellschaftsrechtliche Veränderungen; präventives Umsetzungsverbot“*),
  - b) Ziffer III Nr. 13 (*„Übertragung der Aufsichtsbefugnisse auf beauftragte Dritte“*),
  - c) Ziffer III Nr. 18.1 (*„Pflicht zur Kennzeichnung der regionalen Teilnahmebeschränkung bei Sofortlotterien; produktbezogene Protokollierung der Postleitzahl und IP-Adressen der Teilnehmenden“*),
  - d) Ziffer III Nr. 18.3 (*„Beschränkung für Gestaltung der Vertriebsseiten von virtuellen Losen“*),
  - e) Ziffer III Nr. 20 (*„Pflicht zur Mitgewährleistung der Einhaltung geldwäscherechtlicher Verpflichtungen“*),
  - f) Ziffer III Nr. 21.1 Sätze 1 und 3 (*„Verbot, Gewinne verführerisch in Aussicht zu stellen“*),
  - g) Ziffer III Nr. 21.3 (*„Verbot, Zeitdruck zu suggerieren; Verbot der getakteten Bekanntgabe der zeitlichen Teilnahmemöglichkeit“*),
  - h) Ziffer III Nr. 21.15 (*„Verbot des Influencer-Marketings“*),
  - i) Ziffer III Nr. 21.18 (*„Pflicht, die mit Werbung beauftragten Dritten auf Einhaltung der Regulierungsvorgaben zu verpflichten“*),
  - j) Ziffer III Nr. 21.20 (*„wettbewerbsrechtliche Vorgaben über Kennzeichnung von Werbeinhalten auf Internetseiten von Affiliate-Partnern“*),

k) Ziffer III Nr. 21.23 („*Pflicht zur Dokumentation der Rundfunk- und Internetwerbesendungen*“).

3. hilfsweise zu 2: die Beklagte zu verpflichten, soweit entgegenstehend unter Aufhebung des Bescheids vom 23. Mai 2022 (mit späteren Änderungen), ihr eine Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung ohne die unter 2. a) bis k) benannten Nebenbestimmungen zu erteilen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung trägt die Beklagte insbesondere vor: Eine glücksspielrechtliche Erlaubnis sei landesbezogen. Die angefochtenen Nebenbestimmungen seien rechtmäßig.

Beigezogen und zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind die behördlichen Sachakten. Darauf sowie auf den Inhalt der Gerichtsakte wird wegen der Einzelheiten ergänzend Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe**

I. Die Klage führt nur im ausgesprochenen Umfang zum Erfolg.

1. Im Antrag zu 1. bleibt die Klage ohne Erfolg. Die Beklagte ist nicht zu verpflichten, soweit entgegenstehend unter Aufhebung des Bescheids vom 23. Mai 2022 (mit späteren Änderungen), der Klägerin eine Erlaubnis zu erteilen, in anderen Ländern die Produkte solcher Lotterien zu vermitteln, deren Veranstaltung in einem Land erlaubt ist.

Der Antrag ist zwar zulässig. Insbesondere ist die Versagungsgegenklage gemäß § 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO statthaft (vgl. zum entsprechenden Begehren der Klägerin für einen früheren Zeitraum: OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2017, 4 Bf 160/14, juris Rn. 65, 68, 73).

Der Antrag ist aber nach § 113 Abs. 5 VwGO unbegründet. In dem für die Beurteilung des Verpflichtungsbegehrens maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung ist die erstrebte Erlaubnis durch den Bescheid vom 23. Mai 2022 (mit späteren Änderungen) zu Recht versagt. Die Beklagte ist für den Erlaubnisantrag der in allen Ländern als gewerbliche Spielvermittlerin tätigen Klägerin seit dem 1. Januar 2023 im gebündelten Verfahren zentral zuständig nach § 19 Abs. 2, § 27f Abs. 2, § 27p Abs. 1 Nr. 5 GlüStV 2021. Die Klägerin kann die begehrte Erlaubnis indessen nicht beanspruchen.

a) Begehrt ist die landesindifferente Erlaubnis, in anderen Ländern die Produkte solcher Lotterien zu vermitteln, deren Veranstaltung in einem Land erlaubt ist. Im Einzelnen:

Die Klägerin benannte in Anlage 3.1 ihres am 8. Dezember 2021 gestellten Antrags auf (Folge-)Erlaubnis bestimmte Lotterierprodukte, darunter „*LOTTO 6 aus 49*“, die sie „*bundesweit*“ vermitteln möchte (zum Antragserfordernis: VG Arnsberg, Urt. v. 27.11.2018, 1 K 9200/17, juris Rn. 156 f.). Ein entsprechendes Begehren hatte sie für vergangene Zeiträume bereits in vorausgegangenen Gerichtsverfahren angebracht.

Der Funktionsvorgänger der Beklagten versagte der Klägerin das erstrebte Bündel landesindifferenter Vermittlungserlaubnisse, indem er ihr mit dem vorliegenden Bescheid vom 23. Mai 2022 ein Bündel landesbezogener Vermittlungserlaubnisse gewährte (Hervorhebungen im Original):

***„gebündelte Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung***

*Die Erlaubnis wird mit den folgenden inhaltlichen Regelungen und Zusätzen erteilt:*

***I. Erlaubnis***

*1. Der [...] (im Folgenden ‚die gewerbliche Spielvermittlerin‘) wird ab 01.07.2022 erlaubt, als gewerbliche Spielvermittlerin einzelne Spielverträge und/oder Spielbeteiligungen von zusammengeführten Spielgemeinschaften für die in der Anlage 1 genannten Glücksspielprodukte an die jeweils dazu angegebenen Veranstalter zu vermitteln.*

*Die Vermittlung von Spielaufträgen darf in den in der Anlage 1 aufgeführten Ländern jeweils nur an die benannten Veranstalter und Durchführer von Glücksspielen erfolgen.*

*Für die erlaubten Vermittlungsprodukte gelten vornehmlich die Ausgestaltungen und Beschreibungen der jeweiligen Veranstalter (Landeslotteriegesellschaften) in der jeweils aktuellen Fassung.*

*2. Die Vermittlung der in Anlage 1 genannten Glücksspielprodukte über den Vertriebsweg „Internet“ an jedes internetprotokollfähige Endgerät von Spielinteressenten wird erlaubt. Alle Vertriebsdomains müssen hier fortlaufend bekannt sein – Änderungen und Erweiterungen zu den in diesem Antragsverfahren genannten Domains sind der Aufsichtsbehörde rechtzeitig, mindestens aber zwei Wochen vor der Freigabe im Internet, anzuzeigen. Neue Vertriebswege oder die Änderungen von Vertriebswegen sind zu beantragen.*

*3. Die Durchführung der gewerblichen Spielvermittlung richtet sich insbesondere nach*

- den Antragsunterlagen, die zum Bestandteil dieser Erlaubnis erklärt werden, soweit durch diese Erlaubnis keine anderweitigen Regelungen getroffen werden,
- den unter Ziffer III aufgeführten Nebenbestimmungen und
- den einschlägigen Rechtsvorschriften, insbesondere dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 und den Ausführungsgesetzen, den weiteren glücksspielrechtlichen Regelungen der Länder und den Bestimmungen zum Datenschutz. Die etwaigen Beschränkungen der Länder über die Verwendung der Landeswappen und Hoheitszeichen sind zu beachten.“

Die ergangenen Änderungsbescheide haben die vorgenannten Regelungen unberührt gelassen und hinsichtlich der Hauptregelung lediglich die Anlage 1 ausgetauscht.

Erteilt ist danach äußerlich zusammengefasst in einem Bescheid ein Bündel von 16 Erlaubnissen zur gewerblichen Spielvermittlung. Jede einzelne Vermittlungserlaubnis wirkt beschränkt auf ein Land und knüpft an eine für dieses Land und die betreffende Lotterie erteilte Veranstaltungserlaubnis an. Diese Landesbezogenheit entspricht dem, dass die Veranstaltung staatlicher Lotterien in jedem Land dem Land selbst als Unternehmer oder seiner Landeslotteriegesellschaft obliegt aufgrund einer mit Wirkung für das Landesgebiet beantragten und erteilten behördlichen Veranstaltungserlaubnis. Eine Veranstaltung durch den jeweiligen Inhaber der Veranstaltungserlaubnis im jeweiligen Land ist dabei auch bei den in allen Ländern parallel veranstalteten Lotterien wie beispielhaft „LOTTO 6 aus 49“ gegeben. In jedem Land wird unter der Bezeichnung „LOTTO 6 aus 49“ eine Lotterie vom jeweiligen Landeslotterieveranstalter veranstaltet. Allein die Durchführung erfolgt gepoolt, so dass im jeweiligen Durchgang nur eine Ziehung der Lottozahlen stattfindet und rechnerisch ein Jackpot gespeist oder ausgeschüttet wird.

b) Zur Begründung ihres Begehrens führt die Klägerin aus: Bei erstrebter „bundeslandübergreifender Vermittlung“ stünden die Veranstalter im Wettbewerb um die zusätzlichen Lotterietipps der unabhängigen Lotterievermittler. Durch die angegriffene Regionalisierung werde ihre Profitabilität verringert und würden „Diktate der Lotteriegesellschaften“ ermöglicht. So hätten nunmehr mehrere Landeslotteriegesellschaften ihr als gewerblicher Vermittlerin gegenüber gekündigt und böten eine Fortsetzung der Vertragsbeziehungen zu für sie ungünstigeren Konditionen an. Sie greife nicht eine „äußere Regionalisierung“ an. Sie verkenne nicht, dass ihr nach § 19 Abs. 2 i. V. m. § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 nur eine gebündelte Erteilung der Einzelerlaubnisse aller Länder für die gewerbliche Spielvermittlung zustehe, die jeweils nur für das Gebiet des jeweiligen Landes gelten und jeweils landesspezifische gesetzliche Vorgaben für die Vermittlungstätigkeit berücksichtigen. Etwas ganz Anderes sei aber die inhaltliche Beschränkung der einzelnen Vermittlungserlaubnisse in der



Weise, dass in den einzelnen Bundesländern nur die Vermittlung der in Anlage 1 des Bescheids aufgeführten, je landeseigenen Lotterieveranstaltungen erlaubt sei. Diese „*inhaltliche Regionalisierung*“ sei rechtswidrig und finde keine Grundlage im geltenden Glücksspielrecht. Nach Wortlaut, Systematik, Historie und Telos enthalte § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 keine gesetzliche Vorgabe, die die „*inhaltliche Regionalisierung*“ der gebündelt erteilten Vermittlungserlaubnisse der Länder geböte. Sie sei insbesondere nicht als eine natürliche Folge der bundesstaatlichen „*Aufgliederung in Landesverwaltungen*“ anzusehen. Eine Landesvermittlungserlaubnis könne nicht „*formal*“ mit Hinweis auf die fehlende Landesveranstaltungserlaubnis abgelehnt werden, sondern nur aufgrund materieller Gründe. Auch eine in einem anderen Land erlaubte Lotterieveranstaltung sei „*nach diesem Staatsvertrag*“ erlaubt. Insbesondere bei „*LOTTO 6 aus 49*“ handele es sich um eine „*gemeinsame Lotterie*“. Das Bundeskartellamt und der Bundesgerichtshof hätten das Kartell der Landeslotterieveranstalter und den dieses Kartell umsetzenden Regionalisierungsstaatsvertrag der Länder verboten. Für die Anwendung des Wettbewerbsrechts in Art. 101 ff. AEUV sei auf die Tätigkeit der Landeslotteriegesellschaften als öffentliche Unternehmen abzustellen. Es bestehe eine Notifizierungspflicht.

Die Beklagte tritt dem entgegen und bezieht sich insbesondere auf die obergerichtliche Rechtsprechung (OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2017, 4 Bf 160/14, juris Rn. 78-140) zur vorausgegangenen Fassung des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV):

*„§§ 4 Abs. 5, 9 Abs. 4 GlüStV verstoßen nicht gegen höherrangiges Recht.*

*Zwar wird durch die §§ 4 Abs. 5, 9 Abs. 4 GlüStV, wonach Lotterien nur mit behördlicher Erlaubnis im Internet vermittelt werden dürfen, auf die kein Rechtsanspruch besteht, und die entsprechende Erlaubnis befristet und widerruflich sowie unter Umständen mit Nebenbestimmungen versehen nur für das Gebiet des jeweiligen Landes erteilt wird, in das – der Klägerin nach Art. 19 Abs. 3 GG zustehende – Freiheitsrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG eingegriffen. Art. 12 Abs. 1 GG schützt neben der freien Berufsausübung auch das Recht, einen Beruf frei zu wählen. Unter Beruf ist dabei jede auf Erwerb gerichtete Tätigkeit zu verstehen, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dient. Der Schutz der Berufsfreiheit ist nicht auf traditionell oder gesetzlich fixierte Berufsbilder beschränkt, sondern erfasst auch Berufe, die aufgrund der fortschreitenden technischen, sozialen oder wirtschaftlichen Entwicklung neu entstanden sind (BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017, 1 BvR 1314/12, juris Rn. 120). Dabei umfasst Art. 12 Abs. 1 GG jedoch keinen Anspruch auf beruflichen Erfolg im Rahmen einer wettbewerblich strukturierten Ordnung (BVerfG, Beschl. v. 13.2.2007, 1 BvR 910/05, BVerfGE 118, 1, juris Rn. 78). In diesen Schutzbereich wird eingegriffen, indem die Klägerin lediglich eine eingeschränkte Vermittlungserlaubnis erhält. Dieser Eingriff erweist sich jedoch als gerechtfertigt. Die Regelungen in §§ 4 Abs. 5, 9 Abs. 4 GlüStV sind verfassungsrechtlich mit Blick auf Art. 12 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden*

(hierzu unter aa]). Die Regelungen sind ferner mit Unionsrecht – insbesondere Art. 56 AEUV – (hierzu unter bb]) und mit den Anforderungen des Kartellrechts (hierzu unter cc]) zu vereinbaren.

aa) Die Regelungen in §§ 4 Abs. 5, 9 Abs. 4 GlüStV, wonach Lotterien nur mit behördlicher Erlaubnis im Internet vermittelt werden dürfen, auf die kein Rechtsanspruch besteht, und die entsprechende Erlaubnis befristet und widerruflich sowie unter Umständen mit Nebenbestimmungen versehen nur für das Gebiet des jeweiligen Landes erteilt wird, sind verfassungsrechtlich mit Blick auf Art. 12 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden.

Durch die angegriffenen Bestimmungen wird zwar in Art. 12 Abs. 1 GG eingegriffen. Der Eingriff in die Berufsfreiheit liegt in erster Linie in der Bestimmung des § 4 Abs. 5 GlüStV. Hiernach können die Länder abweichend von § 4 Abs. 4 GlüStV, der das Veranstalten und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verbietet, zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV die Vermittlung von Lotterien im Internet erlauben, wenn keine Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 GlüStV vorliegen und weitere, im Einzelnen genannte Voraussetzungen erfüllt sind. Die Einführung bestimmter Voraussetzungen für die Aufnahme des Berufs berührt das Grundrecht der Berufsfreiheit (BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 13 m. w. N.). Zudem besteht auf die Erteilung einer Vermittlungserlaubnis kein Rechtsanspruch. Hiermit eng verknüpft ist die Regelung des § 9 Abs. 4 GlüStV, wonach die – widerrufliche und befristete, unter Umständen auch mit Nebenbestimmungen versehene – Erlaubnis nur für das Gebiet des jeweiligen Landes erteilt wird. Hiermit wird in das Freiheitsrecht eingegriffen, indem den Vermittlern einerseits untersagt wird, die Lotterien an den Lotterieveranstalter ihrer Wahl zu vermitteln, andererseits die Erlaubnis nur widerruflich und befristet erteilt wird.

Die Eingriffe in die Berufsfreiheit sind jedoch gerechtfertigt. Um vor dem grundrechtlichen Schutz der Berufsfreiheit Bestand zu haben, bedarf der Eingriff einer gesetzlichen Grundlage, die den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Normen genügt. Die eingreifende Vorschrift muss also durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen (BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 24 m. w. N.). Daran gemessen sind die Regelungen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Bestimmungen genügen dem Bestimmtheitsgebot (hierzu unter aaa]). Die Vorschriften beachten auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (hierzu unter bbb]).

aaa) Die Bestimmungen genügen dem Bestimmtheitsgebot. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Erlaubnisvoraussetzungen und Versagungsgründe in § 4 Abs. 5 GlüStV. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 14. Oktober 2008 insoweit zu § 4 Abs. 2 GlüStV a. F. ausgeführt, dass sich aus der Zielsetzung des Staatsvertrags, dem sachlichen Zusammenhang der Vorschrift mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie den Materialien zum Staatsvertrag Zweck und Inhalt ausreichend ermitteln und objektive Kriterien gewinnen ließen, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden und Gerichte ausschließen

(BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 26; a. A. Rossi, *Regionalisierung im Glücksspielrecht, Rechtsgutachten, Dezember 2012, S. 57*). Diese Erwägungen lassen sich auf die in § 4 Abs. 2 und 5 GlüStV genannten Kriterien übertragen, zumal das Erfordernis einer Auslegung einer hinreichenden Bestimmtheit der Vorschriften nicht entgegensteht.

bbb) Die Vorschriften beachten auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

(1) Der Glücksspielstaatsvertrag dient dem Ziel, die Bevölkerung, insbesondere Kinder und Jugendliche, vor den Gefahren der Glücksspielsucht und der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität zu schützen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung zu kanalisieren (§ 1 GlüStV). Damit werden überragend wichtige Gemeinwohlziele verfolgt, die selbst objektive Berufswahlbeschränkungen zu rechtfertigen vermögen (BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 28 – zu § 1 GlüStV a. F., der § 1 GlüStV n. F. inhaltlich ganz überwiegend entspricht).

(2) Die Regelungen in §§ 4 Abs. 5, 9 Abs. 4 GlüStV sind zur Zweckerreichung auch geeignet.

Die Regelungen zur Erlaubnispflicht und zu den Erlaubnisvoraussetzungen sind sowohl dem Grunde nach als auch dem konkreten Inhalt nach geeignet, die verfolgten Gemeinwohlziele zu erreichen. Der Erlaubnisvorbehalt des § 4 Abs. 5 GlüStV führt zu einem Kanalisierungseffekt, mit dem das Angebot an Glücksspielen beschränkt und die Transparenz des Spielbetriebs gefördert wird (vgl. Makswit, *Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, 2015, S. 185 f.*). Die enge inhaltliche Verknüpfung mit den Zielen des § 1 GlüStV (§ 4 Abs. 5 Satz 1, Abs. 2 GlüStV) dient zudem unmittelbar deren Durchsetzung (BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 33 – zu § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV a. F. = n. F. [mit Ausnahme einer hier nicht maßgeblichen Ergänzung in § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV]). Die in § 4 Abs. 5 GlüStV vorgesehenen Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis – Gewährleistung des Ausschlusses minderjähriger oder gesperrter Spieler, Regelungen zum Höchsteinsatz, Ausschluss besonderer Suchtanreize durch schnelle Wiederholung, das Erfordernis eines Sozialkonzepts sowie das Kopplungsverbot von Wetten und Lotterien – sind sachgemäß und geeignet, dem Spieler- und Jugendschutz sowie der Suchtprävention zu dienen (BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 33 – zu § 25 Abs. 6 GlüStV a. F. [Übergangserlaubnis zur Vermittlung von Glücksspielen im Internet]). Inwieweit die in § 4 Abs. 5 GlüStV im Einzelnen genannten Voraussetzungen im konkreten Fall angemessen anzuwenden sind, kann an dieser Stelle dahinstehen, da hiermit nicht ein Erlaubnisvorbehalt als solcher in Frage gestellt wird (OVG Hamburg, Beschl. v. 9.3.2017, 4 Bs 241/16, n. v.). Die Möglichkeit, Nebenbestimmungen zu erlassen, dient der Durchsetzung der Erlaubnisvoraussetzungen. Mit Hilfe der Befristung und des Widerrufsvorbehalts werden die zuständigen Behörden in die Lage versetzt, unmittelbar Einfluss auf die Zahl und die Personen der auf dem Glücksspielmarkt tätigen Vermittler zu nehmen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 32). Im Ergebnis ist auch die Regelung des § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV, wonach die Erlaubnis nur für das Gebiet des jeweiligen Landes erteilt wird,

zur Zweckerreichung geeignet. Die Landesbezogenheit ist Teil des im Staatsvertrag angelegten und auf das Bundesstaatsprinzip zurückzuführenden Systems und dient damit zumindest mittelbar der Verwirklichung der Ziele, die mit der Regelungssystematik insgesamt verfolgt werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 34). Die Landesbezogenheit kann vor diesem Hintergrund auch nicht isoliert auf die damit auch verbundenen fiskalischen Zwecke, die auf eine länderbezogene Verteilung der Lottereeinnahmen hinauslaufen, betrachtet werden.

(3) Die Eingriffe in die Berufsfreiheit sind zur Erreichung der angestrebten Ziele auch erforderlich. Mildere – gleich geeignete – Mittel sind vorliegend nicht ersichtlich.

Die Regelungen zur Erlaubnispflicht und zu den Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis (§§ 4 Abs. 5, 9 Abs. 4 GlüStV) sind erforderlich. Der Einwand der Klägerin, das Instrumentarium des allgemeinen Gewerberechts sei bei gleicher Wirksamkeit weniger belastend als die Statuierung eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt, berücksichtigt nicht, dass eine gewerberechtliche Überwachung des laufenden Geschäftsbetriebs – und damit ein repressives Vorgehen – nicht dieselbe Effizienz haben kann wie eine präventive Zulassungskontrolle. Insbesondere erhalten die zuständigen Landesbehörden nur im Falle eines förmlichen Erlaubnisverfahrens einen genauen Überblick über den Kreis der tätigen Glücksspielvermittler (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 45 – zu § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV a. F. = n. F. [mit Ausnahme einer hier nicht maßgeblichen Ergänzung in § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV]).

Auch hinsichtlich der Erforderlichkeit der einzelnen Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Es kann dahinstehen, ob die konkrete Ausgestaltung in jedem einzelnen Fall zwingend ist. Es ist aber nicht ersichtlich, dass die Landesgesetzgeber hierbei die ihnen zukommende Einschätzungsprärogative überschritten hätten (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 46 – zu § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV a. F. = n. F. [mit Ausnahme einer hier nicht maßgeblichen Ergänzung in § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV]).

Dies gilt auch für § 9 Abs. 4 GlüStV, wonach die Erlaubnis nur für das Gebiet des jeweiligen Landes erteilt wird. Wie bereits ausgeführt, ist die Landesbezogenheit Teil des im Staatsvertrag angelegten und auf das Bundesstaatsprinzip zurückzuführenden Systems (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 46).

Es kann dahinstehen, ob der Gesetzgeber eine andere Erlaubnissystematik hätte wählen können. Zum einen bewegt sich das derzeitige Erlaubnissystem angesichts seiner Verankerung im Bundesstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG im Rahmen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers. Zum anderen wäre ein anderes Erlaubnissystem nicht gleich geeignet, da stärker in die Hoheitsrechte der Länder eingegriffen würde, als es bereits jetzt schon der Fall ist (a. A. Rossi, Regionalisierung im Glücksspielrecht, Rechtsgutachten, Dezember 2012, S. 63 f. – bundesweite Erlaub-

*nis als milderes Mittel). Bereits jetzt wird in die Hoheitsrechte der Länder eingegriffen, indem eine einzelne Verwaltungsaufgabe gemäß § 19 Abs. 2 GlüStV von den jeweils übrigen fünfzehn Bundesländern auf eine allein ‚federführende‘ und nach außen hin tätig werdende Glücksspielaufsichtsbehörde (unter Beteiligung des Glücksspielkollegiums) abgegeben wurde (vgl. unten zum Glücksspielkollegium). Gleichwohl gibt es sechzehn Erlaubnisse nach dem jeweiligen Landesrecht und die jeweiligen Erlaubnisse sind auf das jeweilige Landesgebiet beschränkt. Sowohl ein ländereinheitliches Verfahren, in dem ein Bundesland eine – bundesweit geltende – Erlaubnis erteilt, als auch ein gebündeltes Verfahren, in dem mit jeder Erlaubnis dem Adressaten die Vermittlung von Lotterieteilnehmern des eigenen Landes an Lotterieveranstalter anderer Länder bzw. von Lotterieteilnehmern anderer Ländern an den eigenen Lotterieveranstalter erlaubt wird, würde in die Hoheitsrechte der Länder noch stärker eingreifen. Denn nach dem in der Gebietshoheit der Länder wurzelnden Grundsatz dürfen der Landesgesetzgeber und die Landesbehörden beim Erlass und beim Vollzug landesrechtlicher Vorschriften nur für das Gebiet des eigenen Landes tätig werden (vgl. VerFGH München, Entsch. v. 25.9.2015, Vf. 9-VII-13 u. a., juris Rn. 141 m. w. N.). Dies wäre aber aufgehoben, wenn ein Land eine Erlaubnis auch für andere Länder erteilen oder Spielern die Teilnahme jeweils in anderen Ländern erlaubt würde (vgl. VG Saarlouis, Urt. v. 19.1.2012, 6 K 521/10, juris Rn. 136). Im ersteren Fall würde es statt sechzehn Erlaubnisse nur noch eine einheitliche Erlaubnis für alle Länder geben, in der zweiten Variante wären die Erlaubnisse nicht mehr auf das jeweilige Landesgebiet beschränkt. Zwar ist anerkannt, dass die Länder – in gewissen Grenzen – im Rahmen ihrer staatsvertraglichen Zusammenarbeit auch einzelne Länderaufgaben und die zu ihrer Erfüllung notwendigen Hoheitsrechte der Behörde eines anderen Landes oder einer Gemeinschaftseinrichtung übertragen dürfen (vgl. VerFGH München, Entsch. v. 25.9.2015, Vf. 9-VII-13 u. a., juris Rn. 142 m. w. N.). Die Länder sind aber keinesfalls verpflichtet, auf Hoheitsrechte zu verzichten. Im Gegenteil sind entsprechende staatsvertragliche Vereinbarungen stets kritisch an Art. 20 Abs. 1 GG zu messen, da keine 3. Ebene der Staatlichkeit bzw. eine Mischverwaltung entstehen darf. Vor diesem Hintergrund führt auch nicht der Umstand, dass die Länder ggf. in anderen Bereichen (vgl. §§ 9a Abs. 1, 12 Abs. 3 GlüStV) im weiteren Umfang auf Hoheitsrechte verzichtet haben, dazu, dass sie auch im vorliegenden Zusammenhang hierzu gezwungen wären. Denn das Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG schützt die Länder gerade vor einem weitergehenden Hoheitsverzicht.*

*Ein solcher Hoheitsverzicht ist auch – anders als die Klägerin meint – nicht im Staatsvertrag angelegt. Entscheidend ist hierbei – so aber die Klägerin – nicht allein, wie der Begriff ‚erlaubte‘ Lotterien i. S. d. § 4 GlüStV auszulegen ist. Maßgeblich ist vielmehr, dass § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV bestimmt, dass die Erlaubnis von der zuständigen Behörde für das Gebiet des jeweiligen Landes erteilt wird. Vom Bundesverfassungsgericht ist anerkannt, dass aus § 4 Abs. 1 Satz 1 und § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV folgt, dass der Vermittler den Spieler an die ‚richtige‘ Lotteriegesellschaft vermitteln muss (BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 53 – zu §§ 4 Abs. 1 Satz 1, 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV a. F. = n. F.). § 3 Abs. 4 GlüStV, der auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im Kontext des sog. Regionalitätsprinzips zu lesen ist (BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, juris Rn. 34 – zu § 3 Abs. 4 GlüStV a. F. = n. F.), unterstützt ebenfalls diese*

*Auslegung. Danach wird ein Glücksspiel dort veranstaltet und vermittelt, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird. Hierdurch wird sichergestellt, dass sich der Spieler im Geltungsbereich der Erlaubnis aufhält, also das Veranstalten und Vermitteln des Glücksspiels im Geltungsbereich der Erlaubnis erfolgt (BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 46 – zu § 3 Abs. 4 GlüStV a. F. = n. F.). Nichts anderes ergibt sich für die Internetvermittlung. Zwar enthält der Staatsvertrag keine eindeutige Regelung, was hier unter ‚Aufenthaltsort‘ zu verstehen ist. Gleichwohl rechtfertigt dies keine andere Beurteilung. In der Praxis wird sowohl beim Eigenvertrieb der Lotterieveranstalter über [www.lotto.de](http://www.lotto.de) als auch bei der Vermittlung durch gewerbliche Spielvermittler insoweit auf den Wohnort des Spielers abgestellt. Hierbei handelt es sich im Rahmen der notwendigen Typisierung – wie unten näher auszuführen sein wird – auch um einen geeigneten Anknüpfungspunkt (vgl. Berberich, Das Internet-Glücksspiel, 2004, S. 133 ff).*

*Hieran ändert nichts, dass im Staatsvertrag die Möglichkeit vorgesehen ist, die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen, durch eine von allen Vertragsländern gemeinsam geführte öffentliche Anstalt zu erfüllen (vgl. § 10 Abs. 2 Satz 1 GlüStV). Eine solche gemeinsam geführte öffentliche Anstalt gibt es bei der Veranstaltung von Lotterien nicht.*

*Der Gesetzgeber war auch nicht verpflichtet, für den Online-Bereich eine andere gesetzliche Regelung zu treffen. Abgesehen davon, dass auch eine solche Bereichsausnahme in die Hoheitsrechte der Bundesländer eingreifen würde, würde eine solche Bereichsausnahme das in sich stimmige Erlaubnissystem unterlaufen. Der Staatsvertrag sieht für die Vermittlung von Lotterien eine in sich sachgerechte Ordnung vor. Es gibt sechzehn Bundesländer, damit sechzehn Lotterieveranstalter, die jeweils aufgrund einer für das jeweilige Landesgebiet geltenden und sich nach dem dortigen Landesrecht richtenden Veranstaltungserlaubnis Lotterien anbieten. Teilnehmen können jeweils nur Spieler, die sich im Geltungsbereich der jeweiligen Erlaubnis aufhalten. Dies gilt zunächst für die analoge Welt, in der die Annahmestellen – aufgrund der Anwesenheit des Spielers und der örtlichen Belegenheit der Annahme- und Vermittlungsstelle – den Spieler an den Lotterieveranstalter des Landes vermittelt, in dem sich die stationäre Einrichtung befindet (VG Gelsenkirchen, Urf. v. 17.5.2016, 19 K 3334/14, juris Rn. 172). Dies gilt aber auch für den Online-Eigenvertrieb der Lotterieveranstalter, die auch bei der gemeinsamen Website [www.lotto.de](http://www.lotto.de) durch die Abfrage der Postleitzahl sicherstellen, dass der Spieler bei dem ‚richtigen‘ Landesveranstalter teilnimmt. Diese – oben bereits genannte – Anknüpfung an den Wohnort ist auch deshalb eine in sich stimmige Typisierung, weil in der analogen Welt der Lottospieler typischerweise ebenfalls an einer Annahmestelle an seinem Wohnort spielt. Dies stellt ein in sich geschlossenes System dar, das eine Sonderrolle eines Kommunikationswegs – des Internets – nicht nahelegt. Im Gegenteil ist kein zwingender Grund dafür ersichtlich, für die ‚online-Welt‘ gänzlich andere Regelungen vorzusehen als für die analoge Welt.*

*(4) Die Eingriffe in die Berufsfreiheit erweisen sich schließlich als angemessen. Eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere der Eingriffe und dem Gewicht und der Dringlichkeit der sie rechtfertigenden Gründe führt zu dem Ergebnis, dass die*

*Grenze der Zumutbarkeit gewahrt ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 51 m. w. N.).*

*Das in § 4 Abs. 5 GlüStV verankerte Prinzip eines generellen Verbots mit Erlaubnisvorbehalt steht in einem angemessenen Verhältnis zu den grundrechtlich geschützten Belangen. Das Erlaubnisverfahren nach § 4 Abs. 5 GlüStV soll die präventive Prüfung ermöglichen, ob unter anderem die für die Tätigkeit erforderliche persönliche Zuverlässigkeit vorliegt und die Anforderungen des § 4 GlüStV sowie die besonderen Regelungen der gewerblichen Vermittlung nach § 19 GlüStV beachtet werden. Die mit dem Glücksspielstaatsvertrag verfolgten Gemeinwohlinteressen sind derart gewichtig, dass sie die mit einem Erlaubnisvorbehalt verbundenen Beschränkungen für Glücksspielvermittler zu rechtfertigen vermögen. Dies gilt auch für die Regelung des § 4 Abs. 5 GlüStV, wonach auf die Erteilung der Erlaubnis kein Rechtsanspruch besteht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 52 – zu § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV a. F. = n. F. [mit Ausnahme einer hier nicht maßgeblichen Ergänzung in § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV]; BVerwG, Beschl. v. 25.2.2015, 8 B 36.14, ZfWG 2015, 227, juris Rn. 23 m. w. N. – zu § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV; VG Berlin, Urt. v. 24.2.2015, 23 K 390.14, juris Rn. 53 – zu § 4 Abs. 5 GlüStV).*

*Dies gilt auch für die Möglichkeit der zuständigen Behörde, den Erlaubnisbescheid zu befristen, mit Nebenbestimmungen zu versehen und unter den Vorbehalt eines Widerrufs zu stellen. Alle diese Maßnahmen dienen – bei einer verhältnismäßigen Anwendung im konkreten Einzelfall – der Sicherstellung, dass die verfolgten Gemeinwohlziele durchgesetzt werden und die zuständigen Landesbehörden Einfluss auf die Zahl und die Personen der auf dem Glücksspielmarkt tätigen Veranstalter und Vermittler haben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 32).*

*Die Angemessenheit des sog. Regionalitätsprinzips in § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV, wonach die Spieler an die jeweils zuständige Landeslotteriegesellschaft zu vermitteln sind, begegnet ebenfalls keinen durchgreifenden Bedenken (vgl. VG Regensburg, Urt. v. 28.2.2013, RO 5 K 12.1196, juris Rn. 128; VG Saarlouis, Urt. v. 19.1.2012, 6 K 521/10, juris Rn. 136 f.; VG Karlsruhe, Urt. v. 14.4.2010, 3 K 3851/09, n. v., S. 16 f. UA; a. A. VG Berlin, Urt. v. 22.9.2008, 35 A 15.08, juris Rn. 141 ff.; Jarass, Ausgestaltung des Erlaubnisvorbehalts für die gewerbliche Lotterievermittlung, Gutachten, 2012, S. 36 ff.). Hierbei verkennt das Berufungsgericht nicht, dass diese Regelungen mit erheblichen Nachteilen für die Lotterievermittler verbunden sind. Zum einen muss der Vermittler zu jedem Landeslotterieveranstalter technische Schnittstellen aufbauen und unterhalten, so dass ein erheblicher technischer, aber auch rechtlicher Aufwand entsteht. Zum anderen erlangt hierdurch der jeweilige Landeslotterieveranstalter als Nachfrager von Vermittlungsleistungen eine Monopolstellung, so dass ein Provisionswettbewerb beschränkt wird. Gleichwohl erweist sich die Landesbezogenheit im Rahmen einer Gesamtbetrachtung als hinnehmbar.*

*Ausweislich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die mit dem Regionalitätsprinzip verbundenen Belastungen hinzunehmen. Denn es liege in der Natur der Sache, dass die zuständigen Behörden im Rahmen der landeseigenen*

*Verwaltung grundsätzlich nur Erlaubnisse mit Wirkung für das Gebiet des jeweiligen Landes erteilen könnten (BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 53). Es sind keine Gründe dafür ersichtlich, von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Wie bereits ausgeführt, ist die Landesbezogenheit Teil des im Staatsvertrag angelegten und auf das Bundesstaatsprinzip zurückzuführenden Systems und dient damit zumindest mittelbar der Verwirklichung der legitimen Ziele des Staatsvertrags. Denn nach dem in der Gebietshoheit der Länder wurzelnden Grundsatz dürfen der Landesgesetzgeber und die Landesbehörden beim Erlass und beim Vollzug landesrechtlicher Vorschriften nur für das Gebiet des eigenen Landes tätig werden. Wie bereits ausgeführt, wäre jedes andere System mit – im Lichte des Art. 20 Abs. 1 GG nicht unproblematischen – zusätzlichen Eingriffen in die Hoheitsrechte der Länder verbunden. Es handelt sich um ein in sich stimmiges Erlaubnis-system, das diese Grundsätze sowohl mit Blick auf die Lotterieveranstalter, Annahmestellen sowie Internetvermittler verfolgt. Dieses wird auch nicht dadurch durchbrochen, dass die Lotterien länderübergreifend veranstaltet werden. Denn dies ändert nichts daran, dass die Lotterie jeweils einem konkreten Veranstalter zugerechnet werden und eine entsprechende ordnungsrechtliche Kontrolle der Veranstalter stattfinden kann (vgl. VG Regensburg, Urt. v. 28.2.2013, RO 5 K 12.1196, juris Rn. 129; VG Leipzig, Urt. v. 20.9.2012, 5 K 757/10, juris Rn. 73).*

*Es liegt – anders als die Klägerin meint – auch keine Ungleichbehandlung i. S. d. Art. 3 Abs. 1 GG gegenüber anderen Glücksspielen vor: Die Erlaubnis für Lotterien mit geringem Gefährdungspotential wird zwar, wenn sie länderübergreifend veranstaltet wird, länder einheitlich durch eine Erlaubnis erteilt (vgl. § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV). Dieses Verfahren ist jedoch nicht vergleichbar. Da es in diesem Fall nur einen Veranstalter gibt, ist eine Aufsplitterung von vornherein ausgeschlossen. Zwar wird den Lotterie-Einnehmern für die Klassenlotterien eine Erlaubnis im länder einheitlichen Verfahren erteilt (vgl. § 9a Abs. 1 GlüStV). Aber auch dieser Fall ist nicht vergleichbar, da die Klassenlotterien nicht von sechzehn Anstalten, juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind (vgl. § 10 Abs. 2 Satz 1 GlüStV), veranstaltet werden, sondern von einer von allen Vertragsländern gemeinsam getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts (vgl. § 10 Abs. 3 GlüStV). Schließlich gibt es auch keinen Widerspruch zu dem Regelungsregime im Bereich der Sportwetten. Soweit es um die Vermittlung staatlicher Lotterien geht, handelt es sich um ein – den Lotterien entsprechendes – Erlaubnissystem. Im Anwendungsbereich der §§ 4a ff. GlüStV wird zwar eine Erlaubnis im länder einheitlichen Verfahren erteilt (vgl. § 9a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GlüStV). Aber auch dieser Fall ist nicht vergleichbar, da es sich hier wiederum um einen (privaten) Anbieter handelt, so dass auch hier eine Aufsplitterung an verschiedene Veranstalter denklogisch ausgeschlossen ist.*

*Eine Ungleichbehandlung i. S. d. Art. 3 Abs. 1 GG folgt schließlich auch nicht daraus, dass die Vermittler bis 2008 die Lotterien frei vermitteln konnten. Abgesehen davon, dass es dem Gesetzgeber nicht verwehrt ist, eine Neuregelung eines Erlaubnissystems vorzunehmen, war es den Online-Vermittlern zwischenzeitlich sogar gänzlich verwehrt, Lotterien zu vermitteln.*



*Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob sich das Lotterieveranstaltungsstaatsmonopol als unionsrechtskonform erweist (vgl. VG Saarlouis, Urt. v. 19.1.2012, 6 K 521/10, juris Rn. 54). Denn an dem Bestehen der sechzehn Lotterieveranstalter würde sich auch bei der Unionsrechtswidrigkeit des Monopols nichts ändern. Wenn sich das Monopol als unionsrechtswidrig erweisen sollte, stünde es dem Mitgliedstaat vielmehr frei, das Monopol zu reformieren oder sich für eine Liberalisierung des Marktzugangs zu entscheiden. Die sechzehn Landeslotterieveranstalter würden jedenfalls zunächst weiter bestehen. In der Zeit ist der Staat lediglich verpflichtet, Erlaubisanträge privater Anbieter nach unionsrechtskonformen Maßstäben zu prüfen und zu bescheiden (BVerwG, Urt. v. 20.6.2013, 8 C 39.12, juris Rn. 53 – unter Bezugnahme auf EuGH, Urt. v. 24.1.2013, C-186/11 u.a., juris Rn. 39, 44, 46 ff.).*

*Es ergibt sich auch keine – auch in der Zusammenschau mit den anderen Beschränkungen – ‚erdrosselnde‘ Wirkung. Etwaige wirtschaftliche Einschränkungen sind auch im Lichte des Art. 12 Abs. 1 GG hinnehmbar (OVG Hamburg, Beschl. v. 4.3.2014, 4 Bs 328/13, ZfWG 2014, 227, juris Rn. 50).*

*bb) Die Regelungen in §§ 4 Abs. 5, 9 Abs. 4 GlüStV sind auch mit Unionsrecht vereinbar.*

*In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass es mangels unionsrechtlicher Harmonisierung im Glücksspielbereich jedem Mitgliedstaat überlassen bleibt zu beurteilen und zu entscheiden, ob es erforderlich ist, bestimmte Tätigkeiten im Glücksspielbereich vollständig oder teilweise zu verbieten, oder ob es genügt, sie zu beschränken und zu kontrollieren (EuGH, Urt. v. 8.9.2010, C-316/07 u. a., juris Rn. 79; C-46/08, Rn. 46; BVerwG, Beschl. v. 25.2.2015, 8 B 36.14, ZfWG 2015, 227, juris Rn. 23). Gleichwohl müssen sich die nationalen Regelungen an den unionsrechtlichen Vorgaben – insbesondere den Grundfreiheiten – messen lassen.*

*Die Regelungen in §§ 4 Abs. 5, 9 Abs. 4 GlüStV unterliegen jedoch mit Blick auf die hier maßgebliche Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV keinen durchgreifenden Bedenken (hierzu unter aaa)]. Die fehlende Möglichkeit einer bundeslandübergreifenden Erlaubnis verstößt auch nicht gegen Unionskartellrecht (hierzu unter bbb)].*

*aaa) Die Regelungen in §§ 4 Abs. 5, 9 Abs. 4 GlüStV unterliegen mit Blick auf die hier maßgebliche Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV keinen durchgreifenden Bedenken.*

*Eine Tätigkeit, die – wie hier – darin besteht, den Nutzern gegen Entgelt die Teilnahme an einem Geldspiel zu ermöglichen, stellt nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine Dienstleistung im Sinne von Art. 56 AEUV dar (EuGH, Urt. v. 8.9.2010, C-316/07 u. a., NVwZ 2010, 1409, juris Rn. 56 m. w. N.). Auf die Dienstleistungsfreiheit können sich nicht nur natürliche Personen, sondern auch juristische Personen gemäß Art. 62 i. V. m. Art. 54 AEUV berufen, sofern sie ihren Sitz im Unionsgebiet haben.*

*Der für die Anwendbarkeit des Art. 56 AEUV erforderliche grenzüberschreitende Bezug ist gegeben. Dieser folgt hier einerseits daraus, dass deutsche Unternehmen als Leistungserbringer auch potentiellen Empfängern, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind, Dienstleistungen über das Internet anbieten und ohne Ortswechsel von dem Mitgliedstaat aus erbringen, in dem sie ansässig sind (vgl. EuGH, Ur. v. 8.9.2010, C-46/08 u. a., NVwZ 2010, 1409, juris Rn. 41 m. w. N.; sog. Korrespondenzdienstleistungen, vgl. Makswit, Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, 2015, S. 100). Denn durch den Vertriebsweg Internet werden auch im Ausland ansässigen Interessenten Lotterien im Vermittlungswege angeboten. Andererseits ist bei der hier gebotenen objektiven Betrachtung denkbar, dass Unternehmen mit Sitz im EU-Ausland in Deutschland (deutsche) Lotterien vermitteln wollen. Auch diese benötigen eine entsprechende Erlaubnis nach §§ 4 Abs. 5, 9 Abs. 4 GlüStV.*

*Ein Erlaubnissystem für die Vermittlung von Lotterien im Internet stellt zwar eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs des Art. 56 AEUV dar. Diese Beschränkung ist indes gerechtfertigt.*

*Nicht entscheidungserheblich ist zunächst, ob sich das Lotterieveranstaltungsstaatsmonopol als unionsrechtskonform erweist. Der Erlaubnisvorbehalt dient nicht primär dem Schutz des Monopols, sondern gewährleistet – wie auszuführen sein wird – in erster Linie, dass Lotterien nur durch zuverlässige (natürliche oder juristische) Personen vermittelt werden, die einen ordnungsgemäßen, den gesetzlichen Vorgaben genügenden Vertrieb sicherstellen (BVerwG, Beschl. v. 25.2.2015, 8 B 36.14, ZfWG 2015, 227, juris Rn. 23 – zu § 4 Abs. 1 GlüStV; Ur. v. 24.11.2010, 8 C 13/09, Rn. 73, 77 – zu § 4 Abs. 1 GlüStV [Sportwetten]; OVG Münster, Ur. v. 23.1.2017, 4 A 3244/06, juris Rn. 38 – zu § 4 Abs. 1 GlüStV [Sportwetten]). Der Erlaubnisvorbehalt besteht damit unabhängig von dem Lotterieveranstaltungsstaatsmonopol.*

*Bei der inhaltlichen Ausgestaltung der nationalen Regelungen steht den Mitgliedsstaaten ein nicht unerheblicher Spielraum zu. Unter Hinweis auf ‚die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die mit Glücksspielen und Wetten einhergehenden sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft‘ (EuGH, Ur. v. 15.9.2011, C-347/09, ZfWG 2011, 403, juris Rn. 45) urteilt der Europäische Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung, dass es den Mitgliedstaaten grundsätzlich frei steht, ‚die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen‘ (EuGH, Ur. v. 15.9.2011, C-347/09, ZfWG 2011, 403, juris Rn. 47).*

*Nach dieser Maßgabe genügt das Erlaubnissystem den unionsrechtlichen Anforderungen.*

*(1) Der Erlaubnisvorbehalt in § 4 Abs. 5 GlüStV dient den unionsrechtlich legitimen Zielen insbesondere des Jugend- und Spielerschutzes und der Kriminalitätsbekämpfung (EuGH, Ur. v. 30.6.2011, C-212/08, NVwZ 2011, 1119, juris Rn. 38; Ur. v. 8.9.2010, C-46/08 u. a., NVwZ 2010, 1409, juris, Rn. 45) im Wege einer präventiven Prüfung der Erlaubnisvoraussetzungen (BVerwG, Beschl. v. 25.2.2015, 8 B 36.14, ZfWG 2015, 227, juris Rn. 23 m. w. N. – zu § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV;*

VG Berlin, Urt. v. 24.2.2015, 23 K 390.14, juris Rn. 54 – zu § 4 Abs. 5 GlüStV). Das Erlaubnisverfahren nach § 4 Abs. 5 GlüStV soll – auch für den Vertriebsweg Internet – die präventive Prüfung ermöglichen, ob unter anderem die für die Tätigkeit erforderliche persönliche Zuverlässigkeit vorliegt und die Anforderungen des § 4 GlüStV sowie die besonderen Regelungen der gewerblichen Vermittlung nach § 19 GlüStV beachtet werden (BVerwG, Beschl. v. 25.2.2015, 8 B 36.14, ZfWG 2015, 227, juris Rn. 23 m. w. N. – zu § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV).

Die Regelung des § 4 Abs. 5 GlüStV ist auch zur Erreichung dieser Ziele geeignet. Das Verfahren stellt gerade sicher, dass nur zuverlässigen Personen eine Vermittlungserlaubnis erteilt wird, die dem Spieler- und Jugendschutz nachkommen und eine ordnungsgemäße Vermittlung sicherstellen.

Der Erlaubnisvorbehalt ist auch im Hinblick auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig und angemessen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.2.2015, 8 B 36.14, ZfWG 2015, 227, juris Rn. 23 m. w. N. – zu § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV; VG Berlin, Urt. v. 24.2.2015, 23 K 390.14, juris Rn. 54 – zu § 4 Abs. 5 GlüStV). Die Vermittlung von Lotterien ist weder verboten, noch ist sie staatlich monopolisiert oder kontingentiert. Sie unterliegt insoweit nur einem Erlaubnisvorbehalt.

Allein die Tatsache, dass auf die Erteilung der Erlaubnis kein Rechtsanspruch besteht, führt auch nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs noch nicht dazu, dass eine Erlaubnisregelung unionsrechtswidrig wäre (vgl. EuGH, Urt. v. 8.9.2010, C-46/08, NVwZ 2010, 1422, juris Rn. 87; s. auch EuGH, Urt. v. 4.2.2016, C-336/14, NVwZ 2016, 369, juris Rn. 55). Allerdings darf eine Erlaubnisregelung keine Ermessensausübung der nationalen Behörden rechtfertigen, die geeignet ist, den Bestimmungen des Unionsrechts ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen (EuGH, Urt. v. 8.9.2010, C-46/08, NVwZ 2010, 1422, juris Rn. 86). Daher muss ein System der vorherigen behördlichen Erlaubnis, um trotz des Eingriffs in eine solche Grundfreiheit gerechtfertigt zu sein, auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, die der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden Grenzen setzen, damit diese nicht willkürlich erfolgt. Zudem muss jedem, der von einer auf einem solchen Eingriff beruhenden einschränkenden Maßnahme betroffen ist, ein effektiver gerichtlicher Rechtsbehelf offenstehen (EuGH, Urt. v. 8.9.2010, C-46/08, NVwZ 2010, 1422, juris Rn. 87; s. auch EuGH, Urt. v. 4.2.2016, C-336/14, NVwZ 2016, 369, juris Rn. 55). Diese Voraussetzungen liegen hier vor:

Die gesetzlichen Anforderungen sind hinreichend bestimmt und transparent (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.2.2015, 8 B 36.14, ZfWG 2015, 227, juris Rn. 23 m. w. N. – zu § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV; a. A. Rossi, Regionalisierung im Glücksspielrecht, Rechtsgutachten, Dezember 2012, S. 28 ff.). Dass nicht alle Erlaubniskriterien positiv definiert sind, sondern nur Versagungsgründe genannt sind, führt nicht zur Unionsrechtswidrigkeit. Aus der Zielsetzung des Staatsvertrags, dem sachlichen Zusammenhang der Vorschrift mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie den Materialien zum Staatsvertrag lassen sich Zweck und Inhalt ausreichend ermitteln und objektive Kriterien gewinnen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 26 – zu § 4 Abs. 2 GlüStV

a. F. = n. F.). Im Übrigen sollen die hier maßgeblichen Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs sicherstellen, dass es zu keiner missbräuchlichen bzw. willkürlichen Anwendung kommt (EuGH, Urt. v. 4.2.2016, C-336/14, NVwZ 2016, 369, juris Rn. 55) und dem Erlaubnisverfahren nicht die praktische Wirksamkeit genommen wird (EuGH, Urt. v. 8.9.2010, C-46/08, NVwZ 2010, 1422, juris Rn. 86). Gerade diese Gefahr ist vorliegend nicht ersichtlich. Der Einwand der Klägerin berücksichtigt insoweit nicht, dass die gewerbliche Vermittlung von Glücksspielen in §§ 19 und 4 Abs. 5 GlüStV vorgesehen und als legales Berufsbild ausgestaltet ist (VG Gelsenkirchen, Urt. v. 17.5.2016, 19 K 3334/14, juris Rn. 164). Die Regelung des § 4 Abs. 5 GlüStV ist dementsprechend auf Verwirklichung angelegt, eine Versagung im Einzelfall bedarf einer auf die konkrete Tätigkeit bezogenen Begründung und muss anhand der Ziele des Staatsvertrags belegt werden können (vgl. VG Gelsenkirchen, Urt. v. 17.5.2016, 19 K 3334/14, juris Rn. 164). Schließlich muss die behördliche Entscheidung, bei der kein (gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer) Beurteilungsspielraum besteht, unter Beachtung der sich aus den Grundrechten und der aus dem Unionsrecht ergebenden Gewährleistungen ermessensfehlerfrei ergeben (vgl. VG Gelsenkirchen, Urt. v. 17.5.2016, 19 K 3334/14, juris Rn. 164). Die sich aus der Zielsetzung des Staatsvertrags, dem sachlichen Zusammenhang der Vorschrift mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie den Materialien zum Staatsvertrag zu gewinnenden objektiven Kriterien schließen eine willkürliche Handhabung durch die Behörden und Gerichte aus (BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 26 – zu § 4 Abs. 2 GlüStV a. F. = n. F.). Auch wendet der Beklagte – soweit ersichtlich – die so gewonnenen Erlaubnisvoraussetzungen sowie Versagungsgründe gleichheitsgemäß an. Nichts anderes folgt schließlich aus der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urt. v. 4.2.2016, C-336/14, NVwZ 2016, 369, juris) und des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 15.6.2016, 8 C 5.15, ZfWG 2016, 433, juris). Diese Rechtsprechung, die zu Sportwetten ergangen ist, ist allein deshalb schon nicht übertragbar, da es sich dort – anders als hier – um ein zahlenmäßig kontingentiertes Verfahren handelt und gerade nicht festgestellt werden konnte, dass alle Interessenten gleichermaßen Zugang zu dem Vergabeverfahren hatten, so dass faktisch ein Staatsmonopol fortbestand (vgl. BVerwG, Urt. v. 15.6.2016, 8 C 5.15, ZfWG 2016, 433, juris). Gleiches gilt für die weitergehenden Anforderungen des Verwaltungsgerichts Frankfurt, wonach die maßgeblichen Kriterien sowohl für die Erfüllung der Mindestvoraussetzungen als auch für die Auswahlentscheidung so klar, präzise und eindeutig formuliert und im Vorhinein bekannt sein müssten, dass jeder Bewerber sich gebührend informieren und deren Bedeutung verstehen und auslegen könne (Beschl. v. 27.5.2015, 2 L 3002/14.F, juris Rn. 45). Die Entscheidung ist schon deshalb nicht vergleichbar, da auch dieser Entscheidung ein Erlaubnisverfahren zu Sportwetten zugrunde lag, das – anders als hier – eine maximale Anzahl von Erlaubnissen vorsah. Dementsprechend begründet das Gericht seine Ausführungen auch damit, dass jeder Bewerber in die Lage versetzt werden müsse, die Anforderungen einzuschätzen, um ein unter allen Umständen vergleichbares sowie bestmögliches Angebot abgeben zu können (VG Frankfurt, Beschl. v. 27.5.2015, 2 L 3002/14.F, juris Rn. 45). Im Übrigen ist vorliegend nicht ersichtlich, dass etwaige private Lotterievermittler mangels Kenntnis keinen Zugang zu dem Erlaubnisverfahren hatten.

*Es ist auch nicht ersichtlich, dass das Erlaubnisverfahren nicht diskriminierungsfrei ausgestaltet ist. Soweit sich die Klägerin darauf beruft, dass es zu Diskriminierungen im Vorfeld gekommen sei, da zunächst die staatlichen Anbieter beschieden worden seien, vermag dieser Einwand nicht zu einer gegenteiligen Feststellung zu führen. Die Klägerin hatte Zugang zu dem Erlaubnisverfahren und hat eine Erlaubnis erhalten. Der Glücksspielstaatsvertrag ist am 1. Juli 2012 in Kraft getreten, am 16. April 2012 hatte die Klägerin bereits ihren Antrag gestellt. Mit Bescheid vom 29. Juni 2012 erhielt die Klägerin eine bis zum 31. Dezember 2012 gültige Vermittlungserlaubnis für das Land Niedersachsen, unter dem 24. September 2012 wurde die hier streitgegenständliche Erlaubnis erteilt. Einem Verfahren, in dem die Klägerin binnen drei Monaten die hier streitgegenständliche Erlaubnis erhalten hat, kann nicht attestiert werden, dass es auf diskriminierenden Kriterien beruht. Selbst wenn Anträge staatlicher Anbieter vor dem der Klägerin beschieden worden sein sollten, kann vor diesem Hintergrund weder mit Blick auf die Dauer des Erlaubnisverfahrens noch hinsichtlich der Reihenfolge der Bearbeitung der Anträge eine substantielle Benachteiligung der Klägerin festgestellt werden. Dass andere Vermittler keinen Zugang zum Erlaubnisverfahren hatten oder deren Anträge nicht in einer angemessenen Zeit beschieden wurden, ist von der Klägerin weder im Einzelnen vorgetragen noch ersichtlich. Angesichts dessen sind keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass der Beklagte bei der Durchführung des Erlaubnisverfahrens den ihm vorgegebenen Rechtsrahmen, der ihn auch zur selbstständigen Abarbeitung der Erlaubnisanträge ermächtigt, in diskriminierender Art und Weise überschritten hat.*

*Schließlich stehen gegen etwaige rechtswidrige Ablehnungsbescheide wirksame Rechtsbehelfe zur Verfügung (BVerwG, Beschl. v. 25.2.2015, 8 B 36.14, ZfWG 2015, 227, juris Rn. 23 m. w. N. – zu § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV). Dass dies auch mit Blick auf Erlaubnisse nach § 4 Abs. 5 GlüStV der Fall ist, belegt das vorliegende Verfahren.*

*Die verfolgten Ziele werden mit Blick auf den Erlaubnisvorbehalt auch in kohärenter Weise verfolgt. Denn insoweit ist für alle Arten zugelassenen Glücksspiels jedenfalls im Interesse des Spieler- und Jugendschutzes ein Erlaubnisvorbehalt vorgesehen (vgl. OVG Bautzen, Urt. v. 19.2.2014, 3 L 20/12, juris Rn. 26; VG Saarlouis, Beschl. v. 27.7.2015, 6 L 1544/14, ZfWG 2016, 160, juris Rn. 28). Eine Inkohärenz folgt nicht daraus, dass den unabhängigen Lotterievermittlern die Tätigkeit – so die Klägerin – aus Gründen der Suchtprävention repressiv verboten wird und der Erlaubnisvorbehalt als Ermessenstatbestand ausgestaltet ist, demgegenüber die staatlichen Anbieter ebendieser Produkte Suchtbekämpfung in diesem Bereich selbst gar nicht verfolgen, wie insbesondere aus ihrer aggressiven Werbung deutlich werde. Denn der Erlaubnisvorbehalt wird – anders als die Klägerin meint – nicht allein mit einer Notwendigkeit der Suchtbekämpfung bei Lotterien begründet, sondern dient – wie ausgeführt – in gleicher Weise der Vorbeugung von Straftaten und der Kanalisierung des Glücksspiels in legale Bahnen. Eine kohärente Vorgehensweise wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Klägerin und andere Vermittler bis 2008 Lotterien im Internet vermitteln durften, ohne dass eine diesbezügliche Erlaubnis vorliegen musste. Im Zuge der Neugestaltung des Glücksspielrechts durften die Länder gerade im Sinne einer transparenten und kohärenten Gesamtregelung des Glücksspiels auch Bereiche neu regulieren, die ggf. bis dahin von einer Regulierung nicht*

betroffen waren (vgl. VG Gelsenkirchen, Urt. v. 17.5.2016, 19 K 3334/14, juris Rn. 162).

Die Hürden im Erlaubnisverfahren sind auch nicht derart unüberwindbar, dass ein faktisches Monopol entsteht (so wohl VG Halle, Urt. v. 11.11.2010, 3 A 158/09, ZfWG 2011, 61, juris Rn. 109). Dieses und andere Verfahren zeigen, dass entsprechende Erlaubnisse nach § 4 Abs. 5 GlüStV erteilt wurden. Zwar sind die Ausnahmen vom Verbot eines Internetvertriebs gemäß § 4 Abs. 5 GlüStV auf die Bereiche Lotterien und Sportwetten beschränkt. Selbst wenn diese partielle Öffnung des Internetvertriebs- und Internetvermittlungsverbots zu einer unionsrechtswidrigen Inkohärenz führen sollte, könnte hieraus zugunsten der Klägerin nichts hergeleitet werden. Denn dies würde nicht dazu führen, dass eine Erlaubnis entbehrlich wäre. In einer solchen Situation steht es dem Mitgliedstaat vielmehr frei, das Monopol zu reformieren oder sich für eine Liberalisierung des Marktzugangs zu entscheiden. In der Zwischenzeit ist er lediglich verpflichtet, Erlaubnisansträge privater Anbieter – der nicht einbezogenen Glücksspiele – nach unionsrechtskonformen Maßstäben zu prüfen und zu bescheiden (BVerwG, Urt. v. 20.6.2013, 8 C 39.12, juris Rn. 53 – unter Bezugnahme auf EuGH, Urt. v. 24.1.2013, C-186/11 u.a., juris Rn. 39, 44, 46 ff.). Nichts anderes folgt schließlich aus der jüngeren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urt. v. 4.2.2016, C-336/14, NVwZ 2016, 369, juris) und des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 15.6.2016, 8 C 5.15, ZfWG 2016, 433, juris), wonach das Fehlen einer Erlaubnis nicht die Untersagung einer Sportwettenvermittlung rechtfertigen bzw. die ohne Erlaubnis erfolgte Vermittlung nicht strafrechtlich geahndet werden kann. Aus diesen Entscheidungen kann nicht allgemein die Unvereinbarkeit von Bestimmungen eines Mitgliedstaats zur präventiven Gefahrenabwehr hinsichtlich anderer Glücksspielbereiche mit Unionsrecht abgeleitet werden (OVG Lüneburg, Beschl. v. 12.12.2016, 11 ME 157/16, juris Rn. 6; OVG Saarlouis, Beschl. v. 12.5.2016, 1 B 199/15, juris Rn. 42 f.). Hintergrund dieser Verfahren ist, dass nach Auffassung der Gerichte das für Sportwetten vorgesehene Erlaubnisverfahren nicht transparent und diskriminierungsfrei ausgestaltet ist oder praktiziert wird und deshalb faktisch ein staatliches Sportwettenmonopol fortbesteht. Für den hier maßgeblichen Bereich der Lotterievermittlung im Internet ist nicht ersichtlich, dass das vorgesehene Erlaubnisverfahren insgesamt nicht transparent oder diskriminierungsfrei ausgestaltet ist.

Soweit die Klägerin einwendet, dass es sich bei Lotterien um harmloses Glücksspiel handele, vermag auch dies die Wirksamkeit des Erlaubnisvorbehalts nicht in Frage zu ziehen. Insbesondere der Vertriebsweg Internet – mit seiner eigenen Breitenwirkung und besonders starken Anreizwirkung zur Teilnahme am Glücksspiel (VG Berlin, Urt. v. 24.2.2015, 23 K 390.14, juris Rn. 54) – rechtfertigt einen Erlaubnisvorbehalt, insbesondere auch in einer Ausgestaltung als Ermessenstatbestand. Hieran ändert auch nichts die Tatsache, dass die Teilnahme an Lotterien ein vergleichsweise harmloses Glücksspiel ist. Denn der Erlaubnisvorbehalt dient nicht nur der Suchtbekämpfung, sondern – wie ausgeführt – in gleicher Weise der Vorbeugung von Straftaten und der Kanalisierung des Glücksspiels in legale Bahnen. Insoweit hat auch der Europäische Gerichtshof anerkannt, dass über das Internet angebotene Glücksspiele, verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten, wegen

*des fehlenden unmittelbaren Kontakts zwischen dem Verbraucher und dem Anbieter bzw. Vermittler anders geartete und größere Gefahren in sich bergen, dass die Verbraucher eventuell von den Anbietern bzw. Vermittlern betrogen werden (EuGH, Urt. v. 8.9.2010, C-46/08, NVwZ 2010, 1422, juris Rn. 102).*

*(2) Auch die den Erlaubnisvorbehalt flankierenden Maßnahmen nach § 9 Abs. 4 Sätze 2 und 3 GlüStV dienen den genannten unionsrechtlich legitimen Zielen. Die in § 9 Abs. 4 Sätze 2 und 3 GlüStV vorgesehene Möglichkeit, die Erlaubnis zu befristen und unter den Vorbehalt eines Widerrufs zu stellen sowie Nebenbestimmungen zu erlassen, ist auch zur Erreichung dieser Ziele geeignet. Die Maßnahmen sind im Hinblick auf das verfolgte Ziel auch verhältnismäßig und angemessen. Die Nebenbestimmungen sind an den Erlaubniskriterien und Versagungsgründen auszurichten, müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen und unterliegen ausreichendem gerichtlichen Rechtsschutz (vgl. VG Regensburg, Urt. v. 28.2.2013, RO 5 K 12.1196, juris Rn. 85). Auch die Möglichkeit zur Befristung und zum Widerruf dienen – bei einer verhältnismäßigen Anwendung im konkreten Einzelfall – der Sicherstellung, dass die verfolgten Gemeinwohlziele durchgesetzt werden.*

*(3) Auch § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV, wonach die Erlaubnis nur für das Gebiet des jeweiligen Landes erteilt wird, erweist sich im Lichte des Art. 56 AEUV als unionsrechtskonform.*

*Wie bereits ausgeführt, ist die Landesbezogenheit Teil des im Staatsvertrag angelegten und auf das Bundesstaatsprinzip zurückzuführenden Systems und dient damit zumindest mittelbar der Verwirklichung der – auch unionsrechtlich – legitimen Ziele des Staatsvertrags. Denn nach dem in der Gebietshoheit der Länder wurzelnden Grundsatz dürfen der Landesgesetzgeber und die Landesbehörden beim Erlass und beim Vollzug landesrechtlicher Vorschriften nur für das Gebiet des eigenen Landes tätig werden. Wie bereits ausgeführt, wäre jedes andere System mit – im Lichte des Art. 20 Abs. 1 GG nicht unproblematischen – zusätzlichen Eingriffen in die Hoheitsrechte der Länder verbunden. Es handelt sich um ein in sich stimmiges Erlaubnissystem, das diese Grundsätze sowohl mit Blick auf die Lotterieveranstalter, Annahmestellen sowie Internetvermittler verfolgt.*

*Auch am Maßstab des Unionsrechts ist hieran nichts zu beanstanden:*

*Ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot ist – anders als die Klägerin meint – nicht ersichtlich. Alle Vermittler, unabhängig davon, über welchen Kommunikationsweg sie die Produkte vermitteln, erhalten Erlaubnisse nur für den Geltungsbereich des jeweiligen Landes. Auch die Annahmestellen dürfen Lotterien nur in dem Land vermitteln, in dem sie örtlich belegen sind und werden dadurch in ihren Vermittlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Wenn ein Vermittler bundeslandübergreifend vermitteln wollte, wäre er den gleichen Beschränkungen wie die Klägerin ausgesetzt. Dass die lokal tätigen Vermittler ggf. nicht bundeslandübergreifend vermitteln wollen, führt nicht zu einer Diskriminierung der bundesweit tätigen Vermittler. Eine Diskriminierung kann sich nicht aus den unterschiedlichen betriebswirtschaftlichen Entscheidungen verschiedener Vermittler ergeben.*

*Dass die Landesbezogenheit faktische Folge der föderalen Kompetenzordnung ist, schließt es nicht aus, dass mit dem Erlaubnissystem unionsrechtlich legitime Ziele insbesondere des Jugend- und Spielerschutzes und der Kriminalitätsbekämpfung verfolgt werden. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs darf in einem Staat wie der Bundesrepublik Deutschland der Gesetzgeber die Auffassung vertreten, dass es im Interesse aller Betroffenen Sache der Länder und nicht des Bundes ist, bestimmte Vorschriften zu erlassen (EuGH, Urt. v. 12.6.2014, C-156/13, NVwZ 2014, 1001, juris Rn. 33; vgl. in diesem Sinne auch EuGH, Urt. v. 21.7.2011, C-159/10 u. a., NVwZ 2011, 1249, juris Rn. 55). Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Ländern – mit der Folge unterschiedlicher Erlaubnissysteme – kann nicht in Frage gestellt werden, da sie unter dem Schutz von Art. 4 Abs. 2 EUV steht, nach dem die Union verpflichtet ist, die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der lokalen und regionalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt (EuGH, Urt. v. 12.6.2014, C-156/13, NVwZ 2014, 1001, juris Rn. 34). Dies gilt auch für das horizontale Verhältnis zwischen den Bundesländern mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen im Rahmen eines föderal strukturierten Mitgliedstaats (EuGH, Urt. v. 12.6.2014, C-156/13, NVwZ 2014, 1001, juris Rn. 35). Wenn aber schon unterschiedliche Erlaubnissysteme – sogar mit einer etwaigen Beeinträchtigung der Kohärenz – unionsrechtlich hinzunehmen sind (EuGH, Urt. v. 12.6.2014, C-156/13, NVwZ 2014, 1001, juris Rn. 36), weil eine abweichende Rechtslage in einem Bundesland die Eignung der in den anderen Bundesländern geltenden Beschränkungen des Glücksspiels zur Erreichung der mit ihnen verfolgten legitimen Ziele des Allgemeinwohls jedenfalls nicht erheblich beeinträchtigt (EuGH, Urt. v. 12.6.2014, C-156/13, NVwZ 2014, 1001, juris Rn. 36), gilt dies erst Recht bei einem einheitlichen Erlaubnissystem, das aufgrund der föderalen Kompetenzordnung jeweils mit Wirkung für das betreffende Land gilt. Vor diesem Hintergrund gilt auch im Lichte des Unionsrechts, dass die Länder ein anderes Erlaubnissystem hätten wählen können, aber keinesfalls verpflichtet sind, auf weitere Hoheitsrechte zu verzichten.*

*Schließlich werden die verfolgten Ziele auch in Anbetracht der Landesbezogenheit in kohärenter Weise verfolgt (a. A. Rossi, Regionalisierung im Glücksspielrecht, Rechtsgutachten, Dezember 2012, S. 34 ff.). Wie bereits ausgeführt, ist im vorliegenden Zusammenhang unerheblich, ob sich das Lotterieveranstaltungsstaatsmonopol aufgrund etwaiger massiver Werbemaßnahmen als nicht unionsrechtskonform erweist (vgl. VG Saarlouis, Urt. v. 19.1.2012, 6 K 521/10, juris Rn. 54). Denn an dem Bestehen der sechzehn Lotterieveranstalter würde sich hierdurch nichts ändern. In einer solchen Situation steht es dem Mitgliedstaat vielmehr frei, das Monopol zu reformieren oder sich für eine Liberalisierung des Marktzugangs zu entscheiden. In der Zwischenzeit ist er lediglich verpflichtet, Erlaubnisanträge privater Anbieter nach unionsrechtskonformen Maßstäben zu prüfen und zu bescheiden (BVerwG, Urt. v. 20.6.2013, 8 C 39.12, juris Rn. 53 – unter Bezugnahme auf EuGH, Urt. v. 24.1.2013, C-186/11 u.a., juris Rn. 39, 44, 46 ff.). Nicht zutreffend ist, dass bei gefährlicherem Glücksspiel eine bundesweite Vermittlung erlaubt ist: Soweit es um die Vermittlung staatlicher Sportwetten geht, handelt es sich um ein – den Lotterien entsprechendes – Erlaubnissystem. Im Anwendungsbereich der §§ 4a ff. GlüStV – der nicht staatlich veranstalteten Sportwetten – wird zwar eine Erlaubnis*



*im ländereinheitlichen Verfahren erteilt (vgl. § 9a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GlüStV). Dieser Fall ist jedoch nicht vergleichbar, da es sich hier um einen (privaten) Anbieter handelt.*

*bbb) Die Vorschriften der §§ 4 Abs. 5, 9 Abs. 4 GlüStV verstoßen auch nicht gegen Unionskartellrecht. Die gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsvorschriften der Art. 101 ff. AEUV sind vorliegend schon nicht anwendbar.*

*Gemäß Art. 101 Abs. 1 AEUV sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen verboten und mit dem Binnenmarkt unvereinbar, welche den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarktes bezwecken oder bewirken. Das Kartellverbot des Art. 101 AEUV gilt zwar unmittelbar nur für Unternehmen. Den Mitgliedstaaten ist es allerdings aufgrund des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit in Art. 4 Abs. 3 EUV verboten, Kartellabsprachen vorzuschreiben, zu erleichtern oder ihre Wirkungen zu verstärken (Khan/Suh, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 101 AEUV Rn. 12 m. w. N.). Gemäß Art. 106 AEUV dürfen die Mitgliedstaaten in Bezug auf öffentliche Unternehmen – hier etwa der staatlich beherrschten Lotteriegesellschaften – keine dem Verbot des Art. 101 AEUV widersprechenden Maßnahmen treffen oder beibehalten. Das Verbot ist etwa dann verletzt, wenn ein Mitgliedstaat dem Unternehmen verbotene Kartellabsprachen vorschreibt oder diese erleichtert oder deren Auswirkungen verstärkt oder einen Verstoß gegen das Missbrauchsverbot (Art. 102 AEUV) begünstigt (Khan/Suh, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 106 AEUV Rn. 7 m. w. N.).*

*Die gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsvorschriften sind jedoch dann nicht anwendbar, wenn – wie hier – ein Mitgliedstaat in Ausübung öffentlicher Gewalt zur Wahrung öffentlicher Interessen und nicht in erster Linie zu wirtschaftlichen Zwecken tätig wird. Denn solche Tätigkeiten der Mitgliedstaaten erfolgen in Wahrnehmung öffentlicher Befugnisse und stellen daher keine wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne der Art. 101 ff. AEUV dar (EuGH, Urt. v. 18.3.1997, C-343/95, EuZW 1997, 312, juris Rn. 16 f., 22 f.; VGH Mannheim, Urt. v. 10.12.2009, 6 S 1110/07, ZfWG 2010, 24, juris Rn. 70 m. w. N.). Die Nichtanwendbarkeit der Vorschriften des Unionskartellrechts erfasst in solchen Fällen auch die mit der Ausübung der Hoheitsbefugnisse nicht trennbar zusammenhängenden Tätigkeiten, wie zum Beispiel die Erhebung von Gebühren (EuGH, Urt. v. 19.1.1994, C-364/92, NJW 1994, 2344, juris Rn. 28; VGH Mannheim, Urt. v. 10.12.2009, 6 S 1110/07, ZfWG 2010, 24, juris Rn. 70).*

*Nach diesen Maßgaben sind hier die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften nicht anwendbar: Das staatliche Handeln – das staatsvertraglich angelegte, durch Landesgesetz umgesetzte und durch Verwaltungsakte konkretisierte Erlaubnissystem – ist in erster Linie ordnungspolitisch und nicht wettbewerbsrechtlich motiviert (vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 10.12.2009, 6 S 1110/07, ZfWG 2010, 24, juris Rn. 70; VGH München, Urt. v. 18.12.2008, 10 BV 07.558, ZfWG 2009, 27, juris Rn. 123; VG Karlsruhe, Urt. v. 14.4.2010, 3 K 3851/09, n. v., S. 17 UA; VG Hannover, Urt. v. 14.12.2009,*

10 A 538/09, ZfWG 2010, 190, juris Rn. 126; Fuchs, Wettbewerbsbeschränkungen beim Online-Vertrieb von Glücksspielen, ZWeR 2013, 233, 238 f.; a. A. offenbar Rossi, Regionalisierung im Glücksspielrecht, Rechtsgutachten, Dezember 2012, S. 13 ff.). Denn das Erlaubnissystem dient – wie ausgeführt – in erster Linie der Verwirklichung der (auch unionsrechtlich) legitimen Ziele des § 1 GlüStV insbesondere des Jugend- und Spielerschutzes und der Kriminalitätsbekämpfung. In diesem Zusammenhang kann die Vorschrift des § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV auch nicht isoliert betrachtet werden. Denn die Landesbezogenheit ist Teil des im Staatsvertrag angelegten und auf das Bundesstaatsprinzip zurückzuführenden Systems und dient damit zumindest mittelbar der Verwirklichung der Ziele, die mit der Regelungssystematik insgesamt verfolgt werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 34). Dass die Landesbezogenheit faktische Folge der föderalen Kompetenzordnung ist, schließt es – wie ausgeführt – nicht aus, dass mit dem Erlaubnissystem unionsrechtlich legitime Ziele insbesondere des Jugend- und Spielerschutzes und der Kriminalitätsbekämpfung verfolgt werden (EuGH, Ur. v. 12.6.2014, C-156/13, NVwZ 2014, 1001, juris Rn. 33; vgl. in diesem Sinne auch EuGH, Ur. v. 21.7.2011, C-159/10 u. a., NVwZ 2011, 1249, juris Rn. 55). Es handelt sich zudem um ein in sich stimmiges Erlaubnissystem, das diese Grundsätze sowohl mit Blick auf die Lotterieveranstalter als auch Annahmestellen sowie Internetvermittler verfolgt. Dieses wird auch nicht dadurch durchbrochen, dass die Lotterien länderübergreifend veranstaltet werden. Denn dies ändert nichts daran, dass die Lotterie jeweils einem konkreten Veranstalter zugerechnet werden und eine entsprechende ordnungsrechtliche Kontrolle der Veranstalter stattfinden kann (vgl. VG Regensburg, Ur. v. 28.2.2013, RO 5 K 12.1196, juris Rn. 129; VG Leipzig, Ur. v. 20.9.2012, 5 K 757/10, juris Rn. 73).

Ein entsprechender Verstoß gegen die Art. 101 ff. AEUV wurde auch seitens des Europäischen Gerichtshofs nicht festgestellt. Allein der Einleitung eines etwaigen Vertragsverletzungsverfahrens kommen keine Rechtswirkungen zu.

Soweit die Klägerin darauf verweist, dass die Lotterieveranstalter eine Veranstaltungserlaubnis jeweils in den anderen Bundesländern zu beantragen haben, so dass alle Veranstalter eine in allen Bundesländern geltende Veranstaltungserlaubnis mit der Folge haben, dass aus jedem Land an jeden Lotterieveranstalter auch vermittelt werden kann (dazu auch Fuchs, Wettbewerbsbeschränkungen beim Online-Vertrieb von Glücksspielen, ZWeR 2013, 233, 239 f.), so ist dies im vorliegenden Kontext unerheblich. Denn ein solches Verhalten der Lotterieveranstalter ist nicht Gegenstand der Rechtmäßigkeitskontrolle des Erlaubnissystems in §§ 4 Abs. 5, 9 Abs. 4 GlüStV und in der Folge des hier maßgeblichen Erlaubnisbescheids.

cc) Die Regelungen in §§ 4 Abs. 5, 9 Abs. 4 GlüStV sind schließlich mit den Anforderungen des nationalen Kartellrechts zu vereinbaren. Das Landesrecht ist gemäß Art. 31 GG an Bundesrecht zu messen. Das staatliche Handeln ist vorliegend jedoch – den Ausführungen zum Unionskartellrecht entsprechend – dem Anwendungsbeereich des Kartellrechts entzogen.

*Adressaten der §§ 1 ff. GWB sind nur Unternehmen. Dies schließt zwar nicht aus, dass auch die öffentliche Hand als Unternehmen dem Geltungsbereich des Kartellrechts unterworfen ist. Allerdings ist originär hoheitliches Handeln dem Kartellrecht entzogen. Etwas anderes würde nur dann gelten, wenn die Länder mit ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit tatsächlich unternehmerische Ziele verfolgen (OLG Düsseldorf, Beschl. v. 17.9.2008, VI-Kart 19/07 [V] u. a., juris Rn. 41; BGH, Urt. v. 24.9.2013, KZR 62/11, ZfWG 2013, 417, juris Rn. 29, 33 – zu verwaltungsbehördlichem Handeln). Dies ist jedoch vorliegend nicht der Fall. Zwar kommt es für die Unterscheidung zwischen unternehmerischem und hoheitlichem Handeln nicht auf die Rechtsform der Betätigung an, so dass auch gesetzgeberisches Handeln einer kartellrechtlichen Überprüfung unterliegen kann (OLG Düsseldorf, Beschl. v. 17.9.2008, VI-Kart 19/07 [V] u. a., juris Rn. 41). Allerdings ist das Erlaubnissystem – wie ausgeführt – nicht in erster Linie wettbewerbsrechtlich motiviert, sondern dient vor allem dem Ziel, die Bevölkerung, insbesondere Kinder und Jugendliche, vor den Gefahren der Glücksspielsucht und der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität zu schützen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung zu kanalisieren (§ 1 GlüStV). Die Landesbezogenheit ist Teil dieses im Staatsvertrag angelegten und auf das Bundesstaatsprinzip zurückzuführenden Systems und dient damit zumindest mittelbar der Verwirklichung der Ziele, die mit der Regelungssystematik insgesamt verfolgt werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 34). Im Lichte des Wettbewerbsrechts erweist sich damit die Landesbezogenheit lediglich als – bundesstaatlich bedingter – Reflex des ordnungspolitischen Zielen dienenden Systems.*

*Nichts anderes folgt aus der von der Klägerin zitierten Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH, Beschl. v. 14.8.2008, KVR 54/07, ZfWG 2008, 359, juris; Beschl. v. 8.5.2007, KVR 31/06, NJW-RR 2007, 269, juris). Diese kartellrechtlichen Entscheidungen sind nicht auf die vorliegende Konstellation übertragbar: Erstens waren in den zitierten Entscheidungen in erster Linie Gegenstand der Verfahren Absprachen der Lottogesellschaften im Rahmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks, wobei die Lottogesellschaften nicht als Träger ordnungsrechtlicher Gefahrenabwehr anerkannt wurden (BGH, Beschl. v. 14.8.2008, KVR 54/07, ZfWG 2008, 359, juris Rn. 34). Vorliegend ist Gegenstand die Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit höherrangigem Recht. Zweitens ging es um Beschränkungen der Lottogesellschaften dahingehend, Lotterien jeweils nur in dem Bundesland zu vertreiben, in dem sie eine Genehmigung für die von ihnen angebotenen Glücksspiele besitzen. Im konkreten Fall geht es um eine Beschränkung der Lotterievermittler, Lotterien – wohnortabhängig – nur an die jeweiligen Lotterieranbieter zu vermitteln. Drittens ergingen die Entscheidungen unter einem anderen Regelungsregime. Denn § 5 Abs. 3 Sätze 2 bis 4 des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland sah vor, dass Lottogesellschaften Glücksspiele nur in dem Land vertreiben oder vertreiben lassen dürfen, in dem sie ihre Aufgaben erfüllen; in einem anderen Land dürfen sie Glücksspiele nur mit Zustimmung dieses Landes veranstalten oder durchführen; auf die Erteilung der Zustimmung besteht kein Rechtsanspruch. Solche Regelungen sieht der derzeit geltende Staatsvertrag nicht vor.“*

c) Die begehrte landesindifferente Erlaubnis ist der Klägerin zu Recht versagt. Sie durfte und darf ihr nicht erteilt werden. Die Kammer knüpft an die Ausführungen der obergerichtlichen Rechtsprechung an und überträgt sie auf die gegenwärtige Rechtslage. Nach dem jeweiligen Landesrecht ist es erlaubnisbedürftig, aber nicht erlaubnisfähig die Produkte solcher Lotterien zu vermitteln, deren Veranstaltung nur in einem anderen Land erlaubt ist.

aa) Maßgeblich dafür, ob oder inwieweit die gewerbliche Spielvermittlung mit Wirkung für ein Land erlaubt werden kann, ist das Recht dieses Landes.

Teil des jeweiligen Landesrechts sind zum einen die Bestimmungen des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021) vom 29. Oktober 2020. Diese Bestimmungen gelten als paralleles Landesrecht. Sie haben in allen Ländern den gleichen Inhalt, finden aber ihren Geltungsgrund als Rechtsnormen in jedem Land gesondert in der Landesverfassung. Der Staatsvertrag wirkt nicht bereits mit Abschluss generell-abstrakt als Rechtsnorm, sondern bindet als 16-seitiges Rechtsgeschäft lediglich die vertragsschließenden Länder, paralleles Landesrecht zu schaffen. Das jeweilige Land ist gemäß Art. 70 Abs. 1 GG zur Gesetzgebung zuständig, da das Grundgesetz dem Bund insoweit keine Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die Länder haben sich mit Abschluss des Staatsvertrags ihrer Gesetzgebungszuständigkeit nicht begeben, dergleichen wäre der grundgesetzlichen Kompetenzordnung auch fremd. Jedes Land hat vielmehr in Erfüllung seiner staatsvertraglichen Verpflichtung von seiner Gesetzgebungszuständigkeit in der Weise Gebrauch gemacht, dass es mit dem in der jeweiligen Landesverfassung vorgeschriebenen Zustimmungskakt den Bestimmungen des Staatsvertrags die Kraft eines Landesgesetzes verliehen hat. Vorgeschrieben ist jeweils ein Zustimmungskakt der Volksvertretung, die in Übereinstimmung mit Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG unmittelbar demokratisch legitimiert ist.

Teil des einschlägigen Landesrechts sind zum anderen nichtparallele Vorschriften. Dies steht im Einklang mit den im Staatsvertrag eingegangenen Verpflichtungen. Zwar regeln die Länder ausweislich § 2 Abs. 1 GlüStV 2021 mit diesem Staatsvertrag die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen. Doch handelt es sich nicht um eine erschöpfende Vollregelung, sondern um „*einen gemeinsamen Rechtsrahmen*“ (BayLT-Drs. 18/11128, S. 51). Diese parallelen Mindestnormen sind einer Ergänzung durch nichtparallele Ausführungsvorschriften zugänglich und bedürftig. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GlüStV 2021 erlassen die Länder nicht nur die zur Ausführung dieses Staatsvertrages notwendigen Bestimmungen, sondern können auch weitergehende Anforderungen insbesondere zu den Voraussetzungen des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspielen festlegen.

In den einzelnen Ländern gilt der Staatsvertrag aufgrund folgender Zustimmungsakte und gelten darüber hinaus folgende Ausführungsgesetze:

- Baden-Württemberg: (Zustimmungs-)Gesetz (v. 4.2.2021, GBl. S. 120; Bek. v. 12.7.2021, GBl. S. 660) und Landesglücksspielgesetz (LGlüG) (v. 20.11.2012, GBl. S. 604 m. spät. Änd.),
- Bayern: (Zustimmungs-)Beschluss des Landtags (Bek. v. 9.3.2021, GVBl. S. 97; Bek. v. 3.5.2021, GVBl. S. 288) und Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) (v. 20.12.2007, GVBl. S. 922, BayRS 2187-3-I m. spät. Änd.),
- Berlin: (Zustimmungs-)Gesetz (v. 22.3.2021, GVBl. S. 325; Bek. v. 23.6.2021, GVBl. S. 689) und Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 in der Fassung vom 20. Juli 2012 (AG GlüStV 2021) (v. 20.7.2012, GVBl. S. 238 m. spät. Änd.),
- Brandenburg: (Zustimmungs-)Gesetz (v. 9.2.2021, GVBl. I Nr. 6) und Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland im Land Brandenburg (Brandenburgisches Glücksspielausführungsgesetz) (BbgGlüAG) (v. 23.6.2021, GVBl. I Nr. 22 m. spät. Änd.),
- Bremen: (Zustimmungs-)Gesetz (v. 30.3.2021, Brem.GBl. S. 308; Bek. v. 28.6.2021, Brem.GBl. S. 534) und Bremisches Glücksspielgesetz (BremGlüG) (v. 12.6.2012, Brem.GBl. S. 255 m. spät. Änd.),
- Hamburg: (Zustimmungs-)Gesetz (v. 17.2.2021, HmbGVBl. S. 75; Bek. v. 6.5.2021, HmbGVBl. S. 346) und Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages 2021, Hamburgisches Glücksspielstaatsvertrags-Ausführungsgesetz (Hmb-GlüStVAG) (v. 29.6.2012, HmbGVBl. S. 235 m. spät. Änd.),
- Hessen: (Zustimmungs-)Gesetz (v. 5.2.2021, GVBl. S. 86) und Hessisches Glücksspielgesetz (HGlüG) (v. 17.6.2021, GVBl. S. 302, 308 m. spät. Änd.),
- Mecklenburg-Vorpommern: (Zustimmungs-)Gesetz (v. 27.3.2021, GVOBl. M-V S. 306; Bek. v. 5.7.2021; GVOBl. M-V S. 1159) und Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 (Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz) (GlüStVAG M-V) (v. 21.6.2021, GVOBl. M-V S. 1010 m. spät. Änd.),

- Niedersachsen: (Zustimmungs-)Gesetz (v. 17.3.2021, Nds. GVBl. S. 134) und Niedersächsisches Glücksspielgesetz (NGLüSpG) (v. 17.12.2007, Nds. GVBl. S. 756 m. spät. Änd.),
- Nordrhein-Westfalen: (Zustimmungs-)Beschluss des Landtags (Bek. v. 28.4.2021, GV. NRW. S. 459; Bek. v. 18.5.2021, GV. NRW. S. 649) und Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag) (AG GlüStV 2021 NRW) (v. 13.11.2012, GV NRW. S. 772, ber. S. 1102 m. spät. Änd.),
- Rheinland-Pfalz: (Zustimmungs-)Gesetz (v. 21.12.2020, GVBl. S. 767; Bek. v. 11.5.2021, GVBl. S. 308) und Landesgesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (Landesglücksspielgesetz) (LGLüG) (v. 22.6.2012, GVBl. S. 166 m. spät. Änd.),
- Saarland: (Zustimmungs-)Gesetz (v. 14.4.2021, Amtsbl. I S. 1118) und Saarländisches Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AG GlüStV-Saar) (v. 20.6.2012, Amtsbl. I S. 156 m. spät. Änd.),
- Sachsen: (Zustimmungs-)Gesetz (v. 24.3.2021, SächsGVBl. S. 366; Bek. v. 2.7.2021, SächsGVBl. S. 753) und Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages und über die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von Sportwetten, Lotterien und Ausspielungen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag) (Sächs-GlüStVAG) (v. 14.12.2007, SächsGVBl. S. 542 m. spät. Änd.),
- Sachsen-Anhalt: (Zustimmungs-)Gesetz (v. 23.4.2021, GVBl. LSA S. 160) und Glücksspielgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (GlüG LSA) (v. 27.9.2012, GVBl. LSA S. 320 m. spät. Änd.),
- Schleswig-Holstein: (Zustimmungs-)Gesetz (v. 12.4.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 439; Bek. v. 2.7.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 907) und Gesetz des Landes Schleswig-Holstein zur Ausführung des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV 2021 AG SH) (v. 2.2.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 92),
- Thüringen: (Zustimmungs-)Gesetz (v. 23.3.2021, GVBl. S. 127; Bek. v. 17.6.2021, GVBl. S. 278) und Thüringer Glücksspielgesetz (ThürGlüG) (v. 18.12.2007, ThürGVBl. S. 243 m. spät. Änd.).

bb) Das parallele Landesrecht schließt eine landesindifferente Vermittlungserlaubnis aus und fordert in § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 die Kongruenz der landesbezogenen Vermittlungserlaubnis mit einer vorausliegenden landesbezogenen Veranstaltungserlaubnis.

(1) Dies folgt bereits zwingend aus dem Wortlaut des § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021. „*Die Erlaubnis*“ darf danach nicht für das Vermitteln „*nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele*“ erteilt werden.

Soweit angenommen wird, dieser Ausschlussgrund greife schon dann nicht, wenn das betreffende Glücksspiel in einem Land erlaubt veranstaltet werde (so aber Bringmann, in: Dünchheim, Glücksspielrecht – Glücksspielstaatsvertrag, § 4 Rn. 22 m. w. N.), beruht dies auf einem Verständnis, dem die Kammer nicht beitrifft (wie hier Benesch/Röll, Hrsg., Glücksspielrecht in Deutschland, Rn. C 2303 m. w. N.). Die Tatbestandsmerkmale einer Norm sind nicht selektiv und isoliert, sondern erschöpfend und ausgehend von der sich aus dem Zusammenhang ergebenden Bedeutung anzuwenden. „*Die Erlaubnis*“ würde dann entgegen dem Normwortlaut für das Vermitteln „*nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele*“ erteilt werden, wenn es für das jeweilige Land an einer Veranstaltungserlaubnis fehlt. Ob ein Glücksspiel nach diesem Staatsvertrag erlaubt ist, muss - wie eben der Staatsvertrag anordnet - landesbezogen bestimmt werden. Im Einzelnen:

„*Die Erlaubnis*“ i. S. d. § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 ist jeweils die Erlaubnis, auf dem Gebiet eines bestimmten Landes die Teilnahme an einem bestimmten Glücksspiel zu vermitteln. Den Hintergrund bildet, dass öffentliche Glücksspiele aufgrund § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes veranstaltet oder vermittelt werden dürfen. Das Veranstalten und das Vermitteln ohne diese Erlaubnis (legaldefiniert als unerlaubtes Glücksspiel) ist nach § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 verboten. Veranstaltet und vermittelt wird ein Glücksspiel wegen § 3 Abs. 4 GlüStV 2021 dort, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird. Nach § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 wird, soweit in diesem Staatsvertrag „*nichts anderes*“ bestimmt ist, die Erlaubnis von der zuständigen Behörde für das Gebiet des jeweiligen Landes oder einen Teil dieses Gebietes erteilt. Insbesondere „*nichts anderes*“ bestimmt ist für eine Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung. Die Vermittlungserlaubnis ist damit ihren Rechtsfolgen nach landesbezogen. Diesen, von der Klägerin als „*äußere Regionalisierung*“ bezeichneten, gleichwohl materiell den Inhalt der Erlaubnis kennzeichnenden, Aspekt greift sie auch nicht an.

In materieller Hinsicht ist mit dem gebündelten Verfahren keine Ausnahme vom Grundsatz des § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 verbunden. Allein in formeller Hinsicht bestimmt § 19

Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021, dass die Erlaubnisse gebündelt von der zentral zuständigen Behörde erteilt werden, so gewerbliche Spielvermittler - wie hier die Klägerin - in allen oder mehreren Ländern tätig werden. Es ergeht ein Bündel an bis zu 16 landesbezogenen Erlaubnissen, nicht eine Erlaubnis mit Wirkung für alle Länder. Ein gebündeltes Verfahren ist gerade kein einheitliches Verfahren. Das einheitliche Verfahren, das nach § 9a Abs. 1 GlüStV 2021 zu nur einer Erlaubnis mit Wirkung für alle Länder führt, ist nur in den dort aufgeführten Fällen vorgesehen. Deren Rechtsfolge tritt in dem hier einschlägigen gebündelten Verfahren gerade nicht ein. Vielmehr verweist § 19 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 für das gebündelte Verfahren nicht auf die Einheitswirkung nach § 9a Abs. 1 GlüStV 2021, sondern lediglich auf eine entsprechende Anwendung der Bestimmungen des § 9a Abs. 2 bis 4 GlüStV 2021, welche die Aufsicht nach Erlaubniserteilung, die Aufsicht bei unerlaubter Vermittlungstätigkeit sowie die Erhebung von Kosten regeln.

Ein Vermitteln „nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele“ i. S. d. § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 ist dann gegeben, wenn es mit Wirkung für das Land, für das eine Vermittlungserlaubnis begehrt wird, an einer Veranstaltungserlaubnis fehlt. Die begehrte Vermittlungserlaubnis ist damit auch ihren tatbestandlichen Voraussetzungen nach landesbezogen. Denn gerade streng „nach diesem Staatsvertrag“ ist die vorausgesetzte Erlaubnis zum Veranstalten nur dann erteilt, wenn sie auf das Land bezogen erteilt ist, für das eine Erlaubnis zum Vermitteln erstrebt wird. Der vorausgesetzten Veranstaltungserlaubnis müsste im Rahmen des § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 landesindifferente Wirkung zukommen, wenn die Vermittlungserlaubnis bezogen auf ein Land auch anknüpfend an eine auf ein anderes Land bezogene Veranstaltungserlaubnis erteilt werden könnte. Dem steht aber der (hinsichtlich Lotterien nicht durchbrochene) Grundsatz des § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV entgegen. Demzufolge wird die Erlaubnis (nicht nur zum Vermitteln, sondern auch vorgelagert zum Veranstalten eines Glücksspiels) mit Wirkung für ein bestimmtes Land erteilt. Verstärkt wird das Kongruenzerfordernis dadurch, dass die Veranstaltungserlaubnis ihrerseits nicht nur ihrer Rechtsfolge nach, sondern auch ihren tatbestandlichen Voraussetzungen nach landesbezogen ist. So ist „nach diesem Staatsvertrag“ eine Erlaubnis für ein Land zum Veranstalten eines Glücksspiels nur dann zu erteilen, wenn formell diese landesbezogene Erlaubnis beantragt ist und materiell alle landesbezogenen Erlaubnisvoraussetzungen vorliegen. Das Glücksspiel muss im Einklang mit § 2 Abs. 1, § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GlüStV 2021 nicht allein den als parallelem Landesrecht geltenden Mindestnormen im Staatsvertrag selbst, sondern auch den zusätzlichen Normen des nichtparallelen Landesrechts im jeweiligen Ausführungsgesetz genügen (s. o. aa)).



(2) Die Historie des § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 entspricht dem zwingenden Wortlaut. Die 16 Landesgesetzgeber wollten bei Ratifikation des novellierten Staatsvertrags an der Landesbezogenheit von Vermittlungserlaubnis und Veranstaltungserlaubnis festhalten. Mit dem GlüStV 2021 ging lediglich (nach einer Übergangszeit) die zentrale Zuständigkeit für die Erteilung einer Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung auf die Beklagte über. Beispielhaft ist in der Begründung des Entwurfs zum bayerischen Zustimmungsakt insoweit ausgeführt (BayLT-Drs. 18/11128, S. 130):

*„§ 19 (Gewerbliche Spielvermittlung)*

*Der angepasste Verweis in Absatz 1 auf die §§ 4 bis 8d ist weiterhin nur eine Rechtsgrundverweisung und keine Rechtsfolgenverweisung. Er bewirkt daher keine Anwendbarkeit derjenigen Vorschriften aus dem Bereich der §§ 4 bis 8d, welche nach ihrem Tatbestand nicht die gewerbliche Spielvermittlung betreffen (z. B. §§ 4a bis 4d, § 5 Absatz 3 Satz 1 oder § 6i). Die einzelnen Erlaubniserteilungsvoraussetzungen ergeben sich weiterhin aus dem Landesrecht. Bei dem Verfahren nach Absatz 2 handelt es sich daher weiterhin um ein gebündeltes Verfahren, in dem die Erlaubnisse unter Zugrundlegung des jeweiligen Landesrechts in einem gemeinsamen Verfahren erteilt werden, und nicht um ein ländereinheitliches Verfahren nach § 9a Absatz 1.*

*Die Anpassung des Absatzes 2 dient dem Übergang der zentralen Zuständigkeit für die gebündelte Erteilung der Erlaubnis für gewerbliche Spielvermittler, welche in allen oder mehreren Ländern tätig werden, von der Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Niedersachsen auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder nach § 27a.“*

Es verbleibt bei dem gebündelten Verfahren für die jeweils nur auf ein Land bezogenen Erlaubnisse. In der Begründung ist hierzu ausgeführt (BayLT-Drs. 18/11128, S. 51):

*„Der Staatsvertrag stellt weiterhin einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Glücksspielregulierung in den Ländern dar. Insbesondere für länderübergreifende Angebote sollen hierdurch Rechtssicherheit und einheitliche Schutzstandards für die Bevölkerung in ganz Deutschland geschaffen werden. Soweit dieser Staatsvertrag unverändert bleibt, kann weiterhin auf die Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag und zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag zurückgegriffen werden.“*

Damit wird insbesondere Bezug genommen auf die Entwurfsbegründung für einen vorausliegenden Zustimmungsakt (BayLT-Drs. 16/11995, S. 29):

*„Zu § 19 (Gewerbliche Spielvermittlung)*

*Zu Absatz 1*

*Die Ergänzung in § 19 Abs. 1 Nr. 1 dient einer effizienten Vollzugskontrolle.*

*Zu Absätzen 2 und 3*

*Die Regelung dient dem Abbau bürokratischer Hemmnisse im Erlaubnisverfahren und der diskriminierungsfreien Gleichbehandlung der Antragsteller. An der Lotterierhoheit der Länder und dem Erfordernis einer Erlaubnis in jedem einzelnen Land (unter Beachtung des GlüStV und der Ausführungsvorschriften des Landes) wird dabei festgehalten. Zur Vereinfachung werden die Verfahren gebündelt, so dass die Anträge bei einer Stelle gestellt und von derselben Stelle verbeschieden und überwacht werden. An die Stelle der Einzelermächtigung durch jedes einzelne Land tritt die gemeinsame Entscheidung im Glücksspielkollegium (mit der qualifizierten Mehrheit nach § 9a Abs. 8). Die Erlaubnisse werden somit regelmäßig zeitlich zusammengefasst erteilt werden und inhaltlich so weit wie möglich identisch gefasst sein, insbesondere hinsichtlich der übereinstimmenden Anforderungen nach dem Glücksspielstaatsvertrag.“*

(3) Die Systematik bestätigt dieses Auslegungsergebnis des § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021. Die Kongruenz der landesbezogenen Vermittlungserlaubnis mit einer landesbezogenen Veranstaltungserlaubnis wird nicht nur im Staatsvertrag als parallelem Landesrecht gefordert, sondern auch in den Ausführungsgesetzen als nichtparallelem Landesrecht. Aus diesen folgt ebenso, dass im jeweiligen Land nur zu solchen Glücksspielen, insbesondere Lotterien, vermittelt werden darf, die in diesem Land erlaubt veranstaltet werden.

In vier Ländern enthalten die Ausführungsgesetze insoweit ausdrückliche Regelungen:

- Berlin: Im Gebiet des Landes Berlin ist nach § 13 AG GlüStV 2021 gewerbliche Spielvermittlung „nur für Lotterien und Toto zulässig, die in Berlin erlaubt sind“.
- Bremen: Für das Vermitteln gibt § 5 Abs. 1 Satz 2 BremGlüG vor, dass Spielaufträge „nur an einen Veranstalter vermittelt werden, der über eine Erlaubnis zum Veranstalten dieses Glücksspiels auf dem Gebiet der Freien Hansestadt Bremen verfügt“.
- Niedersachsen: Eine Erlaubnis für das Vermitteln eines öffentlichen Glücksspiels darf nach § 4 Abs. 3 NGlüSpG nur erteilt werden, „wenn die Veranstaltung dieses Glücksspiels in Niedersachsen erlaubt worden ist“.
- Sachsen: Gewerbliche Spielvermittlung nach § 3 Abs. 8, § 19 GlüStV 2021 ist „nur für im Freistaat Sachsen erlaubte Lotterien und Ausspielungen zulässig“, wie § 13 SächsGlüStVAG bestimmt.

In einem Land folgt Entsprechendes im Wege der Auslegung. Um eine Veranstaltung „dieser“ Glücksspiele handelt es sich nur dann, wenn die Veranstaltung ebenso wie die Vermittlung „in Hessen“ erlaubt ist:

- Hessen: Die Erlaubnis „für das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele in Hessen“ nach § 13 HGlüG setzt eine Erlaubnis „für die Veranstaltung dieser Glücksspiele“ voraus.

In sieben Ländern gilt inhaltlich nichts anderes. Die Ausführungsgesetze verweisen hier lediglich in formeller Hinsicht darauf, dass für die Erteilung einer Erlaubnis eine landesfremde Behörde zuständig sein kann. Dies wird vorliegend allerdings nur für das Vermitteln zu Lotterien, nicht aber für das Veranstalten der Lotterien praktisch. In materieller Hinsicht bekräftigen die Ausführungsgesetze gerade, dass eine Vermittlungserlaubnis für das Land eine Veranstaltungserlaubnis für dieses Land voraussetzt:

- Baden-Württemberg: Nach § 2 Abs. 3 Satz 1 LGlüG setzt die Erlaubnis für das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele eine Erlaubnis für die Veranstaltung dieser Glücksspiele durch die zuständige Behörde des Landes voraus. Gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 LGlüG steht eine Erlaubnis im (für Lotterien allerdings nicht eingreifenden) ländereinheitlichen Verfahren nach § 9a GlüStV 2021 der Erlaubnis durch die zuständige Behörde des Landes gleich. Die Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung darf wegen § 18 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 LGlüG lediglich erteilt werden, wenn „*nur in nach diesem Gesetz erlaubte Glücksspiele vermittelt wird (§ 2 Absatz 3)*“.
- Brandenburg: Die Erlaubnis für das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele nach § 3 Abs. 2 BbgGlüAG setzt eine Erlaubnis für die Veranstaltung dieser Glücksspiele (Alt. 1) durch die zuständigen Behörden des Landes Brandenburg voraus oder (Alt. 2) durch die nach § 9a GlüStV 2021 zuständige Behörde (was allerdings für Lotterien nicht praktisch wird).
- Mecklenburg-Vorpommern: Wer sich als gewerblicher Spielvermittler betätigen will, bedarf gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 GlüStVAG M-V unbeschadet sonstiger Anzeigepflichten einer Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021. Unberührt bleiben nach § 8 Abs. 1 Satz 2 GlüStVAG M-V insbesondere § 4 Abs. 2 Satz 1 und 2 GlüStVAG. Danach darf die Erlaubnis für das Vermitteln eines öffentlichen Glücksspiels ausdrücklich nur erteilt werden, „*wenn die Veranstaltung dieses Glücksspiels in Mecklenburg-Vorpommern erlaubt ist*“ und steht eine Erlaubnis im (hinsichtlich Lotterien allerdings nicht eröffneten) ländereinheitlichen Verfahren nach § 9a Abs. 1 GlüStV 2021 einer solchen Erlaubnis gleich.
- Rheinland-Pfalz: Die Erlaubnis für das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele setzt wegen § 5 Abs. 2 Satz 1 LGlüG ausdrücklich eine Erlaubnis für das Veranstalten dieser Glücksspiele durch die zuständige Behörde des Landes Rheinland-Pfalz voraus. Nach

§ 5 Abs. 2 Satz 2 LGlüG steht eine Erlaubnis im (hinsichtlich Lotterien nicht einschlägigen) länder einheitlichen Verfahren nach § 9a GlüStV 2021 der Erlaubnis durch die zuständige Behörde des Landes Rheinland-Pfalz gleich.

- Saarland: Die Erteilung einer Vermittlungserlaubnis für öffentliche Glücksspiele erfordert wegen § 4 Abs. 4 Alt. 1 AG GlüStV-Saar, dass die zuständige Behörde des Saarlandes zuvor der Veranstalterin oder dem Veranstalter, an die oder den vermittelt werden soll, eine Erlaubnis zur Veranstaltung des jeweiligen Glücksspiels erteilt hat. Aufgrund § 4 Abs. 5 AG GlüStV-Saar stehen im Rahmen (für die Veranstaltung von Lotterien nicht gegebener) länder einheitlicher oder gebündelter Verfahren gemäß § 9a, § 19 Abs. 2 GlüStV 2021 erteilte Erlaubnisse Erlaubnissen saarländischer Behörden gleich.
- Sachsen-Anhalt: Die Erlaubnis als gewerblicher Spielvermittler darf wegen § 13 Abs. 1 Satz 1 Var. 2, Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GlüG LSA nur erteilt und aufrechterhalten werden, wenn die Veranstaltung, an die die Beteiligung vermittelt werden soll, im Land Sachsen-Anhalt erlaubt und die Vermittlung insbesondere für die Durchführung der jeweiligen Veranstaltung erforderlich ist. Nach dem gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 GlüG LSA entsprechend geltenden § 4 Abs. 10 GlüG LSA steht (nicht praktisch werdend für Lotterien) eine Erlaubnis im länder einheitlichen Verfahren nach § 9a GlüStV 2021 der Erlaubnis durch die zuständige Behörde des Landes Sachsen-Anhalt gleich.
- Schleswig-Holstein: Die Erlaubnis für das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele setzt nach § 2 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 AG SH eine Erlaubnis für die Veranstaltung dieser Glücksspiele voraus. Die Betätigung als gewerblicher Spielvermittler nach § 19 GlüStV 2021 ausschließlich im Land Schleswig-Holstein bedarf wegen § 6 Abs. 1 GlüStV 2021 AG SH einer Erlaubnis nach § 4 GlüStV 2021 AG SH. Für länderübergreifend tätige gewerbliche Spielvermittler nach § 19 Abs. 2 GlüStV 2021 wird, wie § 6 Abs. 2 GlüStV 2021 AG SH wiederholt, die Erlaubnis von der zentral zuständigen Behörde mit Wirkung für Schleswig-Holstein erteilt.

In weiteren drei Ländern bekräftigt das nichtparallele Landesrecht letztlich die notwendige Kongruenz der landesbezogenen Vermittlungserlaubnis mit der landesbezogenen Veranstaltungserlaubnis. Die Ausführungsgesetze wiederholen zunächst den Grundsatz einer solchen Kongruenz. Soweit sie eine Ausnahme durch Rechtsverordnung eröffnen würden, ist von dieser Ermächtigung gerade kein Gebrauch gemacht, so dass es im Ergebnis beim Grundsatz verbleibt:

- Bayern: Nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV setzt die Erlaubnis für das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele eine Erlaubnis für die Veranstaltung dieser Glücksspiele durch die zuständigen Behörden des Freistaates Bayern voraus. Nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV steht eine Erlaubnis im ländereinheitlichen Verfahren nach § 9a GlüStV 2021 der Erlaubnis durch die zuständigen Behörden des Freistaates Bayern gleich. Nach Art. 2 Abs. 2 Satz 3 AGGlüStV könnte abweichend von den Sätzen 1 und 2 das Vermitteln solcher öffentlichen Glücksspiele erlaubt werden, die von Veranstaltern i. S. d. § 10 Abs. 2 GlüStV 2021 veranstaltet werden und in der Verordnung nach Art. 9 Nr. 3 AGGlüStV festgelegt sind. Eine solche Rechtsverordnung hat das zuständige Staatsministerium indessen nicht erlassen.
  
- Hamburg: Die Erlaubnis für das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele setzt nach § 7 Abs. 2 Satz 1 HmbGlüStVAG eine Erlaubnis für die Veranstaltung dieser Glücksspiele durch die zuständige Behörde der Freien und Hansestadt Hamburg voraus. Nach § 7 Abs. 2 Satz 2 HmbGlüStVAG steht eine Veranstaltererlaubnis im (Lotterien nicht betreffenden) ländereinheitlichen Verfahren nach § 9a GlüStV 2021 der Erlaubnis durch die zuständige Behörde der Freien und Hansestadt Hamburg gleich. Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 3 HmbGlüStVAG wäre die Erlaubnis auf das Vermitteln solcher öffentlicher Glücksspiele zu erstrecken, die von Veranstaltern anderer Länder i. S. d. § 10 Abs. 2 GlüStV 2021 veranstaltet werden, und die in einer Rechtsverordnung des Senats aufgrund § 16 HmbGlüStVAG festgelegt wären. Einer solchen Rechtsverordnung hat sich der Senat enthalten.
  
- Nordrhein-Westfalen: Wer sich im Land Nordrhein-Westfalen als gewerblicher Spielvermittler betätigen will, bedarf nach § 7 Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV 2021 NRW unbeschadet sonstiger Anzeigepflichten einer Erlaubnis nach § 4 AG GlüStV 2021 NRW, wobei § 19 GlüStV 2021 unberührt bleibt. Die Erlaubnis darf nach § 4 Abs. 4 AG GlüStV 2021 NRW nicht für das Vermitteln von Glücksspielen erteilt werden, die nach dem GlüStV 2021 nicht erlaubt sind. Aufgrund § 7 Abs. 3 AG GlüStV 2021 NRW könnte auch das Vermitteln solcher öffentlichen Glücksspiele erlaubt werden, die von Veranstaltern anderer Länder i. S. d. § 10 Abs. 2 GlüStV 2021 veranstaltet werden und die in der Rechtsverordnung nach § 22 Abs. 2 AG GlüStV 2021 NRW festgelegt wären. Eine solche Rechtsverordnung hat die Landesregierung jedoch unterlassen.

Im verbleibenden Land gilt im Ergebnis schließlich nichts anderes:

- Thüringen: Wer in Thüringen ein öffentliches Glücksspiel veranstalten oder vermitteln, als Lottereeinnehmer tätig sein oder eine Annahmestelle oder Wettvermittlungsstelle

betreiben will, bedarf zufolge § 4 Abs. 1 Satz 1 ThürGlüG der Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 (Alt. 1) der zuständigen Behörde des Landes nach § 11 Abs. 1 ThürGlüG oder (Alt. 2) der Erlaubnis im länder einheitlichen Verfahren nach Maßgabe des GlüStV 2021. Einer vom Freistaat Thüringen erteilten Erlaubnis stehen nach Maßgabe des § 5 Abs. 5 Satz 1 oder 2 ThürGlüG eine von der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder nach § 27a GlüStV 2021 oder eine im länder einheitlichen Verfahren nach § 9a und § 27p GlüStV 2021 erteilte Erlaubnis anderer Länder gleich. Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ThürGlüG darf eine Erlaubnis für die Vermittlung von Glücksspiel insbesondere nur dann erteilt werden, wenn § 4 Abs. 2 Satz 1 ThürGlüG i. V. m. §§ 1 und 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 nicht entgegensteht.

Danach verweist das Ausführungsgesetz lediglich in formeller Hinsicht darauf, dass für die Erteilung einer Erlaubnis eine landesfremde Behörde zuständig sein kann. In materieller Hinsicht verbleibt es hingegen dabei, dass die gewerbliche Vermittlung von Produkten nicht im Freistaat Thüringen erlaubt veranstalteter Lotterien nicht vorgesehen und damit nicht erlaubnisfähig ist. Im Einzelnen:

Den Hintergrund bildet, dass ausgehend vom Landesrecht der Veranstalter der Lotterie der Sphäre des Freistaats Thüringen zugehört, der Vermittler aber der Sphäre des Privaten. Aufgabe der Thüringer Staatslotterie ist nach § 2 Abs. 1 Satz 1 ThürGlüG die Veranstaltung, Vermittlung und Durchführung staatlicher öffentlicher Glücksspiele in Erfüllung der öffentlichen Aufgabe nach § 10 Abs. 1 GlüStV 2021. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 4 ThürGlüG erfolgt die Veranstaltung, Vermittlung und Durchführung der Glücksspiele nach Maßgabe der hierfür nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ThürGlüG erforderlichen Erlaubnis. Abweichend von § 2 Abs. 1 Satz 1 ThürGlüG kann nach § 2 Abs. 2 Satz 1 ThürGlüG der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder als Anstalt des öffentlichen Rechts die Erlaubnis zur Veranstaltung von Lotterien in Form der Klassenlotterie und von ähnlichen Spielangeboten (Glücksspiele) erteilt werden. Zwar können nach § 2 Abs. 3 ThürGlüG staatliche Glücksspiele auch mit der Erlaubnis der obersten Glücksspielaufsichtsbehörde gemeinsam mit den in § 10 Abs. 2 GlüStV 2021 genannten Veranstaltern anderer Länder veranstaltet oder durchgeführt werden. Doch ist eine Erlaubnis zur gemeinsamen Veranstaltung nicht erteilt.

Vor diesem Hintergrund bestimmt § 4 Abs. 2 Satz 1 ThürGlüG, dass den Antrag auf Erteilung der Erlaubnis zur Vermittlung „*seiner Glücksspiele*“ der Veranstalter nach § 2 Abs. 1 ThürGlüG stellt, sofern der Vermittler für ihn tätig und in seine Vertriebsorganisation eingegliedert ist. Daraus folgt einerseits, dass ausgehend vom Staatsmonopol des § 2 Abs. 1 ThürGlüG eine Erlaubnis zur Vermittlung „*seiner Glücksspiele*“ auch zugunsten unabhän-

giger privater Lotterievermittler möglich ist, und andererseits, dass keine Erlaubnis zur Vermittlung anderer Lotterien vorgesehen ist, deren Veranstaltung nicht aufgrund § 2 ThürGlÜG erlaubt ist.

Dieses Vorverständnis bestätigen die Gesetzgebungsmaterialien zum Ausführungsgesetz. So enthält das Thüringer Gesetz zur Anpassung an Neuregelungen im Bereich des Glücksspielwesens ausweislich seiner Entwurfsbegründung (ThürLT-Drs. 5/4211 S. 50)

*„Zu § 5*

*Die zentrale Erlaubnisnorm des § 5 erhält eine Systematisierung.“*

keine inhaltliche Änderung zu dem Gesetz zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen des Thüringer Glücksspielwesens. Dessen Entwurfsbegründung (ThürLT-Drs. 4/3341 S. 30) geht ebenso davon aus, dass das Glücksspiel vom Freistaat Thüringen als öffentliche Aufgabe veranstaltet und von einem Privaten gewerblich vermittelt wird:

*„Zu § 5 (Erlaubnisvoraussetzungen)*

*Nach § 4 Abs. 1 GlüStV bedarf jeder, der Glücksspiele veranstaltet oder vermittelt, einer Erlaubnis. Dies gilt nunmehr sowohl für die staatliche Veranstaltung als auch für die gewerbliche Vermittlung. Diese Gleichbehandlung ist allein schon deshalb geboten, damit ein kohärent begrenztes Glücksspielangebot beibehalten werden kann. Alle Anbieter von Glücksspielen haben die gleichen Anforderungen zu erfüllen. Die Vermittlungsvoraussetzungen müssen die Grenzen der Veranstaltung widerspiegeln, um Umgehungsmöglichkeiten für Veranstalter auszuschließen.“*

(4) Sinn und Zweck des § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 führen auf das selbe Auslegungsergebnis. Für eine landesbezogene Vermittlungserlaubnis kann nicht auf eine landesbezogene Veranstaltungserlaubnis verzichtet werden. Dies gilt zumindest nach einfachem Landesrecht, so wie es die Volksvertretungen der Länder erlassen haben. Alles andere würde ihre Gesetzgebungshoheit unterlaufen. Es steht nicht lediglich eine von der Klägerin so benannte „*Aufgliederung in Landesverwaltungen*“ in Rede, sondern das Bundesstaats- und das Demokratieprinzip. Im Einzelnen:

Zum einen setzt eine „*Aufgliederung*“ begrifflich eine zunächst bestehende Einheit voraus, die sodann in mehrere Teile zerlegt wird. Daran fehlt es aber historisch ebenso wie rechtsdogmatisch. Der Bund ist durch den Zusammenschluss bereits vorhandener Länder entstanden. Nach dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG haben die Länder originäre, nicht vom Bund abgeleitete Staatlichkeit inne. Jedes Land übt dabei Staatlichkeit nach dem Territorialitätsprinzip nur innerhalb seiner Landesgrenzen aus. Es ist nicht „*fragwürdig*“ in

der rechtlichen Betrachtung einer Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet „nach Landesgrenzen zu trennen“ (so aber G. Kirchhof, NVwZ 2017, 1805, Anm. zu OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2017, 4 Bf 160/14), sondern durch das Bundesstaatsprinzip vorgegeben. Ein Land ist hinsichtlich einer Vermittlungserlaubnis für sein Gebiet nicht gehalten, an eine Veranstaltungserlaubnis für das Gebiet eines anderen Landes anzuknüpfen und ihr extraterritoriale Wirkung in seinem Landesgebiet beizumessen.

Zum anderen bezeichnet „Landesverwaltungen“ einen der jeweiligen Landesregierung untergeordneten Teil der vollziehenden Gewalt nach Art. 20 Abs. 3 GG, um die es vorliegend nicht geht. Welche Landesverwaltung über eine beantragte Erlaubnis entscheidet betrifft nur die formelle Frage der behördlichen Zuständigkeit. Die hier maßgebliche inhaltliche Landesbezogenheit ergreift aber die materielle Frage der Erlaubnisfähigkeit (s. o. (1)). Die Erlaubnisfähigkeit hängt vom sachlichen Recht ab, das die Gesetzgebung nach Art. 20 Abs. 3 GG schafft. Die Ausübung aller staatlichen Befugnisse und die Erfüllung aller staatlicher Aufgaben und insbesondere die politische Steuerung durch Gesetzgebung liegen gemäß Art. 30 und Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich bei den Ländern. In Ausübung seiner Gesetzgebungshoheit hat jedes Land durch die dazu nach dem Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 und 2 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG berufene Volksvertretung sowohl parallelem Landesrecht (im Staatsvertrag) Geltung verschafft als auch nichtparallelem Landesrecht (in den Ausführungsgesetzen). Das gesamte Landesrecht verlangt nach dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG Beachtung.

Beispielsweise hat mit Wirkung für Baden-Württemberg der Landtag auf Grundlage des Art. 50 Satz 2 Verfassung des Landes Baden-Württemberg (v. 11.11.1953, GBl. S. 173 m. spät. Änd. - LV) mit Gesetz zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 (v. 4.2.2021, GBl. S. 120) diesem Staatsvertrag zugestimmt. Darüber hinaus hat der Landtag in Ausübung seiner gesetzgebenden Gewalt auf Grundlage des Art. 27 Abs. 2 LV das Landesglücksspielgesetz (v. 20.11.2012, GBl. S. 604 m. spät. Änd. - LGlüG) erlassen. Darin enthalten sind insbesondere spezifische Regelungen über die Veranstaltung von Lotterien. Zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV 2021 gewährleistet das Land Baden-Württemberg nach § 9 Abs. 1 LGlüG (und § 10 Abs. 1 GlüStV 2021) die Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots als ordnungsrechtliche Aufgabe. Insbesondere veranstalten das Land selbst oder eine Anstalt öffentlichen Rechts Zahlenlotterien als staatliches Glücksspiel gemäß einer nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, Satz 2, § 10 LGlüG (und § 10 Abs. 2 und 3, § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021) mit Wirkung für das Landesgebiet erteilten Veranstaltungserlaubnis. Andere als die Genannten veranstalten lediglich Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential gemäß einer nach § 12 LGlüG (und § 9 Abs. 4 Satz 1, § 10 Abs. 6



GlüStV 2021) mit Wirkung für das Land oder einen Teil des Landes erteilten Veranstaltungserlaubnis. Für den Landesgesetzgeber wäre es widersinnig, die Veranstaltung von Lotterien grundsätzlich einem Staatsmonopol zu unterwerfen, dann es aber in Umgehung der restriktiven Regeln zuzulassen, in Baden-Württemberg solche Lotterien zu vermitteln, die in Baden-Württemberg nicht erlaubt veranstaltet werden.

In den weiteren 15 Ländern gilt Entsprechendes. Nach Sinn und Zweck der Norm drängt sich auf, eine Vermittlungserlaubnis mit Wirkung für das jeweilige Land nur dann zu erteilen, wenn unter Beachtung des Landesrechts mit Wirkung für das jeweilige Land eine Veranstaltungserlaubnis vorliegt.

cc) Das Landesrecht in § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 ist sowohl mit dem nach Art. 31 GG Geltungsvorrang genießenden Bundesrecht als auch mit dem nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG Anwendungsvorrang beanspruchenden Unionsrecht vereinbar.

(1) Das Kartell- und Wettbewerbsrecht steht nicht entgegen.

Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken, sind in § 1 GWB verboten. Mit dem Binnenmarkt unvereinbar und verboten sind nach näherer Maßgabe des Art. 101 Abs. 1 AEUV alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarkts bezwecken oder bewirken, darunter insbesondere (Buchst. c) die Aufteilung der Märkte oder Versorgungsquellen.

Einerseits veranstaltet das jeweilige Land oder eine Landeslotteriegesellschaft staatliche Glücksspiele. Vorbehaltlich des bestehenden Staatsmonopols könnte diese Tätigkeit auch von Privaten ausgeübt werden. Insofern treten Land oder Landeslotteriegesellschaft am Markt insbesondere den Spielteilnehmern und auch den gewerblichen Spielvermittlern gegenüber als Unternehmer auf und ist ihr Zusammenschluss Deutscher Lotto- und Totoblock (DLTB) eine Unternehmensvereinigung (dazu BGH, Beschl. v. 14.8.2008, KVR 54/07, juris Rn. 25 m. w. N.). Die Veranstalter staatlicher Lotterien und der DLTB müssen ihr Gebahren insbesondere an § 1 GWB messen lassen.

Andererseits hat das jeweilige Land durch seinen Regierungschef den Staatsvertrag abgeschlossen und durch seine Volksvertretung dem zugestimmt sowie weitere gesetzliche Vorschriften erlassen. Das Land nimmt insoweit nicht am Markt teil, sondern setzt den rechtlichen Rahmen für die Teilnahme der Öffentlichkeit am Markt. Es übt keine am Kartell- oder Wettbewerbsrecht zu messende unternehmerische Tätigkeit aus. Ein Privater könnte dergleichen nicht vornehmen, die staatsleitende oder gesetzgeberische Funktion liegt allein bei den Verfassungsorganen des gemäß Art. 30 GG und Art. 70 Abs. 1 GG zuständigen Landes.

(2) Die Freiheitsrechte, insbesondere die durch Art. 12 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3 GG geschützte Freiheit der Berufsausübung und die (soweit ein grenzüberschreitendes Element gegeben ist) durch Art. 56 AEUV geschützte Dienstleistungsfreiheit, sind gewahrt. In sie ist nicht unverhältnismäßig eingegriffen. Die Ausübung des Berufs als gewerblicher Spielvermittler und die Erbringung entsprechender Dienstleistungen sind durch das jeweilige Landesrecht dahingehend geregelt, dass eine auf das Land bezogene Vermittlungserlaubnis notwendig an eine auf das Land bezogene Veranstaltungserlaubnis anknüpft. Diese Landesbezogenheit ist ein nicht lediglich formelles, sondern ein materielles Erfordernis (s. o. bb) (1)). Das Erfordernis folgt letztlich aus der Gesetzgebungshoheit der Volksvertretung des jeweiligen Landes als Ausfluss des Bundesstaats- sowie des Demokratieprinzips (s. o. bb) (4)).

(3) Die Gleichheitsrechte, insbesondere aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG sowie dem Diskriminierungsverbot in Art. 18 AEUV, sind gewahrt.

Eine Ungleichbehandlung der Grenzen der Mitgliedstaaten überschreitenden (internationalen) Sachverhalte gegenüber lediglich die Grenzen der Länder der Bundesrepublik Deutschland überschreitenden (interterritorialen) Sachverhalten wird durch die geforderte Kongruenz der landesbezogenen Vermittlungserlaubnis mit einer landesbezogenen Veranstaltungserlaubnis gerade vermieden. Ohne das Erfordernis landesbezogener Kongruenz könnte eine Vermittlungserlaubnis mit Wirkung für ein Land schon anknüpfend an eine mit Wirkung für ein anderes Land erteilte Veranstaltungserlaubnis erteilt werden, aber nicht anknüpfend an eine mit Wirkung für einen anderen Mitgliedstaat erteilte Veranstaltungserlaubnis. Allein dies wäre rechtfertigungsbedürftig.

Eine Ungleichbehandlung der innerhalb der Grenzen eines Landes der Bundesrepublik Deutschland verbleibenden (intraterritorialen) Sachverhalte gegenüber die Grenzen der Länder der Bundesrepublik Deutschland überschreitenden (interterritorialen) Sachverhal-

ten liegt vor. Sie ist aber durch einen sachlichen Grund getragen. Nach der auf dem Bundesstaatsprinzip sowie dem Demokratieprinzip beruhenden Gesetzgebungshoheit der Volksvertretung des Landes drängt sich auf, eine Vermittlungserlaubnis mit Wirkung für das jeweilige Land nur dann zu erteilen, wenn unter Beachtung des Landesrechts mit Wirkung für das jeweilige Land eine Veranstaltungserlaubnis vorliegt (s. o. bb) (4)).

(4) Der Anwendung des § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 steht eine etwaige Notifizierungspflicht nicht entgegen. Ausweislich der amtlichen Anmerkung (zitiert hier nach dem bayerischen Zustimmungsakt) wurde der Staatsvertrag gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1) notifiziert.

2. Im Antrag zu 2. hat die Klage zum Teil Erfolg. Die von der Klägerin angefochtenen Nebenbestimmungen unter Ziffer III im Bescheid vom 23. Mai 2022 (mit späteren Änderungen) sind insoweit aufzuheben.

Der Antrag ist insgesamt zulässig. Die isolierte Anfechtung einer belastenden Nebenbestimmung gemäß § 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO ist grundsätzlich gegeben und scheidet insbesondere nicht schon deshalb aus, weil sie und der Hauptverwaltungsakt, dem sie beigefügt wurde, aufgrund einer einheitlichen Ermessensentscheidung ergangen sind (BVerwG, Beschl. v. 29.3.2022, 4 C 4.20, juris Rn. 8 f., BVerwGE 175, 184).

Der Antrag ist nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO teilweise begründet. Maßgeblich für die Beurteilung der während des Erlaubniszeitraums Dauerwirkung beanspruchenden Nebenbestimmungen ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung. Die isolierte Aufhebung einer belastenden Nebenbestimmung setzt über ihre Rechtswidrigkeit hinaus voraus, dass der Verwaltungsakt ohne die Nebenbestimmung sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann. Diese Einschränkung verhindert lediglich, dass das Gericht eine neue Rechtswidrigkeitslage herbeiführt, die es selbst nicht beseitigen kann. Nicht zu prüfen ist, ob der verbleibende Verwaltungsakt für sich genommen rechtmäßig ist (BVerwG, Beschl. v. 29.3.2022, 4 C 4.20, juris Rn. 11 ff., BVerwGE 175, 184; Beschl. v. 12.10.2022, 8 AV 1.22, juris).

a) Der Antrag zu 2. a) ist unbegründet. Ziffer III Nr. 8 („Anzeigepflicht der für die Erteilung der Erlaubnis maßgeblichen Umstände, u. a. gesellschaftsrechtliche Veränderungen; präventives Umsetzungsverbot“) hat Bestand.

aa) Angefochten sind die Nebenbestimmungen (Satzzahlen nur hier):

*„III. Nebenbestimmungen [...]*

*8. <sup>1</sup> Die gewerbliche Spielvermittlerin ist verpflichtet, jede Änderung der für die Erteilung der Erlaubnis maßgeblichen Umstände unverzüglich der Aufsichtsbehörde anzuzeigen. <sup>2</sup> Darunter fallen u. a. Änderungen des Gesellschaftsvertrages, der Nachweise zu Sachkunde und Zuverlässigkeit, geplante, maßgebliche Veränderung von Beteiligungsverhältnissen. <sup>3</sup> Die Änderungen dürfen erst nach Bestätigung der Unbedenklichkeit umgesetzt werden. <sup>4</sup> Hierunter fallen aber auch Umstände, die für die Zuverlässigkeit der gewerblichen Spielvermittlerin maßgeblich sind, sowie maßgebliche Änderungen der unter Ziffer I Nr. 3 zum Bestandteil dieser Erlaubnis erklärten Antragsunterlagen.“*

Im Bescheid begründet sind die Nebenbestimmungen unter Ziffer III im Allgemeinen

*„Die in dem Bescheid aufgeführten Nebenbestimmungen stützen sich auf § 9 Abs. 4 S. 3 GlüStV 2021 und konkretisieren die gesetzlichen Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages 2021 und anderer Rechtsvorschriften. Mit den Nebenbestimmungen wird sichergestellt, dass die gewerbliche Spielvermittlung zu jeder Zeit im Rahmen der geltenden rechtlichen Regelungen stattfindet. Sie sind geeignet, erforderlich und angemessen, um die Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV 2021 zu gewährleisten. Im Einzelnen wird auf die folgenden Ausführungen verwiesen.“*

sowie diejenigen unter Ziffer III Nr. 8 im Besonderen wie folgt:

*„Die Erlaubnis ist gem. § 9 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2021 nicht übertragbar, sodass jede Änderung der Rechtsform der gewerblichen Spielvermittlerin bzw. des beauftragten Dritten zustimmungspflichtig ist. In diesem Zusammenhang wird geprüft, ob eine Änderung der Erlaubnis notwendig ist oder ob die Erlaubnis erlischt.*

*Darüber hinaus ist es aber auch erforderlich, dass die gewerbliche Spielvermittlerin alle weiteren für den Fortbestand der Erlaubnis relevanten Sachverhalte (z.B. strafrechtliche Ermittlungsverfahren) der Aufsichtsbehörde mitteilt, um diese in die Lage zu versetzen, ein ggf. erforderliches Einschreiten vorzunehmen.“*

bb) Die Klägerin bringt zu allen Nebenbestimmungen vor, es ergebe sich allein aus § 36 Abs. 1 Alt. 2 VwVfG, unter welchen Voraussetzungen die Erlaubnis mit einer Nebenbestimmung versehen werden dürfe (Bezugnahme auf BVerwG, Urt. v. 24.5.2006, 4 C 9.04, juris Rn. 19, BVerwGE 126, 104). Jedenfalls sei nach § 36 Abs. 3 VwVfG pflichtgemäßes Ermessen auszuüben. Gegen die schlichte Anzeigepflicht nach Ziffer III Nr. 8 Satz 1 und 2 erhebt die Klägerin keine spezifischen Einwände. Gegen das präventive Umsetzungsverbot nach Ziffer III Nr. 8 Satz 3 und 4 bringt sie vor, es statuiere ein landesbehördliches Verbot eines durch Bundesgesetz abschließend normierten Sachbereichs und es sei unverhältnis-

mäßig. Die benannten Veränderungen betreffen „*anders als die Änderungen der Rechtsform, nicht unmittelbar den (personenbezogenen) Inhalt der Erlaubnis*“ und seien „*auch nicht sonst in gleicher Weise erlaubnisrelevant*“.

Die Beklagte verweist insbesondere auf die obergerichtliche Rechtsprechung zu den Vorgängerregelungen (OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2017, 4 Bf 160/14, juris Rn. 183):

*„Gemäß § 9 Abs. 4 Satz 3 GlüStV i. V. m. § 1 Abs. 1 NVwVfG i. V. m. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG bzw. der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften der anderen Länder steht es im Ermessen der jeweils zuständigen Behörde, die – im Ermessen stehende – glücksspielrechtliche Erlaubnis mit Nebenbestimmungen zu versehen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Entscheidung, ob die Erlaubnis mit Nebenbestimmungen versehen wird, als auch hinsichtlich des Inhalts der Nebenbestimmung. Nebenbestimmungen sind dabei nach pflichtgemäßem Ermessen nur zulässig, wenn sie dem Zweck des Verwaltungsaktes in der Hauptsache bzw. den gesetzlichen Regelungen dienen, die für den Erlass des Hauptverwaltungsakts maßgeblich sind, § 1 Abs. 1 NVwVfG i. V. m. § 36 Abs. 2 und 3 VwVfG bzw. der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften der anderen Länder (VG Hamburg, Urt. v. 13.9.2016, 4 K 303/13, juris Rn. 47 m. w. N.; VG Berlin, Urt. v. 24.2.2015, 23 K 390.14, juris Rn. 56). Der sich unmittelbar aus dem Gesetz ergebende Zweck der Vermittlungserlaubnis für Lotterien im Internet ist gemäß § 4 Abs. 5 GlüStV die bessere Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV (VG Berlin, Urt. v. 24.2.2015, 23 K 390.14, juris Rn. 56).“*

cc) Die Nebenbestimmungen in Ziffer III Nr. 8 erweisen sich als rechtmäßig.

(1) Die in die Rechte der Klägerin eingreifenden Nebenbestimmungen gründen auf die Befugnisnorm in § 9 Abs. 4 Satz 3 GlüStV. Danach „*kann*“ die Erlaubnis, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden. Die Ausführungen der obergerichtlichen Rechtsprechung vermögen weiterhin zu tragen, wenngleich das Recht einiger Länder nunmehr einen Anspruch auf Erteilung der Vermittlungserlaubnis gewährt. Im Einzelnen:

Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ist nach Maßgabe des § 1 Abs. 1 VwVfG LSA dann anzuwenden, wenn nicht Rechtsvorschriften des Landes Sachsen-Anhalt inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten. Diese Verweisungsvorschrift des Sitzlandes der Beklagten ist im maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung ihrerseits kraft Rechtsgrundverweisung in § 27a Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 anwendbar und zwar unabhängig davon, auf welches Land sich die Nebenbestimmung der gebündelt erteilten Erlaubnis bezieht.

Nach § 36 Abs. 2 VwVfG darf ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen insbesondere (Nr. 2 Var. 2) erlassen werden mit einer Bestimmung, nach der der Eintritt oder der

Wegfall einer Vergünstigung oder Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt (Bedingung) und (Nr. 4) verbunden werden mit einer Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (Aufgabe). Einschränkungen enthält § 36 Abs. 1 VwVfG für den Fall, dass auf den Verwaltungsakt ein Anspruch besteht. Dieser darf mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, (Alt. 1) wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder (Alt. 2) wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden.

Sofern das Fachrecht einen Anspruch auf den Verwaltungsakt begründet, ist ebenso dem Fachrecht zu entnehmen, ob i. S. d. § 36 Abs. 1 Alt. 1 VwVfG eine Rechtsvorschrift eine Nebenbestimmung zulässt. Diese Frage des Fachrechts beantwortet die von der Klägerin zitierte höchstrichterliche Rechtsprechung (BVerwG, Urt. v. 24.5.2006, 4 C 9.04, juris Rn. 19, BVerwGE 126, 104) allein für eine sanierungsrechtliche Genehmigung auf Grundlage des § 144 Abs. 1, § 145 Abs. 2 und 4 Satz 1 BauGB.

Die entsprechende Frage an das Fachrecht stellt sich vorliegend nur, soweit das Fachrecht einen Anspruch auf die Erlaubnis der gewerblichen Spielvermittlung gewährt. Die Klägerin mag einen Anspruch auf Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung mit Wirkung für Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein innehaben. Die Ausführungsgesetze dieser Länder enthalten in § 9 Abs. 1 Satz 1 HmbGlüStVAG, § 4 Abs. 1 Satz 6 AG GlüStV 2021 NRW und § 4 Abs. 1 GlüStV 2021 AG SH Vorschriften, nach deren Maßgabe die Erlaubnis erteilt werden „soll“. Liegt kein atypischer Fall vor, ist danach eine beantragte Erlaubnis zu erteilen, so die tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen.

Aber auch insoweit ist die Frage durch das Fachrecht dahingehend beantwortet, dass eine Rechtsvorschrift i. S. d. § 36 Abs. 1 Alt. 1 VwVfG eine Nebenbestimmung zu der Erlaubnis zulässt. „Sie“, die Erlaubnis „kann“ nach dem Wortlaut des § 9 Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021, „auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden“. Es gibt keinen Anhalt, um in der Auslegung der Norm von dem klaren Wortlaut abzurücken. Vielmehr ist die der Bestimmung im Staatsvertrag als paralleles Landesrecht zu entnehmende Befugnis in systematischer Hinsicht bestätigt durch die Ausführungsgesetze als nichtparallelem Landesrecht. Im Einzelnen:

Acht Länder nehmen in ihren Ausführungsgesetzen den Gehalt des § 9 Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021 auf, indem sie ebenso eine Befugnis zu Nebenbestimmungen begründen:

- Baden-Württemberg: Die Erlaubnis kann gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 LGlüG *„mit Auflagen, Bedingungen, dem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage und dem Vorbehalt des Widerrufs versehen werden“*.
- Berlin: Die Erlaubnis kann gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 7 Abs. 3 Satz 1 AG GlüStV 2021 *„mit Nebenbestimmungen verbunden werden“*.
- Bremen: Die Erlaubnis kann gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 BremGlüG *„auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden“*.
- Hamburg: Die Erlaubnis kann gemäß § 9 Abs. 3 Halbs. 1 HmbGlüStVAG *„mit Nebenbestimmungen verbunden werden“*.
- Mecklenburg-Vorpommern: Die Erlaubnis kann nach § 4 Abs. 3 Satz 4 GlüStVAG M-V *„mit Nebenbestimmungen verbunden werden“*.
- Nordrhein-Westfalen: Gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 AG GlüStV 2021 NRW kann die Erlaubnis *„auch nachträglich [...] mit Inhalts- und Nebenbestimmungen verbunden werden“*.
- Sachsen-Anhalt: Die Erlaubnis kann gemäß § 13 Abs. 7 GlüG LSA *„zur Erreichung der Ziele des § 1 des Glücksspielstaatsvertrages 2021 oder zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, auch nachträglich, inhaltlich beschränkt oder mit Nebenbestimmungen versehen werden“*.
- Thüringen: Nach § 8 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 Satz 1 und 2 ThürGlüG kann eine Erlaubnis geändert oder aufgehoben werden, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet ist und *„auch nachträglich mit Auflagen und Nebenbestimmungen versehen werden“*.

Vier Länder zitieren in ihren Ausführungsgesetzen ausdrücklich § 9 Abs. 4 GlüStV 2021 und begründen daneben eine weitere behördliche Befugnis:

- Bayern: In der Erlaubnis sind *„neben den Regelungen nach § 9 Abs. 4 GlüStV 2021“* die in Art. 2 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV benannten Inhalte festzulegen.
- Brandenburg: In der Erlaubnis sind *„neben den Regelungen nach § 9 Absatz 4 des Glücksspielstaatsvertrages 2021“* die in § 3 Abs. 3 Satz 1 BbgGlüAG benannten Inhalte festzulegen.

- Saarland: In der Erlaubnis sind „*neben den Regelungen gemäß § 9 Absatz 4 GlüStV 2021*“ insbesondere die in § 4 Abs. 6 AG GlüStV-Saar benannten Inhalte festzulegen.
- Schleswig-Holstein: In der Erlaubnis sind „*neben den Regelungen nach § 9 Absatz 4 GlüStV 2021*“ die in § 6 Abs. 1, Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 2 GlüStV 2021 AG SH benannten Inhalte festzulegen.

Ein Land ahndet einen Verstoß gegen die Nebenbestimmungen - deren Existenz mithin vorausgesetzt ist - als Ordnungswidrigkeit:

- Hessen: Es handelt gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 8 HGlüG ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig „*als gewerblicher Spielvermittler gegen Bestimmungen und Nebenbestimmungen der ihm erteilten Erlaubnis verstößt*“.

Zwei Länder knüpfen in der einer Erlaubniserteilung nachfolgenden behördlichen Aufsicht daran an, dass der erteilten Erlaubnis Nebenbestimmungen beigefügt sind:

- Niedersachsen: Die Glücksspielaufsichtsbehörde stellt nach § 22 Abs. 3 Satz 1 a. E. NGlüSpG sicher, dass „*die in der Erlaubnis enthaltenen Nebenbestimmungen*“ eingehalten werden.
- Rheinland-Pfalz: Die zuständigen Behörden haben nach § 13 Abs. 1 Satz 1 a. E. LGlüG im öffentlichen Interesse darüber zu wachen und darauf hinzuwirken, dass „*die mit der Erteilung der Erlaubnis verfüigten Nebenbestimmungen eingehalten werden*“.

Ein Land bestätigt die § 9 Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021 zu entnehmende Befugnis zu Auflagen und Bedingungen nach Ermessen, indem es nur für die in § 9 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021 enthaltende zwingende Befristung eine Ausnahme zulässt:

- Sachsen: „*Abweichend von § 9 Absatz 4 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrages 2021*“ kann gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 Sächs-GlüStVAG die Erlaubnis zur Veranstaltung von kleinen Lotterien und Ausspielungen unbefristet erteilt werden.

(2) Die angefochtene Ziffer III Nr. 8 ist hinreichend bestimmt.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz findet nachrangig Anwendung (s. o. (1)). Ein Verwaltungsakt muss nach § 37 Abs. 1 VwVfG 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 (BVerwG, Urt. v. 16.10.2013, 8 C 21.12, juris Rn. 13, BVerwGE 148, 146). Nur der hinreichend bestimmte Verwaltungsakt kann seine Individualisierungs- und Klarstellungsfunktion erfüllen und als Titel dienen; das Bestimmtheitsgebot bezieht sich auf den verfügenden Teil des Verwaltungsakts einschließlich aller Nebenbestimmungen (U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs/, 10. Aufl. 2023, VwVfG, § 37 Rn. 2 f.).

Dem ist hier Genüge getan. Die „für die Erteilung der Erlaubnis maßgeblichen Umstände“ i. S. d. Ziffer III Nr. 8 Satz 1 lassen sich anhand der Antragsunterlagen bestimmen. Die Durchführung der gewerblichen Spielvermittlung richtet sich gemäß Ziffer I Nr. 3 des Bescheids insbesondere nach „den Antragsunterlagen, die zum Bestandteil dieser Erlaubnis erklärt werden, soweit durch diese Erlaubnis keine anderweitigen Regelungen getroffen werden“. Ändern sich die in den Antragsunterlagen angegebenen Umstände, aufgrund derer die Erlaubnis erteilt wurde, so muss die Aufsichtsbehörde prüfen können, ob die Erlaubnis fort gilt oder welche Aufsichtsmaßnahmen erforderlich werden.

(3) Die angefochtene Ziffer III Nr. 8 weist keinen Ermessensfehler auf.

Soweit die Verwaltungsbehörde ermächtigt ist, nach ihrem Ermessen zu handeln, prüft das Gericht nach § 114 Satz 1 VwGO auch, ob der Verwaltungsakt oder die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsakts rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist. Das Verwaltungsverfahrensgesetz findet nachrangig Anwendung (s. o. (1)). Ist die Behörde ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu handeln, hat sie gemäß § 40 VwVfG ihr Ermessen auszuüben (zur Meidung einer Ermessensunterschreitung) und zwar entsprechend dem Zweck der Ermächtigung (zur Meidung eines Ermessensfehlgebrauchs) sowie unter Einhaltung der gesetzlichen Grenzen des Ermessens (zur Meidung einer Ermessensüberschreitung).

Der Funktionsvorgänger der Beklagten hat ausweislich der den besonderen Begründungen für die einzelnen Nebenbestimmungen vorangestellten allgemeinen Begründung (s. o. aa)) das vom Gesetzgeber eingeräumte Ermessen erkannt und in der Weise ausgeübt, dass die Nebenbestimmungen zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV 2021 geeignet, erforderlich und angemessen seien. Die gesetzlichen Grenzen des behördlichen Ermessens, darunter die Grenzen der Befugnisnorm und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, sind mit den Nebenbestimmungen in Ziffer III Nr. 8 beachtet. Im Einzelnen:

Der Funktionsvorgänger der Beklagten durfte Ziffer III Nr. 8 für geeignet, erforderlich und angemessen erachten, um einen § 1 GlüStV 2021 entsprechenden rechtmäßigen Zustand aufrechtzuerhalten. Die Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung ist aufgrund der vorgelegten Unterlagen gerade der Klägerin erteilt. Sie ist gemäß § 9 Abs. 4 Satz 4 GlüStV weder übertragbar noch kann sie einem Anderen zur Ausübung überlassen werden. Änderungen in den Verhältnissen können die fortdauernde Wirksamkeit der Erlaubnis berühren. In jedem Fall die zur Glücksspielaufsicht berufene Beklagte darüber zu unterrichten, ist keine unzumutbare Belastung.

Die Anzeigepflicht nach Ziffer III Nr. 8 Satz 1 f. bei Änderung der für die Erteilung maßgeblichen Umstände rechtfertigt sich entsprechend den Ausführungen der obergerichtlichen Rechtsprechung (OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2017, 4 Bf 160/14, juris Rn. 188) zur Anzeigepflicht bei Änderungen der allgemeinen Geschäfts- und Teilnahmebedingungen:

*„Mit Hilfe der Anzeigepflicht soll im Wege der präventiven Kontrolle eine ordnungsgemäße Abwicklung der Spielvermittlung im Sinne des § 1 GlüStV sowie die Vereinbarkeit der Tätigkeit der Klägerin mit den gesetzlichen Vorgaben sichergestellt werden (vgl. VG Gelsenkirchen, Urt. v. 17.05.2016, 19 K 3334/14, juris Rn. 182; s. auch VG Berlin, Urt. v. 24.02.2015, 23 K 390.14, juris Rn. 67).“*

Auch mit dem präventiven Umsetzungsverbot nach Ziffer III Nr. 8 Satz 3 f. sind die Grenzen der dem parallelen Landesrecht des § 9 Abs. 4 Satz 3 GlüStV entnommenen Befugnisnorm nicht überschritten. Die Befugnisnorm ermächtigt ausgehend von der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG (s. o. 1. c) aa)) nur zu glücksspielrechtlichen Regelungen. Gesellschaftsrechtliche Regelungen wären wegen der insoweit erschöpfend ausgeübten konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 GG dem Bund vorbehalten. Das im Bescheid formulierte präventive Umsetzungsverbot enthält aber keine gesellschaftsrechtliche Regelung. Es verweist vielmehr darauf, dass die im Bescheid als Hauptregelung erteilte Erlaubnis begrenzt und eine Überschreitung der Erlaubnis unzulässig ist. Die Kammer knüpft an die obergerichtliche Rechtsprechung (OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2017, 4 Bf 160/14, juris Rn. 203) an:

*„Auch die Nebenbestimmung Nr. 5 Satz 3 ist rechtmäßig. Der Begriff der Erlaubnis wird ersichtlich im Sinne des Bescheids und – entgegen dem Verständnis der Klägerin – nicht dahingehend verwendet, dass die zivil- oder gesellschaftsrechtliche Wirksamkeit der Rechtsformänderung von einer vorherigen behördlichen Genehmigung abhängig gemacht werden soll (vgl. VG Berlin, Urt. v. 24.2.2015, 23 K 390.14, juris Rn. 70).“*

Die Ausführungen der obergerichtlichen Rechtsprechung hatten eine Nebenbestimmung zum Anlass, nach der eine Änderung der Rechtsform von beauftragten Dritten der vorherigen Erlaubnis bedurfte. Das vom Hamburgischen Oberverwaltungsgericht begründete erlaubnisbezogene Verständnis der Nebenbestimmung ist jedoch auf Ziffer III Nr. 8 Satz 3 f. ohne Weiteres zu übertragen.

Ein milderer, gleich wirksames Mittel steht nicht zu Gebote. Der Einwand der Klägerin geht ins Leere, die in Ziffer III Nr. 8 benannten Veränderungen betreffen *„anders als die Änderungen der Rechtsform, nicht unmittelbar den (personenbezogenen) Inhalt der Erlaubnis und sind auch nicht sonst in gleicher Weise erlaubnisrelevant“*. Denn soweit Änderungen nicht erlaubnisrelevant sind, greift das auf die konkrete Erlaubnis bezogen zu verstehende präventive Umsetzungsverbot gar nicht ein und beschwert die Klägerin nicht.

b) Der Antrag zu 2. b) ist demgegenüber begründet. Ziffer III Nr. 13 (*„Übertragung der Aufsichtsbefugnisse auf beauftragte Dritte“*) fällt der gerichtlichen Aufhebung anheim.

aa) Angefochten ist die Nebenbestimmung:

*„13. Die sich aus § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GlüStV 2021 ergebenden Rechte der Glücksspielaufsichtsbehörde sind gegebenenfalls auch einem von der Glücksspielaufsichtsbehörde beauftragten Dritten zu gewähren.“*

Begründet ist sie im Bescheid dahingehend:

*„Zu Nr. 13 der Nebenbestimmungen*

*In Fällen, in denen eine nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 GlüStV 2021 zulässige Prüfung durch einen speziell ausgebildeten Sachverständigen durchgeführt werden muss, behalte ich mir vor, diesem die entsprechenden Rechte zur ordnungsgemäßen Durchführung der beabsichtigten Prüfung, unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen, zu übertragen. Hiermit wird sichergestellt, dass der Regelungszweck dieser Vorschrift, nämlich eine effektive Glücksspielaufsicht, erreicht wird. Es ist nicht ersichtlich, dass durch die Beauftragung eines Sachverständigen die Rechte der gewerblichen Spielvermittlerin unzumutbar eingeschränkt würden.“*

bb) Die Klägerin wendet ein, dass die Befugnis der Aufsichtsbehörde, unter Beibehaltung der eigenen Ausführungsverantwortung auch Verwaltungshelfer einzusetzen, eine Selbstverständlichkeit sei und keiner Regelung bedürfe.

Die Beklagte macht geltend, die Nebenbestimmung sei dahin auszulegen, dass dem beauftragten Dritten keine Hoheitsbefugnisse übertragen würden. Handele der Dritte als Verwaltungshelfer, so bleibe es bei der rechtlichen Verantwortlichkeit der Glücksspielaufsichtsbehörde. Würde eine andere Behörde eingeschaltet, so als Amtshilfe.

cc) Ziffer III Nr. 13 ist rechtswidrig und isoliert aufzuheben.

Einerseits kann Ziffer III Nr. 13 entgegen der Auffassung der Beklagten nicht als inhaltsleer ausgelegt werden. Wie alle anderen von der Klägerin zur Überprüfung gestellten Nebenbestimmungen hat sie Regelungsgehalt als Verwaltungsakt nach § 35 Satz 1 VwVfG. Das Verwaltungsverfahrensgesetz findet nachrangig Anwendung (s. o. a) cc) (1)). Die angefochtenen Nebenbestimmungen sind durch eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts getroffen und auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet. Dies folgt bereits aus der Gliederung des Bescheids, die zwischen einem verfügenden Teil (Tenor) mit Hauptregelung unter Ziffer I und Nebenbestimmungen unter Ziffer III, sowie einem begründenden Teil unterscheidet. Ebenso zwingen die in der Begründung angebrachten Erwägungen dazu, im Allgemeinen („*konkretisieren die gesetzlichen Vorgaben*“) und im Besonderen („*behalte ich mir vor [...] die entsprechenden Rechte [...] zu übertragen*“) auf einen in den Nebenbestimmungen erklärten behördlichen Regelungswillen zu schließen.

Andererseits kann Ziffer III Nr. 13 kein rechtmäßiger Regelungsgehalt beigemessen werden. Der Rechtsordnung ist es fremd, dass ein Privater Hoheitsbefugnisse überträgt (worauf der Tenor des Bescheids hindeutet) oder die Behörde sich in der Nebenbestimmung eines Verwaltungsakts selbst zu weiteren Eingriffen ermächtigt (worauf die Begründung des Bescheids hindeutet). Die Kammer überträgt die Ausführungen der obergerichtlichen Rechtsprechung (OVG Hamburg, Urte. v. 22.6.2017, 4 Bf 160/14, juris Rn. 213) auf den vorliegenden Fall:

*„Die Nebenbestimmung Nr. 15 (Verpflichtung, ggf. beauftragten Dritten die dem Beklagten zustehenden Rechte zu gewähren) erweist sich als rechtswidrig. Nach Nr. 15 sind die sich aus § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GlüStV ergebenden Rechte der Glücksspielaufsichtsbehörde ggf. auch einem von der Glücksspielaufsichtsbehörde beauftragten Dritten zu gewähren. Selbstverständlich darf sich der Beklagte zur Sicherstellung einer effektiven Glücksspielaufsicht im Rahmen seiner Befugnisse nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GlüStV Hilfspersonen sowie ggf. speziell ausgebildeten Sachverständigen bedienen. Bedient sich die Glücksspielaufsicht eines Verwaltungshelfers, so verantwortet sie selbst die Hoheitsbefugnisse und Zwangsmittel. Nicht erforderlich ist jedoch, diesen Hilfspersonen Hoheitsrechte zuzugestehen. Eine nicht näher eingegrenzte Verpflichtung der Klägerin, einem jeden beauftragten Dritten Rechte einer Ordnungsbehörde zu gewähren, ist weder erforderlich noch geboten. Im Übrigen ist die Nebenbestimmung Nr. 15 auf etwas Unmögliches gerichtet: Nicht die Klägerin kann den vom Beklagten beauftragten Dritten Hoheitsrechte gewähren, sondern eine entsprechende Beleihung kann lediglich durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes erfolgen. Eine isolierte Aufhebung der Nebenbestimmung Nr. 15 ist auch möglich. Denn der begünstigende Verwaltungsakt kann auch ohne die Nebenbestimmung sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben.*

*Die zulässige Einschaltung von Hilfspersonen muss nicht eigens geregelt werden, sondern folgt aus allgemeinen Verwaltungsrechtsgrundsätzen.“*

c) Der Antrag zu 2. c) ist unbegründet. Ziffer III Nr. 18.1 („Pflicht zur Kennzeichnung der regionalen Teilnahmebeschränkung bei Sofortlotterien; produktbezogene Protokollierung der Postleitzahl und IP-Adressen der Teilnehmenden“) hat Bestand.

aa) Die Einleitung sowie die angefochtenen Nebenbestimmungen selbst lauten (Satzzahlen nur hier):

*„18. Für die Vermittlung von Sofortlotterien im Internet gelten folgende besondere Maßgaben:*

*18.1 <sup>1</sup> Bei der Präsentation der verschiedenen Sofortlotterien auf der Internetseite der gewerblichen Spielvermittlerin ist für jedes Produkt die regionale Teilnahmebeschränkung deutlich herauszustellen, indem jeweils der teilnahmeberechtigte Personenkreis angegeben wird. <sup>2</sup> Die gewerbliche Spielvermittlerin hat für jeden Teilnehmenden an einer Sofortlotterie produktbezogen dessen Postleitzahl und IP-Adresse als Liste abruffähig und zu Prüfungszecken überreichbar zu protokollieren.“*

Zur Begründung von Ziffer III Nr. 18 insgesamt heißt es im Bescheid:

*„Die Aufsichtsbehörde kann im Rahmen der Ausübung der Glücksspielaufsicht die Vorlage aller Unterlagen und Nachweise verlangen, die für die Prüfung der Einhaltung der Bestimmungen des GlüStV 2021 erforderlich sind (§ 19 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 in Verbindung mit § 9a Abs. 2 und § 9 Abs. 1 GlüStV 2021).*

*Hier ist von Belang, dass mit der Vermittlung von Sofortlotterien wesentliche glücksspielrechtliche Grundsätze, wie insbesondere Spielerschutz und Regionalisierung, eingehalten werden. Es sind daher entsprechende weitere Vorgaben – insbesondere auch aus suchtpräventiven Gründen – in die Erlaubnis aufzunehmen, um hauptsächlich zur Spielteilnahme anreizende Darstellungen sowie schnelle Wiederholungen von Spielabläufen zu untersagen.*

*Im Übrigen sind verschiedene länderspezifische Beschränkungen für den Vertrieb von Sofortlotterien zu berücksichtigen. Es steht grundsätzlich jedem Land frei, im Rahmen der eigenen Gesetzgebungs- und Gestaltungshoheit unterschiedliche Regelungsinhalte oder -tiefen für glücksspielrechtliche Belange festzulegen, sofern sie im Einklang mit dem Glücksspielstaatsvertrag stehen. Vor diesem Hintergrund sind die vorgegebenen Länderbesonderheiten veranstalterbezogen zu beachten.*

*Der Vertriebsweg ‚Internet‘ bedarf aufgrund seiner systembedingten Ausgestaltungsvielfalt einer engmaschigen Überprüfung und Beaufsichtigung. Diesem Grundsatz folgend, sind der Aufsichtsbehörde, insbesondere bei beabsichtigten Änderungen zu den dieser Erlaubnis zugrunde liegenden Verfahren, von der gewerblichen Spielvermittlerin geeignete Unterlagen und Auskünfte rechtzeitig vor deren Umsetzung vorzulegen.*

*Mit der aufschiebenden Bedingung soll sichergestellt werden, dass das Vermittlungsportal technisch den Verkaufs- und den Spielvorgang (mit Eröffnung des Spielergebnisses) der angebotenen Sofortlotterien anforderungskonform und ohne Brüche zuverlässig – als geschlossenes System – umsetzt, bevor dessen Online-Einsatz beginnt. Die Gewissheit eines einwandfreien Spielablaufs ist von besonderer Wichtigkeit, da das Spielergebnis – wie für eine Sofortlotterie typisch – unmittelbar im Anschluss an die Spielaktion bekanntgegeben wird. Dies erfordert ordnungsgemäß aufeinander abgestimmte technische Prozesse. Vor diesem Hintergrund darf von der Erlaubnis erst dann Gebrauch gemacht werden, wenn insbesondere die technische Abwicklung keinen Anlass zu Bedenken gibt.“*

bb) Die Klägerin wendet ein, Ziffer III Nr. 18.1 setze die „Regionalisierungsvorgabe“ um, die ihrerseits rechtswidrig sei. Jedenfalls die „Dokumentationspflicht“ in Satz 2 sei rechtswidrig. Sie diene lediglich der Erleichterung der behördlichen Aufsichtsaufgabe. Die Bescheidbegründung belege dies. Die Auflage sei ermessenswidrig. Sie gebe anlassunabhängig bestimmte Dokumentationspflichten auf. Erforderlich sei ein Gefahrenverdacht. Eine Ermittlung ins Blaue sei unzulässig. Die Verpflichtung „neue“ Unterlagen anzulegen, sei von § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GlüStV 2021 der Rechtsfolge nach nicht erfasst. Für Ermittlungsmaßnahmen enthalte § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GlüStV 2021 eine Spezialbefugnis und eine Anwendung des § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 sei gesperrt. Die Protokollierung der IP-Adresse sei nicht erforderlich. Die Anbieter seien nicht (mehr) verpflichtet, den konkreten Aufenthaltsort zu ermitteln. Es werde verstoßen gegen das Fernmeldegeheimnis aus Art. 10 Abs. 1 GG nebst Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG. Eine hinreichend klare gesetzliche Grundlage für die Generierung und Verarbeitung von Daten Dritter nach Art. 6 Abs. 3 UAbs. 1 Buchst. b DSGVO liege nicht vor.

cc) Ziffer III Nr. 18.1 ist rechtmäßig. Ermessensfehler sind nicht festzustellen, insbesondere die gesetzlichen Grenzen gewahrt.

(1) Die der Ausübung von Ermessen zugrundeliegende Annahme trägt, dass die Vermittlungserlaubnis nicht nur landesbezogen erteilt wird, sondern auch an eine landesbezogene Veranstaltungserlaubnis anknüpfen muss. Diese auch inhaltliche Landesbezogenheit ist zum einen dem mit Bescheid der Klägerin erteilten Bündel an Erlaubnissen eigen (s. o. 1. a)). Eine diese Grenzen überschreitende Vermittlungstätigkeit wäre schon deshalb unerlaubt. Sie ist zum anderen auch nicht erlaubnisfähig. Denn das geltende Recht schließt es in § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 aus, mit Wirkung für ein Land das Vermitteln eines Glücksspiels zu erlauben, wenn mit Wirkung für das Land das Veranstalten nicht erlaubt ist (s. o. 1. c)).

(2) Die Wertung des § 9 GlüStV 2021 als besondere gesetzliche Grenze einer Ausübung behördlichen Ermessens ist gewahrt.

Zur Aufgabe der Glücksspielaufsicht gehört es nach Satz 1 Halbs. 1 dieser Bestimmung insbesondere, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen. Die Befugnis der Aufsichtsbehörde ist innerhalb dieser Aufgabe nach der Generalklausel in Satz 2 umfassend. Sie kann die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Eine spezielle Befugnis enthält Satz 3 Nr. 3 Halbs. 1 dahingehend, dass die Aufsichtsbehörde jederzeit Auskunft und Vorlage aller Unterlagen, Daten und Nachweise verlangen kann, die zur Prüfung im Rahmen des Satzes 1 erforderlich sind.

Ausgehend davon sind nicht nur die Pflicht, eine bereits protokollierte Postleitzahl und IP-Adresse der Aufsichtsbehörde mitzuteilen, sondern auch die vorgelagerte Pflicht, die Postleitzahl und IP-Adresse zu protokollieren, ohne Weiteres von der Spezialbefugnis getragen. Das zu überwachende Unternehmen hat kein Recht auf Ignoranz. Ihm steht es nicht frei, über die zur Beachtung der Grenzen seiner Vermittlungserlaubnis erforderlichen Informationen nicht zu verfügen und auf diese Weise die Befugnis aus Satz 3 Nr. 3 ins Leere laufen zu lassen. Anders als der Begriff „*Unterlagen*“ verweist zudem der Begriff „*Nachweise*“ schon in isolierter Betrachtung darauf, dass das zu überwachende Unternehmen nicht zum internen Gebrauch, sondern zum externen Gebrauch gegenüber der Aufsichtsbehörde Informationen sammeln muss. Anders als der Begriff „*Vorlage*“ kann zudem eine „*Auskunft*“ sich ohne Weiteres auch auf solche Informationen erstrecken, über die das zu überwachende Unternehmen (entgegen seinen Obliegenheiten) noch nicht verfügt, obwohl sie zur Erfüllung der Überwachungsaufgabe erforderlich sind.

Selbständig tragend: Die Wertung des § 9 GlüStV 2021 stünde auch dann nicht entgegen, wenn die spezielle Befugnis in Satz 3 Nr. 3 Halbs. 1 nicht selbst die Protokollierungspflicht trüge. Denn dann wäre zumindest ein Rückgriff auf die Generalklausel eröffnet und geboten. Die speziellen Aufsichtsmaßnahmen werden im Katalog des Satzes 3 ausdrücklich „*unbeschadet sonstiger in diesem Staatsvertrag und anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehener Maßnahmen insbesondere*“ benannt, d. h. auch gegenüber auf die Generalklausel gestützte Aufsichtsmaßnahmen nicht erschöpfend. Da ohne das Vorhalten erforderlicher Informationen eine Vorlagepflicht leer lief, steht die gesetzliche Wertung gemäß Satz 3 Nr. 3 Halbs. 1 einer Vorhaltepflicht nicht entgegen.

(3) Das Grundrecht der Spielteilnehmer auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG ist gewahrt. Die Klägerin kann die ihr durch Ziffer III Nr. 18.1 auferlegte Verpflichtung ohne Verstoß gegen Datenschutzrecht erfüllen.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist aufgrund Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a DSGVO rechtmäßig, wenn (Alt. 1) sie für die Erfüllung eines Vertrags, dessen Vertragspartei die betroffene Person ist, oder (Alt. 2) zur Durchführung vorvertraglicher Maßnahmen erforderlich ist, die auf Anfrage der betroffenen Person erfolgen. Aus dem Erwägungsgrund 44 folgt, dass nach Alt. 2 die Verarbeitung für den geplanten Abschluss eines Vertrages erforderlich sein soll. So liegt es hier.

Die vom Spielteilnehmer angegebene Postleitzahl sowie die verwendete IP-Adresse mögen personenbezogene Daten sein. Ihre Protokollierung ist aber erforderlich. Der Vertrag zwischen der Klägerin als gewerblicher Glücksspielvermittlerin und dem Lotterieteilnehmer darf und kann zivilrechtlich wirksam nur dann geschlossen werden, wenn die als Verbotsgesetz nach § 134 BGB wirkenden glücksspielrechtlichen Vorgaben beachtet werden. Dazu zählt der Erlaubnisvorbehalt des § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 zum einen für das Veranstalten öffentlichen Glücksspiels, zum anderen für das Vermitteln öffentlichen Glücksspiels. Die Vermittlungserlaubnis muss wegen § 3 Abs. 4 GlüStV 2021 bezogen auf das Land bestehen, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird. Der Klägerin ist mit dem Bescheid vom 23. Mai 2022 (mit späteren Änderungen) aber bezogen auf ein Land zu Recht nur erlaubt, die Produkte solcher Lotterien zu vermitteln, die in dem Land erlaubt veranstaltet werden (s. o. 1. a) und c)).

Selbständig tragend: Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist zudem aufgrund Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a DSGVO bereits dann rechtmäßig, wenn die betroffene Person ihre Einwilligung zu der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten für einen oder mehrere bestimmte Zwecke gegeben hat. Falls die Klägerin die ihr durch die Nebenbestimmung auferlegte Protokollierungspflicht nicht anders erfüllen würde, müsste und könnte sie die Einwilligung der betroffenen Person zu dem Zweck der Protokollierung einholen. Die Bedingungen für die Einwilligung nach Art. 7 DSGVO wären dabei einzuhalten.

(4) Das Fernmeldegeheimnis der Spielteilnehmer nach Art. 10 Abs. 1 GG ist gewahrt.

Ein Eingriff in das Fernmeldegeheimnis liegt vor, wenn sich staatliche Stellen ohne Zustimmung der Beteiligten Kenntnis von dem Inhalt oder den Umständen eines fernmeldetechnisch vermittelten Kommunikationsvorgangs verschaffen (BVerfG, Beschl. v. 12.10.2011,



2 BvR 236/08, juris Rn. 199, BVerfGE 129, 208; Urt. v. 27.7.2005, 1 BvR 668/04, juris Rn. 82 f., BVerfGE 113, 348). Dazu kommt es vorliegend nicht.

Beteiligte des Kommunikationsvorgangs sind der Spielteilnehmer und die Klägerin. Der Vermittlungsvertrag kommt zwischen ihnen zustande, indem sie nach §§ 146 ff. BGB korrespondierende Willenserklärungen austauschen. Für seine Willenserklärung ist der Spielteilnehmer Sender und ist die Klägerin Empfängerin einer durch das Internet übermittelten Nachricht. Der Klägerin ist es möglich und zumutbar, die Zustimmung des Spielteilnehmers zu erwirken, die von ihm verwendete IP-Adresse offenzulegen. Die Zustimmung schließt einen Eingriff in das Fernmeldegeheimnis tatbestandlich aus. Darin liegt keine Umgehung dieses Grundrechts. Wer ein Vertragsangebot über das Internet annimmt, von dem ist es zur notwendigen Identifikation zu erwarten, seine IP-Adresse gegenüber dem Vertragspartner offenzulegen. Die gemäß Internet Protocol (IP) dem Sender zugeordnete Adresse bei einer durch das Internet übermittelten Nachricht entspricht lediglich der Postanschrift des Absenders eines Briefs oder der Telefonnummer eines Anrufers.

(5) Die Berufsfreiheit ist gewahrt.

Geschützt ist die Berufsfreiheit der Klägerin als inländische juristische Person durch Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG. Eingegriffen wird in sie auf der (untersten) Stufe der Berufsausübungsregelung (vgl. OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2017, 4 Bf 160/14, juris Rn. 183). Gerechtfertigt ist der Eingriff als verhältnismäßig, insbesondere erforderlich. Erst die in Ziffer III Nr. 18.1 Satz 1 auferlegte Pflicht, den jeweils teilnahmeberechtigten Personenkreis anzugeben, sowie die in Ziffer III Nr. 18.1 Satz 2 auferlegte Pflicht, Postleitzahl und IP-Adresse zu protokollieren, ermöglichen es zu überprüfen, ob die Landesbezogenheit beachtet wird, wie sie die Hauptregelung des Bescheids (s. o. 1. a)) und der Staatsvertrag (s. o. 1. c)) vorgeben. In der gebotenen typisierenden Betrachtung können die Klägerin selbst und die Aufsichtsbehörde der Beklagten nachhalten, dass die Landesbezogenheit gewahrt wird zum einen über die Postleitzahl und zum anderen über die IP-Adresse aufgrund einer Geolokalisation (dazu BT-Drs. 18/12850, S. 713 ff.). Die Kammer knüpft auch insoweit an die obergerichtliche Rechtsprechung (OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2017, 4 Bf 160/14, juris Rn. 138) an:

*„§ 3 Abs. 4 GlüStV, der auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im Kontext des Regionalitätsprinzips zu lesen ist (BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, BVerfGK 14, 328, juris Rn. 34 – zu § 3 Abs. 4 GlüStV a. F. = n. F.), unterstützt ebenfalls diese Auslegung. Danach wird ein Glücksspiel dort veranstaltet und vermittelt, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird. Zwar ist nicht ausdrücklich geregelt, wie vorliegend diese Zuordnung zu der ‚richtigen‘*

*Landeslotterie konkret zu erfolgen hat. Dies folgt insbesondere auch nicht aus § 3 Abs. 4 GlüStV. Anders als bei den Annahmestellen, bei denen sich aus der Anwesenheit des Spielers und der örtlichen Belegenheit der Annahme- und Vermittlungsstelle ergibt, dass ein Vertrag über die in Rede stehenden Spiele mit dem Veranstalter des Landes zustande kommt, in dem sich die stationäre Einrichtung befindet (VG Gelsenkirchen, Urt. v. 17.5.2016, 19 K 3334/14, juris Rn. 172), sind bei einer Internetvermittlung mehrere Anknüpfungspunkte denkbar (zur Lokalisierung via Geolokalisierung: OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 2.12.2016, OVG 1 S 104.15, juris Rn. 43, 49; OVG Bautzen, Urt. v. 19.2.2014, 3 L 20/12, juris Rn. 41; VG Regensburg, Urt. v. 28.2.2013, RO 5 K 12.1196, juris Rn. 108). Allerdings entspricht es der gelebten Praxis – auch der Lotterieveranstalter –, dass bei einer Internetvermittlung auf den Wohnort abgestellt wird. Dementsprechend wird sowohl beim Eigenvertrieb der Lotterieveranstalter über [www.lotto.de](http://www.lotto.de) als auch bei einer Vermittlung durch die Klägerin über ihre Internetseiten u. a. die Postleitzahl des Spielers abgefragt. Hierbei handelt es sich um eine Auslegung des § 3 Abs. 4 GlüStV, die nicht nur der gelebten, unbeanstandeten Praxis entspricht, sondern sowohl den praktischen Bedürfnissen als auch dem Anknüpfungspunkt ‚Aufenthaltort‘ noch Rechnung trägt. Denn dem Spieler wird typischerweise die Möglichkeit zur Teilnahme an seinem Wohnort eröffnet (vgl. Berberich, Das Internet-Glücksspiel, 2004, S. 133 ff.). Eine solche Typisierung wird auch in anderen Bereichen vorgenommen. So ist etwa nach der Rechtsprechung zum Rundfunkbeitragsrecht die Annahme, dass die Wohnung den abzugeltenden Vorteil der Rundfunkempfangsmöglichkeit vermittelt, deshalb berechtigt, weil sich in nahezu allen Wohnungen ein Empfangsgerät, insbesondere ein Fernsehgerät, aber auch Personalcomputer, Internetzugang und Zugang zu einer Internet-Breitbandverbindung, befindet (BVerwG, Beschl. v. 26.4.2017, 6 B 33/17, juris Rn. 7). Diese Typisierung entspricht im Übrigen auch der analogen Welt, da typischerweise Lotto-Spieler an einer Annahmestelle an ihrem Wohnort spielen.“*

d) Der Antrag zu 2. d) ist unbegründet. Ziffer III Nr. 18.3 („Beschränkung für Gestaltung der Vertriebsseiten von virtuellen Losen“) hat Bestand.

aa) Angefochten ist die Nebenbestimmung:

*„18.3 Internetseiten, auf welchen die virtuellen Lose für die Spielteilnehmenden abrufbar sind, dürfen keine Gestaltungselemente enthalten, die optische und akustische Signale aussenden, die darauf abzielen, zur Teilnahme an Sofortlotterien im Internet aufzufordern, anzureizen oder zu ermuntern.“*

Im Bescheid findet sich eine allgemeine Begründung zu Ziffer III Nr. 18 (s. o. c) aa)).

bb) Die Klägerin wendet gegen Ziffer III Nr. 18.3 ein, beschränkt werde die Gestaltung des Vertriebs (nicht der Werbung) der virtuellen Lose für Sofortlotterien und der Internetseiten der Klägerin (nicht der Affiliates). Die Regelung sei nicht hinreichend bestimmt. Es gebe ein weites Begriffsverständnis des Signals. Das Ermessen sei fehlgebraucht. Der Anteil problematischen Spielverhaltens sei auch bei Teilnehmern der Sofortlotterien gering.

Die Beklagte bringt vor, die Zielrichtung der Nebenbestimmung sei von der Rechtsprechung gedeckt. In der Sache handele es sich dabei „*im Grunde um eine Miniwerbung, die einer Affiliate-Werbung*“ nahekomme.

cc) Ziffer III Nr. 18.3 ist rechtmäßig.

(1) Es mangelt nicht an der in § 37 Abs. 1 VwVfG geforderten Bestimmtheit.

Dabei ist eine Auslegung des Tenors der angefochtenen Nebenbestimmung zwar geboten, aber auch eröffnet. Der behördliche Wille geht erkennbar nicht dahin, Vertriebsseiten virtueller Lose gänzlich zu untersagen, sondern lediglich ihre Gestaltung zu regeln. Um Ziffer III Nr. 18.3 Regelungsgehalt nur für das „*Wie*“ und nicht schon für das „*Ob*“ dieser Vertriebsseiten beizumessen, muss zumindest eines der im Tenor benannten Merkmale das darin ausgesprochene Verbot inhaltlich begrenzen.

Allerdings sind alle Internetseiten, auf welchen die virtuellen Lose für die Spielteilnehmenden abrufbar sind, dazu geeignet, „*zur Teilnahme an Sofortlotterien im Internet aufzufordern, anzureizen oder zu ermuntern*“. Da der Erlaubnisinhaber dies erkennen wird, werden sie zudem „*darauf abzielen*“. Ferner sind alle Internetseiten in bestimmter Weise gestaltet, enthalten mithin „*Gestaltungselemente*“. Sie geben Informationen weiter, enthalten mithin in isolierter Betrachtung „*Signale*“.

Indessen ist der Regelungsgehalt der Ziffer III Nr. 18.3 durch das Merkmal „*aussenden*“ begrenzt, das seinerseits einer Auslegung bedürftig, aber auch fähig ist. Da eine Internetseite auch ohne mit dem Hörsinn wahrnehmbare Inhalte gestaltet werden kann, liegt ein verbotenes Aussenden akustischer Signale bereits dann vor, wenn überhaupt akustische Signale verwendet werden. Das natürliche Verständnis des Wortes Aussenden legt dies in Bezug auf akustische Signale zudem nahe. Demgegenüber kommt eine Internetseite grundsätzlich nicht ohne mit dem Sehsinn wahrnehmbare Inhalte in Betracht. Daher setzt ein verbotenes Aussenden optischer Signale voraus, dass sie nicht nur einmal, sondern blinkend oder sonst wiederkehrend oder wechselnd abgegeben werden. Da ein Wechsel bei akustischen Signalen üblich ist, leistet diese Auslegung zudem Gewähr für eine Modalitätenäquivalenz des Verbots optische Signale auszusenden mit dem Verbot akustische Signale auszusenden.

(2) Ermessensfehler nach § 40 VwVfG sind nicht gegeben.

Der Funktionsvorgänger der Beklagten hat sich ausweislich der allgemein Ziffer III Nr. 18 zugeordneten Begründung darauf gestützt, „*weitere Vorgaben – insbesondere auch aus*

*suchtpräventiven Gründen – in die Erlaubnis aufzunehmen, um hauptsächlich zur Spielteilnahme anreizende Darstellungen [...] zu untersagen“.* Es handelt sich ausgehend von § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021 um einen legitimen Zweck. Danach gehört zu den Zielen des Staatsvertrags, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen. Die Unzulässigkeit zugkräftiger Werbebotschaften ist unmittelbar von der Sicherstellung der in § 1 GlüStV geregelten überragend wichtigen Gemeinwohlbelange gedeckt (BVerwG, Urt. v. 11.7.2011, 8 C 12.10, juris Rn. 43). Die vorgenommene Auslegung der Nebenbestimmung (s. o. (1)) zugrunde gelegt ist sie für diesen legitimen Zweck geeignet, erforderlich und ohne Weiteres angemessen.

e) Der Antrag zu 2. e) ist begründet. Ziffer III Nr. 20 (*„Pflicht zur Mitgewährleistung der Einhaltung geldwäscherechtlicher Verpflichtungen“*) ist aufzuheben.

aa) Die angefochtenen Nebenbestimmungen (Satzzahlen nur hier)

*„20. <sup>1</sup> Die gewerbliche Spielvermittlerin gewährleistet bei den angebotenen Zahlungsarten die gesetzlichen Anforderungen aus § 6b Abs. 4 GlüStV 2021 in Verbindung mit den geldwäscherechtlichen Verpflichtungen. <sup>2</sup> Sie hat insbesondere sicherzustellen, dass Spielkonto und Zahlungskonto denselben Spielteilnehmenden zugeordnet sind und dass das jeweils hinterlegte Zahlungskonto vollständig identifizierbar ist.“*

und die ihnen zugeordnete Begründung lauten:

*„Mit dieser Nebenbestimmung wird die Einhaltung der Ziele des Staatsvertrages i. S. d. § 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 GlüStV 2021 sichergestellt. Ziel der Regelung ist der Schutz der Spielteilnehmenden bei der Abwicklung von Zahlungen.“*

bb) Die Klägerin führt aus, nach dem objektiven Empfängerhorizont seien die Nebenbestimmungen darauf gerichtet, eine Regelung im Außenrechtsverhältnis ihr gegenüber zu treffen. Die Beifügung einer normwiederholenden Auflage sei per se problematisch. Es gebe weder Anlass noch Dissens zwischen den Beteiligten. Es sei Aufgabe der Aufsichtsbehörde, die abstrakten Vorgaben des § 6b Abs. 4 GlüStV 2021 für den Einzelfall zu konkretisieren. Sie könne als Adressatin nicht hinreichend klar erkennen, welches Verhalten durch die *„individuell titulierte abstrakte Regelung“* von ihr verlangt werde. Sie gehöre nicht zu dem Kreis der geldwäscherechtlich Verpflichteten, sondern sei nach § 2 Abs. 1 Nr. 15 Buchst. c GwG ausgenommen. Die Beklagte könne sie auch nicht verpflichten, die Einhaltung der geldwäscherechtlichen Vorgaben durch Dritte zu gewährleisten. Dass Zahlungen auf ein oder von einem Spielkonto nur von einem Zahlungskonto geleistet werden dürften, das auf den Namen des Spielers errichtet worden ist, ordne schon die gesetzliche Regelung

des § 6b Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 an. Wenn die Auflage darüber hinaus anordne sicherzustellen, dass Spielkonto und Zahlungskonto denselben Spielteilnehmern zugeordnet seien, bleibe völlig unklar, was von der Klägerin über die Überprüfung der Namensgleichheit hinaus gefordert werde. Der Eingriff sei unverhältnismäßig.

Die Beklagte bringt vor, es fehle schon an einem „*eigenen Regelungsgehalt*“. Es handele sich um einen bloß informatorischen Hinweis.

cc) Ziffer III Nr. 20 ist rechtswidrig und isoliert aufzuheben.

(1) Den Nebenbestimmungen fehlt die gebotene inhaltliche Bestimmtheit.

Dabei kann ihnen - entgegen dem schriftsätzlichen Vortrag der Beklagten - ein Regelungsgehalt nach § 35 Satz 1 VwVfG ebenso wenig abgesprochen werden wie den anderen von der Klägerin zur Überprüfung gestellten Nebenbestimmungen. Dies folgt aus der Gliederung und der allgemeinen Begründung im Bescheid (s. o. b) cc) (1)) sowie der besonderen Begründung. Danach soll mit Ziffer III Nr. 20 „*die Einhaltung der Ziele des Staatsvertrages i. S. d. § 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 GlüStV 2021 sichergestellt*“ werden.

Die Klägerin als Adressatin des Bescheids ist - wie von ihr schriftsätzlich zu Recht bemängelt - nicht gemäß § 37 Abs. 1 VwVfG in die Lage versetzt zu erkennen, was von ihr gefordert wird. Der Verwaltungsakt vermag insoweit keine Titelfunktion zu erfüllen.

(2) Anknüpfend daran fehlt es an den Regelungsgehalt nach § 40 VwVfG tragenden Ermessenserwägungen. Die Beklagte selbst macht solche nicht geltend, sondern verweist auf den vermeintlich bloß informatorischen Charakter. Die unbestimmten Nebenbestimmungen sind nicht zu einem legitimen Zweck geeignet und damit unverhältnismäßig.

(3) Der isolierten Aufhebung steht nichts entgegen. Die unbestimmte und damit ungeeignete Nebenbestimmung trägt zur Rechtmäßigkeit der Erlaubnis ohnehin nicht aus.

f) Der Antrag zu 2. f) ist ebenso begründet. Ziffer III Nr. 21.1 Satz 1 und 3 („*Verbot, Gewinne verführerisch in Aussicht zu stellen*“) ist aufzuheben.

aa) Die Einleitung zu den Nebenbestimmungen unter Ziffer III Nr. 21

*„21. Die gewerbliche Spielvermittlerin darf nach Maßgabe der folgenden Inhalts- und Nebenbestimmungen für die mit diesem Bescheid erlaubte Vermittlung von Glücksspielprodukten werben.“*

sowie ihre Begründung lauten (Hervorhebungen im Original):

*„Die Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Werbung flankieren die staatsvertraglichen Regelungen in § 5 GlüStV 2021.*

*Werbung im Sinne dieser Erlaubnis wird wie folgt definiert:*

### Werbung

*Werbung ist jede Äußerung bei der Ausübung eines Handelsgewerbes, Handwerks oder freien Berufs mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zu fördern. Werbung liegt auch vor, wenn Sponsoring-Hinweise zugleich Werbung oder werbende Elemente enthalten, die zur Teilnahme am Glücksspiel unmittelbar oder mittelbar auffordern oder anreizen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Hinweis im Bewegtbild oder nicht nur in vertretbarer Kürze erfolgt.*

### Dachmarkenwerbung

*Unter dem Begriff der Dachmarkenwerbung ist die Werbung für den Namen oder die Firma eines Unternehmens oder einer Unternehmensgruppe oder für eine übergeordnete Marke zu verstehen. Auf eine Eintragung des Namens oder der Firma als Marke im Rechtssinne kommt es nicht an. Unter den Oberbegriff der Dachmarkenwerbung ist auch Imagewerbung zu fassen. Dabei handelt es sich um Werbung mit Nennung des Unternehmensnamens oder eines prägenden Teils des Namens, die selbst keine eigentlichen Leistungen (Glücksspielprodukte) bewirbt, sondern eine positive Haltung anregen und allgemein ein positives Bild des beworbenen Unternehmens vermitteln will.“*

Die nur in Satz 1 und Satz 3 angefochtene Ziffer III Nr. 21.1 (Satzzahlen nur hier)

*„21.1 <sup>1</sup> Die Werbung ist maßvoll und auf das zur Zielerreichung – der Kanalisierung – Erforderliche zu begrenzen. <sup>2</sup> Sie ist insbesondere dann unzulässig, wenn sie falsch, zur Irreführung geeignet oder widersprüchlich ist, namentlich hinsichtlich des möglichen Gewinns, der Anzahl der Spielteilnehmenden sowie der allgemeinen Teilnahmebedingungen. <sup>3</sup> Werbung, die Gewinne verführerisch in Aussicht stellt, ist unzulässig.“*

sowie ihre Begründung lauten:

*„Die Nebenbestimmung ergibt sich aus § 5 Abs. 2 Satz 1, 2, 6 und 7 GlüStV 2021. Es darf in ‚gewissem Umfang‘ attraktiv geworben werden, sofern dies zur Erreichung des Kanalisierungsziels gemäß § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 erforderlich ist. Dabei darf die Werbung jedoch nicht den Zielen des Gesundheitsschutzes aus § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021 zuwiderlaufen. Glücksspiel darf insbesondere nicht als sozialadäquate Freizeitbeschäftigung dargestellt werden.*

*Eine Werbung überschreitet ferner das zur Zielerreichung erforderliche Maß, wenn sie den Zufallscharakter des Glücksspiels sowie die Manipulationsgefahr unangemessen herunterspielt oder wenn sie derart verführerisch oder intensiv gestaltet ist, dass sie von einem noch nicht zur Teilnahme entschlossenen durchschnittlichen*

*Empfänger als Anreiz zur Teilnahme am Glücksspiel zu verstehen ist. Werbung für legales Glücksspiel soll dazu dienen, dass dem Kanalisierungsauftrag der konzessionierten Anbieter Genüge getan wird, hingegen nicht dazu, neue Spieler zu generieren (vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 – Markus Stoß – C-316/07; BVerwG vom 20. Juni 2013 – 8 C 17.12). Eine derart verführerische Gestaltung der Werbung kann zum Beispiel durch die Verwendung besonderer Ton-, Bild- oder Textbotschaften oder deren Kombination gegeben sein. Durch diese Kombinationen können Trigger ähnliche Wirkungen erzeugt werden.*

*Für einen Verstoß reicht es aus, wenn Werbeinhalte die bloße Eignung zur Irreführung haben oder in sich widersprüchlich sind. Auf den Nachweis einer konkreten Fehlvorstellung beim Rezipienten kommt es nicht an. Auch Widersprüche zwischen verschiedenen Äußerungen, z.B. visueller und auditiver Art, erfüllen den Verbotstatbestand. Unwahre oder zur Irreführung geeignete Aussagen werden nicht dadurch zulässig, dass sie in Form einer Spekulation oder Meinungsäußerung (z. B. ‚vielleicht‘, ‚ich finde‘ oder ‚es kann‘) aufgestellt werden. Irreführung ist insbesondere gegeben, wenn die Werbung unzutreffende Aussagen über die Gewinnchancen oder Art und Höhe der Gewinne oder über die angebotenen Glücksspiele enthält.“*

bb) Die Klägerin bringt vor, der gegenüber der Vorgängerregelung „*werbefreundlicheren Grundausrichtung*“ des § 5 GlüStV 2021 werde widersprochen. Die Werbung sei nicht an den Zielen des § 1 GlüStV 2021 auszurichten, sondern müsse ihnen nur nicht zuwiderlaufen. Werbung dürfe nicht eine zusätzliche Nachfrage nach Glücksspielen schaffen und „*nicht gezielt Unentschlossene anreizen und zur Teilnahme motivieren wollen*“. Werbung, die bereits spielende oder spielwillige Personen als Alternative zu einem nicht regulierten Schwarzmarkt auf staatlich überwachte und damit sicherere erlaubte Angebote lenke, sei für die Verwirklichung der Ziele des § 1 GlüStV 2021 förderlich. Werbung, die möglichst viele der bereits spielentschlossenen Personen im erlaubten Markt halte, sei erlaubt. Ausweislich der Erläuterungen sei es bei Werbung für Lotterien zum Zweck der Kanalisierung zu den geringgefährlichen Angeboten etwa erlaubt, auch die hohen Gewinne (sog. Jackpot-Werbung) oder Ausschüttungsquoten herauszustellen. Effektive Werbung könne die einzige Möglichkeit sein, spielwillige Personen zum Zwecke der Kanalisierung zu erreichen und diesen Kenntnis über das Angebot zu verschaffen (Bezugnahme auf EuGH, Urt. v. 30.6.2011, C-212/08, juris Rn. 71). Auch nach dieser Entscheidungslinie dürfe ein Mitgliedstaat das richtige Gleichgewicht suchen zwischen dem Erfordernis einer effektiven Werbung, um die Kanalisierung zu geringgefährlichen Angeboten zu erreichen, und einer inkonsequenten Anheizung der Spielleidenschaft. Die Auflage sei eine verkürzte, und insofern zum Missverständnis einladende, Wiedergabe der Entscheidungslinien des Gerichtshofs der Europäischen Union. Dessen verallgemeinernde Aussage bedürfe der Konkretisierung für jedes Glücksspiel, dessen Gefährlichkeit und dessen Eigenarten, so dass der Satz zu der „*verführerischen*“ Werbung letztlich nicht für jede Glücksspielart gleichermaßen

Anwendung finden könne und der Übersetzung bedürfe, bevor er eine subsumtionsfähige und hinreichend aussagekräftige Nebenbestimmung werden könne. Der Fehler werde auch mit Blick auf die Bescheidbegründung deutlich. Es sei nicht auszuschließen, dass Werbung nicht nur auf bereits Spielentschlossene stoße. Für die Klägerin sei nicht hinreichend klar erkennbar, welches Verhalten die in der Auflage enthaltene Regelung in künftigen Einzelfällen jeweils von ihr verlange. Es sei zuvorderst Aufgabe der Verwaltung, die normativen Vorgaben in § 5 Abs. 2 Satz 1 und 2 GlüStV für den Einzelfall zu konkretisieren. Ihre Tätigkeit bei der gewerblichen Lotterievermittlung nach § 19 GlüStV 2021 sei nicht gefährdend.

Die Beklagte trägt vor, die Beifügung aller Nebenbestimmungen hinsichtlich Werbung sei nach § 5 Abs. 1 Satz 3 GlüStV 2021 ein Akt der gebundenen Verwaltung. Wegen des ordnungsrechtlichen Schutzzweckes der Werbebeschränkung, eben zur Sicherung der überaus wichtigem Gemeinwohlziele, insbesondere Verhinderung von Spielsucht, Jugend- und Spielerschutz, hätten auch die Normgeber des GlüStV 2021 die bisher für den GlüStV 2012 bestehenden Vorgaben aufrechterhalten (Bezugnahme auf BayLT-Drs. 18/11128 S. 85, 86). Die Werbung sei maßvoll und strikt auf das zu begrenzen, was erforderlich sei, um die Verbraucher zu den erlaubten Glücksspielen zu lenken. Werbung sei nicht maßvoll, wenn sie bedeutende Gewinne verführerisch in Aussicht stelle. Der Grundsatz der Bestimmtheit sei beachtet. Auf der Grundlage der höchstrichterlichen Rechtsprechung sei es der Klägerin, erst recht nach eingeholtem Rat von Rechtskundigen, ohne Weiteres möglich, aus dem gesamten Inhalt des Bescheides mit seinen Neben- und Inhaltsbestimmungen, also der Tenorierung und seiner Begründung, eine hinreichende Klarheit über den Inhalt des Verwaltungsakts und der betreffenden Inhalts- und Nebenbestimmungen zu gewinnen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei gewahrt. Das staatliche Glücksspielangebot solle lediglich der Kanalisierung des menschlichen Spieltriebs dienen, nicht jedoch einen förderungs- und ausbauwürdigen Wirtschaftszweig darstellen (Bezugnahme auf BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, juris Rn. 57, BVerfGK 14, 328). Weder dürfe gezielt ein Unentschlossener durch Werbung angereizt noch zur Teilnahme motiviert werden (Bezugnahme auf BayLT-Drs. 18/11128 S. 85, 87). Die Werbung dürfe nur die bereits zur Teilnahme am Glücksspiel Entschlossenen zum legalen Angebot hinlenken, aber nicht die noch Unentschlossenen zur Teilnahme motivieren (Bezugnahme auf BVerwG, Urt. v. 20.6.2013, 8 C 10.12, juris Rn. 36, BVerwGE 147, 47). Eine Werbung mit einer Wirkungssteigerung infolge eines Hinweises auf den Zeitdruck führe gerade zu einer Überbetonung einer Gewinnmöglichkeit und begründe die besondere Suchtgefahr, indem der zum Spiel Unentschlossene zum Spielen besonders motiviert werden solle. Die Unzulässigkeit zugkräftiger Werbebotschaften und eines verführerischen Inaussichtstellens von Gewinnen sei



unmittelbar von der Sicherstellung der in § 1 GlüStV geregelten überragend wichtigen Gemeinwohlbelange gedeckt (Bezugnahme auf BVerwG, Urt. v. 11.7.2011, 8 C 12.10, juris Rn. 43).

cc) Ziffer III Nr. 21.1 Satz 1 und 3 ist rechtswidrig und isoliert aufzuheben.

(1) Es fehlt an der gebotenen Bestimmtheit.

Einerseits wäre die der Klägerin erteilte Erlaubnis ohne Nebenbestimmungen zur effektiven Werbebeschränkung rechtswidrig. Insoweit war dem Funktionsvorgänger und ist der Beklagten kein Entschließungsermessen eröffnet. Abstrakte gesetzliche Vorgabe ist insbesondere, dass die Anziehungskraft des - zumal monopolisierten - Glücksspiels nicht durch zugkräftige Werbebotschaften zu erhöhen ist (BVerwG, Urt. v. 11.7.2011, 8 C 12.10, juris Rn. 43).

Andererseits müssen abstrakte Vorgaben in einem Verwaltungsakt als vollstreckungsfähigem Titel hinreichend konkretisiert und das Auswahlermessen entsprechend ausgeübt werden. Der Verwaltungsakt muss geeignete Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein können (BVerwG, Urt. v. 16.10.2013, 8 C 21.12, juris Rn. 13, BVerwGE 148, 146; vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 22.1.2016, 3 K 2472/14, juris Rn. 97). Gewähr dafür bietet etwa die - zu Recht unbeanstandet gebliebene - Nebenbestimmung in Satz 2 der Ziffer III Nr. 21.1. Diese untersagt falsche, zur Irreführung geeignete oder widersprüchliche Angaben. Entsprechendes gilt aber nicht für die angefochtenen Sätze 1 und 3. Im Fall einer Vollstreckung dieser Nebenbestimmungen als Titel wäre nicht zu erkennen, in welchem Fall die Werbung „*maßvoll und auf das zur Zielerreichung – der Kanalisierung – Erforderliche*“ begrenzt ist und in welchem Fall sie „*Gewinne verführerisch in Aussicht stellt*“. Wo eine (zulässige) Hinlenkung der Marktteilnehmer zu der angebotenen Dienstleistung endet und wo eine (verbotene) Verführung beginnt, wäre für den Einzelfall bestimmbar zu regeln gewesen. Daran fehlt es.

(2) An die Unbestimmtheit schließt sich eine Ermessensüberschreitung an. Die unbestimmte Regelung ist nicht für einen legitimen Zweck geeignet und damit unverhältnismäßig.

(3) Die rechtswidrigen Nebenbestimmungen sind isoliert aufhebbar. Ihre gerichtliche Aufhebung führt eine Rechtswidrigkeitslage nicht erst herbei, da sie ohnehin unbestimmt und ungeeignet sind und zu einer effektiven Werbebeschränkung nicht beitragen. Dahinstehen muss, ob die erteilte Erlaubnis deshalb rechtswidrig ist oder die bestimmten und geeigneten Nebenbestimmungen zur effektiven Werbebeschränkung hinreichen.

g) Der Antrag zu 2. g) ist zum Teil begründet. Ziffer III Nr. 21.3 ist im Satz 1 („Verbot, Zeitdruck zu suggerieren“) aufzuheben, aber im Satz 2 („Verbot der getakteten Bekanntgabe der zeitlichen Teilnahmemöglichkeit“) aufrechtzuerhalten.

aa) Die angefochtenen Nebenbestimmungen (Satzzahlen nur hier)

*„21.3<sup>1</sup> Werbung, die im Hinblick auf die Teilnahmemöglichkeit an einem Glücksspiel Zeitdruck suggeriert, ist unzulässig. <sup>2</sup> Insbesondere ist jegliche getaktete Bekanntgabe der bis zum Teilnahmeschluss noch fehlenden Zeitspanne im Zusammenhang mit der Bewerbung der Höhe eines Zusatzgewinns (Jackpot o. Ä.) am Tag des Teilnahmeschlusses unzulässig.“*

und ihre Begründung lauten:

*„Die Nebenbestimmung konkretisiert das gesetzliche Erfordernis des § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021, dass Werbung für öffentliches Glücksspiel den Zielen des § 1 GlüStV 2021 nicht zuwiderlaufen darf. Eine solche Werbung läuft der in § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021 geforderten Spielsuchtprävention und -bekämpfung zuwider und geht über das in § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 normierte Ziel des Hinlenkens auf ein legales Glücksspielangebot hinaus. Die Werbung mit einem zum Teilnahmeschluss eines Höchstgewinns (Jackpot o. Ä.) herunterzählenden Countdown zusammen mit dem Hinweis auf die Höhe des Gewinns ist grundsätzlich geeignet, beim Spielwilligen Zeitdruck zu erzeugen und somit verführerisch und suchtfördernd zu wirken. Die Gefahr dieser Wirkung steigt mit dem Näherrücken des Teilnahmeschlusses. Am Tage des Teilnahmeschlusses ist im Zusammenhang mit der Bewerbung eines Höchstgewinnes daher jegliche getaktete Bekanntgabe der bis zum Teilnahmeschluss noch fehlenden Zeitspanne unzulässig. Zulässig ist dagegen der Hinweis auf die Höhe des Höchstgewinns der Ziehung. Hierbei handelt es sich nicht um eine getaktete Bekanntgabe.“*

bb) Die Klägerin bringt vor, dem Merkmal „Zeitdruck suggeriert“ fehle die Bestimmtheit. Das pauschale Verbot der Countdown-Werbung für die Vermittlung von staatlichen Lotterien im Zusammenhang mit der Bewerbung eines Jackpots am Tag des Teilnahmeschlusses verkenne die „*werbefreundlichere Grundausrichtung*“ des § 5 GlüStV 2021. Werbung für geringgefährliche Glücksspiele sei nach § 5 Abs. 2 Satz 1 und 2 GlüStV 2021 nur dann unzulässig, wenn sie keinen legitimen Kanalisierungszwecken diene, sondern nur gezielt Unentschlossene anreizen und zur Teilnahme motivieren solle. In der Bescheidbegründung werde auf „*Spielwillige*“ abgestellt. Es sei nicht dargelegt, dass die getaktete Bekanntgabe der bis zum Teilnahmeschluss noch fehlenden Zeitspanne (als solche, in jeder Gestaltung und an jedem Ort) gezielt Unentschlossene anreizen und zur Teilnahme motivieren solle. Die getaktete Bekanntgabe als solche habe die Funktion, die erfolgreiche Teilnahme für spielwillige Personen zu erleichtern und diene der effektiven Kanalisierung dieser Personen auf geringgefährliche Angebote. Die getaktete Bekanntgabe als solche habe auch keine

besonders verführerische Wirkung. Einer Werbebeschränkung für die Heraushebung der produktimmanenten Anreize von Lotto stehe unabhängig davon die gesetzliche Wertung des § 5 Abs. 2 Satz 3 GlüStV 2021 entgegen. Ein Verbot des Einsatzes eines Countdowns auf den Internetseiten der Klägerin, wo die Klägerin ihre Vermittlungsdienstleistungen anbiete, sei von der staatsvertraglichen Ermächtigung für werberegulierende Nebenbestimmungen in § 9 Abs. 4 Satz 3 i. V. m. § 5 Abs. 1 Satz 3 GlüStV 2021 nicht mehr gedeckt (Bezugnahme auf VG Düsseldorf, Urt. v. 24.1.2017, 3 K 4182/15, juris Rn. 151). Die getaktete Bekanntgabe stehe nicht im Zusammenhang mit Werbung i. S. d. § 5 GlüStV, sondern mit dem unmittelbaren Angebot zum Abschluss der Vermittlungsdienstleistungen selbst (Bezugnahme auf BayLT-Drs. 18/11128, S. 49, 89). Eine solche Bekanntgabe erfülle die legitime Aufgabe, Spielinteressierte erfolgreich auf die geringgefährlichen staatlichen Lotterienprodukte zu kanalisieren.

Die Beklagte bringt vor, es würden die Vorgaben des § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 konkretisiert. Das Ziel des Hinlenkens auf ein legales Glücksspiel nach § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 werde sonst in grober Weise verfehlt. Denn eine Werbung mit einem zum Teilnahmeschluss eines Höchstgewinns herunterzählenden Countdown zusammen mit dem Hinweis auf die Höhe des Gewinns habe die unbestreitbare Eignung, bei jedem Spielwilligen Zeitdruck zu erzeugen und somit verführerisch und suchtfördernd zu wirken. Eine derartige Werbung unter Erzeugung eines künstlichen Zeitdrucks stelle keine „*konsequent am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Spielsucht ausgerichtete Werbung*“ dar, die eben nicht zum Wetten auffordere, anreizen oder ermuntern dürfe (Bezugnahme auf BVerwG, Urt. v. 24.11.2010, 8 C 13.09, juris Rn. 50). Die Unzulässigkeit eines Countdowns sei anerkannt (Bezugnahme auf VG Düsseldorf, Urt. v. 22.1.2016, 3 K 2472/14, juris Rn. 10, 99).

cc) Ziffer III Nr. 21.3 ist in Satz 1 rechtswidrig und aufzuheben, in Satz 2 aber rechtmäßig.

(1) Dem Bestimmtheitsgebot wird nur in einem Teilumfang genügt.

Allerdings führte das Verwaltungsgericht Düsseldorf (Urt. v. 24.1.2017, 3 K 4182/15, juris Rn. 8, 11 f., 151) zu vergleichbaren Nebenbestimmungen aus:

*„Auch bestehen keine rechtlichen Bedenken gegen die Bestimmungen Ziff. II. 5 und Ziff. II. 6 (Verbot von Zeitdruck- und Countdown - Werbung am Tag des Annahmeschlusses). Für ihren Erlass war der Beklagte zuständig (§ 9a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GlüStV). Die Anordnungen betreffen ausweislich ihres Wortlautes nicht Zeitdruck auslösende Elemente bei der Vermittlung, sondern bei der Bewerbung. Diese Verpflichtungen tragen dem Spielerschutz (§ 1 Nr. 3 GlüStV) Rechnung, da sie darauf*

*abzielen, spontane und unbedachte Spielteilnahmen aus einem Impuls heraus zu verhindern.“*

Indessen folgt die Kammer dem nicht in vollem Umfang. Die Nebenbestimmungen in Ziffer III Nr. 21.3 zielen - wie von der Beklagten schriftsätzlich vorgebracht - auf eine Konkretisierung des § 5 Abs. 1 Satz 3 GlüStV 2021 ab. Dies gelingt nur zum Teil.

Ziffer III Nr. 21.3 Satz 2 verdeutlicht, dass und wie die der Genehmigungsbehörde obliegende Konkretisierung in einem Verwaltungsakt möglich ist. Diese Nebenbestimmung ist hinreichend bestimmt durch ein im Tenor des Bescheids näher umgrenztes Countdown-Verbot am letzten Tag.

Ziffer III Nr. 21.3 Satz 1 kann hingegen die nach § 37 Abs. 1 VwVfG notwendige inhaltliche Umgrenzung weder allein nach dem Tenor noch im Licht der Begründung beigemessen werden. Dabei muss angenommen werden, dass nach dem behördlichen Willen Satz 1 Regelungsgehalt über das Countdown-Verbot aus Satz 2 hinaus erlangen soll, da beide in den Tenor aufgenommen sind anders als in dem Fall, welcher der von der Beklagten zitierten Entscheidung (VG Düsseldorf, Urt. v. 22.1.2016, 3 K 2472/14, juris Rn. 10, 99) zugrunde lag. Für die Klägerin als Adressatin des Bescheids ist nicht zu erkennen, welches Verhalten konkret verboten ist, damit nicht „Zeitdruck suggeriert“ wird. Die Teilnahme an einem zur Vermittlung stehenden Glücksspiel kann bis zu einem bestimmten Zeitpunkt möglich sein. In diesem Sinn besteht objektiv ein Zeitdruck. Es kann nicht angenommen werden, dass jede korrekte Information über den letzten möglichen Zeitpunkt nach dem behördlichen Willen ausgeschlossen wäre. Eine falsche Information über diesen Zeitpunkt ist aber bereits als irreführende Werbung durch § 5 Abs. 2 Satz 6 GlüStV 2021 verboten sowie auch durch die gerade nicht angefochtene Nebenbestimmung in Ziffer III Nr. 21.1 Satz 2 (s. o. f) cc (1)).

(2) Die angebrachten Ermessenserwägungen vermögen die angefochtenen Nebenbestimmungen gleichfalls nur in dem beschriebenen Teilumfang zu tragen. An die Unbestimmtheit von Ziffer III Nr. 21.3 Satz 1 schließt sich eine Ermessensüberschreitung an. Die unbestimmte Regelung ist nicht für einen legitimen Zweck geeignet und damit unverhältnismäßig. Hingegen ist Ziffer III Nr. 21.3 Satz 2 von den im Bescheid angebrachten Ermessenserwägungen getragen, insbesondere nicht unverhältnismäßig. Im Einzelnen:

Hintergrund bietet § 5 GlüStV 2021. „Ob“ Werbung erlaubt ist, ergibt sich zugunsten des gewerblichen Vermittlers von Glücksspiel wegen des rechtsstaatlichen Vorbehalts des Gesetzes bereits aus dem Fehlen einer abstrakten Verbotsvorschrift. Es ist erlaubt, was nicht verboten ist. Die Abwesenheit eines abstrakten Totalverbots belegt die Nicht-Regelung in

Abs. 1 Satz 1. Danach dürfen Inhaber einer Erlaubnis (zur Veranstaltung oder Vermittlung) vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelungen für die erlaubten Glücksspiele werben und Sponsoring betreiben. Die erste Beschränkung zulasten der Erlaubnisinhaber folgt erst im Umkehrschluss aus Abs. 1 Satz 2. Nach dessen Wortlaut können die Erlaubnisinhaber Dritte mit der „Durchführung“ der Werbung beauftragen. Der Umkehrschluss besagt, dass sie Dritte nicht mit der „Gestaltung“ der Werbung beauftragen dürfen. Der Umkehrschluss ist geboten, da ohne diesen die Vorschrift ohne jeden Regelungsgehalt wäre. „Wie“ Werbung erlaubt ist, ergibt sich zulasten der Erlaubnisinhaber näher aus konkreten Regelungen durch Verwaltungsakt aufgrund Abs. 1 Satz 3. Auf dieser Grundlage sind in der Erlaubnis (zur Veranstaltung oder Vermittlung) Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Ausgestaltung der Werbung für öffentliches Glücksspiel, insbesondere im Fernsehen und im Internet einschließlich fernsehähnlichen Telemedien und Video-Sharing-Diensten, sowie zu Pflichthinweisen festzulegen. Für die Erlaubnisbehörde besteht insoweit kein Entschließungs-, sondern lediglich ein Auswahlermessen. Maßgaben für die Ausübung des Auswahlermessens sind insbesondere: Nach Abs. 2 Satz 1 darf Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel den Zielen des Staatsvertrags nicht zuwiderlaufen. Die Werbung darf nach Abs. 2 Satz 2 nicht übermäßig sein. Bei der Werbung für einzelne Glücksspiele dürfen nach Abs. 2 Satz 3 besondere Merkmale des jeweiligen Glücksspiels herausgehoben werden. Werbung darf sich nach Abs. 2 Satz 4 nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten. Soweit möglich, sind nach Abs. 2 Satz 5 Minderjährige als Empfänger von Werbung auszunehmen. Irreführende Werbung für öffentliches Glücksspiel, insbesondere solche, die unzutreffende Aussagen über die Gewinnchancen oder Art und Höhe der Gewinne enthält, ist nach Abs. 2 Satz 6 verboten. In der Werbung dürfen die Ergebnisse von Glücksspielen nach Abs. 2 Satz 7 nicht als durch den Spieler beeinflussbar und Glücksspiele nicht als Lösung für finanzielle Probleme dargestellt werden. Werbung, die den Eindruck erweckt, ein redaktionell gestalteter Inhalt zu sein, ist nach Abs. 2 Satz 8 unzulässig.

Die gegenwärtige Fassung des Staatsvertrags mag danach eine „*werbefreundlichere Grundausrichtung*“ als die vorherige Fassung zeigen, verpflichtet jedoch zur Einhaltung gesetzlicher und behördlich gesetzter Grenzen.

Durch das Verbot eines Countdowns am letzten Tag in Ziffer III Nr. 21.3 Satz 2 wird nicht das untersagt, was § 5 Abs. 2 Satz 3 GlüStV 2021 ausdrücklich zulässt, nämlich die besonderen Merkmale des jeweiligen Glücksspiels herauszuheben. Eine zutreffende Information über den Teilnahmeschluss ist gerade nicht untersagt (s. o. (1)). Vielmehr wird der ermessenslenkenden Vorgabe in § 5 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 Genüge getan. Wenn Werbung

nicht übermäßig sein darf, dürfen Werbebeschränkungen nicht untermäßig sein. Die im Bescheid angebrachte Ermessenserwägung, ein Countdown mit Näherrücken des Teilnahmeschlusses könne suchtfördernd wirken, ist ohne Weiteres nachvollziehbar. Die Kammer knüpft an die höchstrichterliche Rechtsprechung an (BVerwG, Ur. v. 24.11.2010, 8 C 13.09, juris Rn. 50):

*„Eine konsequent am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Spielsucht ausgerichtete Werbung darf nicht zum Wetten auffordern, anreizen oder ermuntern; damit ist nicht zu vereinbaren, die Teilnahme an Wetten als sozialadäquate oder gar positiv bewertete Unterhaltung darzustellen.“*

Aus der (auch) von der Klägerin zitierten Entscheidung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf (Ur. v. 24.1.2017, 3 K 4182/15, juris Rn. 8, 11 f., 28, 151) ergibt sich zu ihren Gunsten nichts. Tragend war dort die Differenzierung zwischen Anordnungen betreffend Vermittlung und Anordnungen betreffend Bewerbung, da nach damaliger Rechtslage die behördliche Zuständigkeit für die Vermittlungserlaubnis einerseits und die Werbeerlaubnis andererseits auseinanderfielen. Eine solche Differenzierung ist nach gegenwärtiger Rechtslage nicht veranlasst. Vielmehr ist nunmehr eine Behörde zuständig für die Erlaubnis zur Vermittlung nebst Nebenbestimmungen aufgrund § 9 Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021 einschließlich Nebenbestimmungen zur Werbung gemäß § 5 Abs. 1 Satz 3 GlüStV 2021.

(3) Soweit die Nebenbestimmungen rechtswidrig sind, unterliegen sie isolierter Aufhebung. Die gerichtliche Aufhebung von Ziffer III Nr. 21.3 Satz 1 führt eine Rechtswidrigkeitslage nicht erst herbei. Diese unbestimmte (s. o. (1)) und damit ungeeignete (s. o. (2)) Nebenbestimmung trägt zur Rechtmäßigkeit der Erlaubnis nicht aus.

h) Der Antrag zu 2. h) ist begründet. Ziffer III Nr. 21.15 („Verbot des Influencer-Marketings“) ist aufzuheben.

aa) Die angefochtene Nebenbestimmung

*„21.15 Influencer-Marketing ist unzulässig.“*

und die ihr zugeordnete Begründung lauten:

*„Diese Nebenbestimmung verbietet den Einsatz von Influencer-Marketing zu Werbezwecken. Influencer-Marketing im Sinne dieser Nebenbestimmung ist das geplante Zusammenwirken eines Veranstalters oder Vermittlers von Glücksspielen mit Social-Media-Multiplikatoren (Influencer), um durch deren Empfehlungen die Wertigkeit von Markenbotschaften zu steigern und um das Glücksspielverhalten der Zielgruppe positiv zu beeinflussen.“*

*Im Gegensatz zu traditionellen Werbemaßnahmen (TV-Spots, Internet-Anzeigen etc.), bei denen die Veranstalter ganzheitlich Einfluss auf den Inhalt und die Darstellung der Werbemaßnahmen haben, ist diese Einflussnahmemöglichkeit bei dem Einsatz von Influencern nicht gegeben. Die Influencer entscheiden vielmehr selbst über den Inhalt und die Art und Weise der Darstellung. Hierdurch ist nicht mehr durch den Veranstalter gewährleistet, dass die Vorgaben zur Werbung im GlüStV 2021 und den Nebenbestimmungen der entsprechenden Erlaubnis eingehalten werden. Im Gegenteil ist davon auszugehen, dass der Einfluss auf die Art und Weise der werbenden Inhalte maßgeblich der Influencer gestaltet. Denn Influencer sind nicht nur auf die Erfüllung der vertraglich zugesagten Werbeinhalte bedacht, sondern zielen auch in ganz erheblichem Maße zumindest darauf ab, Aufmerksamkeit und Resonanz sowohl in Verbraucher- wie auch in Unternehmerkreisen zu erzielen. Diese soll das Image der Influencer stärken und damit das eigene Unternehmen fördern, etwa durch die Erhöhung der Zahl eigener Follower sowie sog. Likes und der Zahl der Kommentare auf ihrem Nutzerprofil in sozialen Netzwerken. Das Verbot des Influencer-Marketings ist aus dem Begrenzungsauftrag bzw. dem Übermaßverbot sowie dem Sachlichkeitsgebot gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 abzuleiten, die wiederum sicherstellen, dass die Werbung für Glücksspiele nicht den Zielen des § 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 GlüStV 2021 zuwiderläuft.“*

bb) Die Klägerin trägt vor, durch das Verbot werde jede Zusammenarbeit mit Social-Media-Multiplikatoren zu Werbezwecken pauschal ausgeschlossen. Ein umfassendes Verbot sei jedenfalls nicht erforderlich. Aus § 5 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 folge die Grundentscheidung, dass Dritte mit der Durchführung der Werbung für erlaubtes Glücksspiel beauftragt werden dürften. Die Beklagte scheine einen engeren Begriff des Influencers zugrunde zu legen.

Die Beklagte bringt vor, da der Influencer hinsichtlich Inhalt und Art der Darstellung eigenständig handele, habe der Veranstalter oder Vermittler von Glücksspiel das Geschehen nicht mehr in den Händen. Da der Influencer darauf bedacht sei, dass - allein schon zur Verbesserung seiner Marktstellung - sein Image gestärkt und das eigene Unternehmen gefördert werde, etwa durch die Erhöhung der Zahl eigener Follower oder sog. Likes und der Zahl der Kommentare auf dem virtuellen Nutzerprofil in sozialen Netzwerken, verstoße der Influencer gegen § 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 3 GlüStV 2021 und § 5 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021.

cc) Ziffer III Nr. 21.15 ist rechtswidrig und isoliert aufzuheben.

(1) Der Nebenbestimmung lässt sich nicht schon im Wege einschränkender Auslegung ein rechtmäßiger Inhalt beimessen.

Ausgesprochen ist ein umfassendes Verbot, Influencer einzusetzen. Der Regelungsgehalt einer Nebenbestimmung als Bestandteil eines Verwaltungsaktes nach § 35 Satz 1 VwVfG

(s. o. b) cc)) ist nach dem Empfängerhorizont zu bestimmen. Ein Verwaltungsakt ist als behördliche Willenserklärung mit Rücksicht darauf auszulegen, welche vertypten Rechtsfolgen das jeweilige Fachrecht vorsieht (VG Hamburg, Urt. v. 13.12.2023, 5 K 1923/20, juris Rn. 37 m. w. N.). Der Staatsvertrag enthält einerseits abstrakte Werbebeschränkungen, andererseits verpflichtet er die Behörde in § 5 GlüStV 2021 zu konkreten Werbebeschränkungen durch Verwaltungsakt. Der Regelungsgehalt der benannten Nebenbestimmung geht nach dem erklärten behördlichen Willen über das abstrakte Verbot hinaus, die Gestaltung der Werbung Dritten zu überlassen, so wie es im Umkehrschluss § 5 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 zu entnehmen ist (s. o. g) cc) (2)). Zwar deuten Tenor und Begründung der Ziffer III Nr. 21.15 darauf, nicht jede Zusammenarbeit mit „*Influencern*“, sondern nur „*Influencer-Marketing*“ zu verbieten. Doch im Ergebnis geht damit keine bestimmbare Begrenzung des ausgesprochenen Verbots einher. Einerseits wird in der Bescheidbegründung angenommen, der Influencer entscheide „*selbst über den Inhalt und die Art und Weise der Darstellung*“. Andererseits kommt diese Annahme in der unternommenen Definition, wie „*Influencer-Marketing im Sinne dieser Nebenbestimmung*“ zu verstehen sei, nicht zur Geltung. Bestandteil der Definition ist das „*geplante Zusammenwirken [...] mit Social-Media-Multiplikatoren (Influencer)*“. Fälle, in denen der Erlaubnisinhaber selbst die Werbung skriptet, werden von der Definition nicht ausgenommen.

Das umfassende Verbot, Influencer einzusetzen, ist rechtswidrig. Zum einen fehlt es an tragfähigen Ermessenserwägungen, da die Genehmigungsbehörde annimmt, Influencer entschieden selbst über den Inhalt und die Art und Weise der Darstellung. Zum anderen ist das ausgesprochene Verbot nicht erforderlich und damit nicht verhältnismäßig. Die Kammer knüpft an die Rechtsprechung der Kammer 14 zu einer wortlautgleichen Nebenbestimmung an (VG Hamburg, Beschl. v. 20.12.2022, 14 E 3058/22, juris Rn. 49, zustimmend insoweit OVG Magdeburg, Beschl. v. 19.12.2023, 3 M 87/23, juris Rn. 39 f.; Beschl. v. 15.6.2023, 3 M 14/23, juris Rn. 60 f.):

*„Vor dem Hintergrund der Anforderungen an die Werbung für erlaubtes Glücksspiel nach § 5 Abs. 2 GlüStV 2021 dürfte es – wie auch der Antragsgegner im Ergebnis vertritt – unverhältnismäßig sein, Werbung durch Influencer auch dann pauschal zu verbieten, wenn die Werbung von dem Inhaber der Erlaubnis, mithin hier der Antragsgegnerin, ‚geskriptet‘ und kontrolliert wird und so unbeschränkt dem Erlaubnisinhaber zuzurechnen ist. Die Auffassung des Antragsgegners, dass der Begriff des ‚Influencer-Marketings‘ enger als der Begriff des ‚populärwissenschaftlichen Begriff des Influencers‘ sein sollte, erschließt sich dem Gericht nicht (vgl. Troge, Herausforderung: Influencer-Marketing, GRUR-Prax 2018, 87, 87; s.a. Henning-Bodewig, Influencer-Marketing – der ‚Wilde Westen des Werbens‘, WRP 2017, 1415, 1415; Lehmann, Lauterkeitsrechtliche Risiken beim Influencer Marketing, WRP 2017, 772, 772f.; Mallick/Weller, Aktuelle Entwicklungen im Influencer Marketing – Ein Blick in*



*die Praxis, WRP 2018, 155, 155f.). Eine begriffliche Unterscheidung des Influencers und des Influencer-Marketings auf Grundlage dessen, ob die Tätigkeit des Influencers auf einem Manuskript beruht, ist dem allgemeinen Sprachgebrauch nicht zu entnehmen. Als sogenannte ‚Influencer‘ werden Blogger in sozialen Netzwerken verstanden, die dank einer großen Anzahl sogenannter ‚Follower‘ (Nutzer, die ihnen in dem jeweiligen Social-Media-Kanal folgen) eine große Reichweite haben und für Werbetreibende wegen ihrer Glaubwürdigkeit und ihres zielgruppengenauen Einflusses interessant sind (Troge, a.a.O., 87; s.a. Henning-Bodewig, a.a.O., 1415; Lehmann, a.a.O., 772f.; Mallick/Weller, a.a.O., 155f.). Dass der Antragsgegner den Begriff des Influencer-Marketings in Abgrenzung zu dem des Influencers dem allgemeinen Sprachgebrauch zuwider deutlich enger definiert, kann ihm nicht zugutekommen. Der Begründung des Bescheids vom 22. Juni 2022 ist das im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens vertretene Verständnis des Antragsgegners auch nicht klar und unmissverständlich zu entnehmen. Es heißt in der Begründung: ‚Influencer-Marketing im Sinne dieser Nebenbestimmung ist das geplante Zusammenwirken eines Veranstalters oder Vermittlers von Glücksspielen mit Social-Media-Multiplikatoren (Influencer), um durch deren Empfehlungen die Wertigkeit von Markenbotschaftern zu steigern und um das Glücksspielverhalten der Zielgruppen positiv zu beeinflussen. Im Gegensatz zu traditionellen Werbemaßnahmen (TV-Spots, Internet-Anzeigen etc.), bei denen der Veranstalter ganzheitlich Einfluss auf den Inhalt und die Darstellung der Werbemaßnahmen haben, ist diese Einflussnahmemöglichkeit bei dem Einsatz von Influencern nicht gegeben. Die Influencer entscheiden vielmehr selbst über den Inhalt und die Art und Weise der Darstellung.‘ Letztere Aussagen sind sachlich ungenau, führen jedoch nicht zu einer Abwandlung der zunächst zutreffenden, üblichen Definition des Influencers bzw. des damit korrespondierenden Influencer-Marketings und so auch nicht zu einer Eingrenzung des weitreichenden Verbots von Influencer-Marketings in Ziffer 5. k. des Bescheids vom 22. Juni 2022.“*

(2) Die Nebenbestimmung lässt sich auch nicht im Wege gerichtlicher Teilaufhebung auf einen rechtmäßigen Inhalt beschränken. Zwar unterliegt die verwaltungsgerichtliche Überprüfung von Nebenbestimmungen nicht einem Verbot, sondern umgekehrt dem Gebot geltungserhaltender Reduktion. Soweit der erklärte behördliche Wille im Interesse der öffentlichen Sache rechtmäßig zum Ausdruck gebracht wird, muss ihm nach den Art. 20 Abs. 1 und 3, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zu entnehmenden Grundsätzen der Funktionentrennung sowie des Republikprinzips praktische Wirksamkeit erhalten bleiben. Doch wäre im Einzelfall eine reduzierte Nebenbestimmung ebenso wenig rechtmäßig. Im Einzelnen:

Weder kann die Nebenbestimmung in dem Umfang aufrechterhalten werden, dass nur der Einsatz von ungeskripteten Influencern untersagt wird. Eine solche Nebenbestimmung würde gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als allgemeine gesetzliche Grenze behördlichen Ermessens verstoßen. Soweit verwaltungsaktförmige Werbebeschränkungen nicht konkreter als die abstrakten gesetzlichen sind, bedarf es ihrer grundsätzlich nicht. Mangels höherem Konkretisierungsgrad vermögen sie insbesondere keinen Beitrag dafür

zu leisten, dass die Werbung im Einklang mit § 5 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 nicht übermäßig ist. Die Kammer 5 knüpft wiederum an die Rechtsprechung der Kammer 14 zu einer wortlautgleichen Nebenbestimmung an (VG Hamburg, Beschl. v. 20.12.2022, 14 E 3058/22, juris Rn. 50):

*„Unabhängig von diesen ‚begrifflichen Missverständnissen‘ dürfte die Nebenbestimmung Ziffer 5. k. auch – wie schon die Nebenbestimmung Ziffer 5. n. – aufgrund des § 5 Abs. 1 Satz 1, 2 GlüStV 2021 nicht erforderlich sein, da der Inhaber einer Erlaubnis nach § 4 GlüStV 2021 bereits kraft Gesetzes Dritte nur mit der Durchführung der Werbung, nicht aber mit der eigenmächtigen Gestaltung der Werbung beauftragen darf. Einer weiteren Nebenbestimmung, die im Ergebnis jedenfalls dieselbe Regelung treffen soll und Werbemaßnahmen mit Influencern nur zulässt, soweit diese auf einem vom Erlaubnisinhaber kontrollierten Manuskript beruhen, bedarf es darüber hinaus nicht.“*

Noch kann die Nebenbestimmung sonst in einem Teilumfang aufrechterhalten werden. Zwar hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Sachsen-Anhalt in einem Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes zum virtuellen Automatenpiel den Ansatz vertreten, eine wortlautgleiche Nebenbestimmung begegne nur insoweit durchgreifenden rechtlichen Bedenken, als Werbung auf den der Aufsichtsbehörde bekanntzugebenden Influencer-Eigenkanälen innerhalb der Zeit von 21:00 bis 6:00 Uhr betroffen sei (OVG Magdeburg, Beschl. v. 19.12.2023, 3 M 87/23, juris Rn. 37 ff.). Doch stützt sich diese Entscheidung auf eine für Lotterien nicht einschlägige Beschränkung von Werbung für virtuelle Automatenspiele auf die Nachtzeit in § 5 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 1 GlüStV 2021. Zudem liegt der bei einer Interessenabwägung in einem Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes vertretenen Auffassung ein Verständnis zugrunde, das die Kammer bei einer Prüfung im Hauptsacheverfahren nicht teilt. Zum einen führt der Grundsatz der Gewaltenteilung nicht darauf, ein Gericht könne, müsse oder dürfe die von einer Behörde unterlassene Konkretisierung eines Verwaltungsakts nachholen. Der Verwaltungsakt muss eine behördliche Willenserklärung sein und bleiben. Dies gilt insbesondere bei Entscheidungen, die das Gesetz der Behörde nach (Entschließungs- oder hier Auswahl-)Ermessen zuweist. Einer Nebenbestimmung, den Einsatz von Influencern in einem konkretisierten Umfang zu regeln, fehlen behördliche Ermessenserwägungen. Zum anderen und selbständig tragend streitet die staatsvertragliche Systematik der Werbebeschränkungen dagegen, anlasslos Nebenbestimmungen auszusprechen, die in ihrem Konkretisierungsgrad nicht über die ohnehin geltenden abstrakten Regeln hinausgehen.

i) Der Antrag zu 2. i) ist ebenso begründet. Die Nebenbestimmungen unter Ziffer III Nr. 21.18 („Pflicht, die mit Werbung beauftragten Dritten auf Einhaltung der Regulierungsvorgaben zu verpflichten“) sind aufzuheben.

aa) Die angefochtenen Nebenbestimmungen (Satzzahlen nur hier)

*„21.18<sup>1</sup> Die mit der Werbung beauftragten Dritten sind – insbesondere auch für den Fall der Online-Werbung auf Drittseiten – auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sowie der Bestimmungen dieses Bescheids zu verpflichten.<sup>2</sup> Die Verpflichtungen sind – vor allem beim Affiliate-Marketing – an die für die einzelne Werbung Verantwortlichen weiterzureichen.*

sowie die ihnen zugeordnete Begründung lauten:

*„Durch die Nebenbestimmung wird sichergestellt, dass die Werbevorgaben auch auf Internetseiten beachtet werden, bei denen die gewerbliche Spielvermittlerin nicht selbst Inhaltsanbieter ist; in diesen Konstellationen muss die gewerbliche Spielvermittlerin Vertragspartner entsprechend verpflichten und müssen diese die Verpflichtung ggf. auch weiterreichen. Die Auflage ist notwendig, um angesichts der vielfältigen vertraglichen Verflechtungen bei der Online-Werbung die Einhaltung der Bestimmungen des Bescheids insbesondere zum Schutz Minderjähriger und zum Schutz gefährdeter Spielteilnehmenden zu sichern. Zum Begriff des Affiliate-Marketings siehe Begründung zu Ziffer 21.19.“*

Die darin in Bezug genommene Ziffer III Nr. 21.19

*„21.19 Affiliate-Marketing ist nur unter der Maßgabe statthaft, dass auf der Internetseite des Affiliates ausschließlich Glücksspielangebote von Veranstaltern verlinkt werden, die im Besitz einer entsprechenden Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 sind.“*

und deren Begründung lauten:

*„Diese Nebenbestimmung regelt den Einsatz von sog. Affiliate-Marketing. Darunter ist eine Marketing-Vereinbarung zu verstehen, bei der die gewerbliche Spielvermittlerin einem Betreiber oder Verantwortlichen einer externen Internetseite ein Entgelt für den Besuch seiner (Veranstalter oder Vermittler) Seite oder für Registrierungen oder für abgeschlossene Verträge zahlt, die durch die Verweise der externen Internetseite generiert wurden.*

*Die Nebenbestimmung stellt sicher, dass die Werbung für öffentliches Glücksspiel nicht dem staatsvertraglichen Ziel der Kanalisierung aus § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 zuwiderläuft. Werbung für unerlaubtes Glücksspiel ist strafbar gemäß § 284 Abs. 4 StGB. Werbung für erlaubtes Glücksspiel dient dem Ziel, auf dieses legale Glücksspielangebot aufmerksam zu machen und so den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung dorthin zu lenken. Werbung auf Internetseiten von Affiliates, die sowohl in Deutschland erlaubte als auch unerlaubte Glücksspielangebote darstellen, läuft dem Zweck, Spielinteressierten Informationen über die Möglichkeit der Teilnahme an erlaubten Glücksspielen zu liefern und somit dem Ziel der Kanalisierung zuwider.“*

bb) Die Klägerin trägt vor, es werde rechtsirrig von der Gefahr von Verantwortungslücken ausgegangen. Dritte dürften nur mit der Durchführung der Werbung beauftragt werden. Der Erlaubnisinhaber als verantwortliche Person habe den beauftragten Dritten die wesentlichen Vorgaben für die beauftragte Werbemaßnahme (etwa zur Gestaltung, Ort und Zeit) zu machen. Eine vertragliche Weitergabe aller Pflichten sei nach der staatsvertraglichen Konzeption nicht geboten. Die Werbetätigkeit des Dritten werde insgesamt unzulässig, wenn sie nicht mehr einem Erlaubnisinhaber zurechenbar sei.

Die Beklagte bringt vor, wenn sich die Klägerin bei der Onlinewerbung der Inanspruchnahme Dritter bediene, sei es aus dem Gesichtspunkt der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Zumutbarkeit keineswegs zu beanstanden, dass der jeweilige zivilrechtliche Vertragspartner auf die Einhaltung der Regulierungsvorgaben des GlüStV 2021 und die Einhaltung der Festlegungen im erteilten Erlaubnisbescheid verpflichtet werde. Es müsse ausgeschlossen werden, dass sich ein jeweiliger Veranstalter oder Vermittler von Glücksspiel seiner glücksspielrechtlichen Verantwortlichkeit dadurch entziehe, dass er Drittpersonen im Rahmen des von ihm veranstalteten oder vermittelten Glücksspiels auch im Rahmen der Werbung einschalte. Die Veranstalter oder Vermittler von Glücksspielen müssten sich eventuelle Verstöße von beauftragten Dritten und Hilfspersonen gegen die Regelungen des Erlaubnisbescheides zurechnen lassen (Bezugnahme auf OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2017, 4 Bf 160/14, juris Rn. 194 f.). Der fehlende Kontakt zu den einzelnen Affiliate-Unternehmen durch die Klägerin könne keineswegs die Folge haben, dass für diese ein Freiraum im Rahmen der Werbung eröffnet werde. Technische Bedingtheiten könnten nicht die Anwendbarkeit der Schutzbestimmungen des § 5 GlüStV in Frage stellen. Der Vorrang des auf den Schutz der Allgemeinheit bedachten Gesetzes vor Gegebenheiten sei eindeutig. Das Entstehen von glücksspielrechtlich nicht mehr kontrollierbaren Situationen sei jedenfalls zwingend zu verhindern.

cc) Ziffer III Nr. 21.18 ist rechtswidrig.

Die von der Beklagten in Bezug genommene obergerichtliche Rechtsprechung (OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2017, 4 Bf 160/14, juris Rn. 194 f.) betrifft Vorgaben an den Erlaubnisinhaber, als Dritte nur zuverlässige Personen einzusetzen und eventuelle Verstöße beauftragter Dritter und Hilfspersonen sich zurechnen zu lassen. Dergleichen ist nicht Inhalt der hier zur Überprüfung gestellten Nebenbestimmungen. Diese zielen vielmehr darauf ab, Dritte auf die Einhaltung der Bestimmungen aus Gesetz und Bescheid zu verpflichten und die Verantwortung an die für die einzelne Werbung Verantwortlichen weiterzureichen. Solche Nebenbestimmungen sind nicht erforderlich und verstoßen damit gegen den Grundsatz

der Verhältnismäßigkeit als gesetzliche Grenze des behördlichen Ermessens. Die Kammer 5 schließt sich den Ausführungen der Kammer 14 zu einer wortlautgleichen Nebenbestimmung an (VG Hamburg, Beschl. v. 20.12.2022, 14 E 3058/22, juris Rn. 40-44):

*„Mit dem Ziel, insbesondere den Schutz Minderjähriger und den Schutz gefährdeter Spieler zu sichern, verfolgt die Nebenbestimmung Ziffer 5. n. zwar einen legitimen Zweck. Die Regelung ist jedoch aufgrund der mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 verbundenen ‚grundsystematischen Änderung der Werberegulierung‘ – wie der Antragsgegner die Neuregelung zu Recht bezeichnet – zur Zweckerreichung nicht geeignet. Sie ist zudem zur Erreichung dieses Zwecks nicht erforderlich.*

*Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 dürfen Inhaber einer Erlaubnis nach § 4 GlüStV 2021 vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelungen für die erlaubten Glücksspiele werben und Sponsoring betreiben. Sie können ferner nach § 5 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 Dritte mit der Durchführung von Werbung beauftragen. Anders als zuvor im Glücksspielstaatsvertrag 2012, wonach Werbung für öffentliches Glücksspiel nach § 5 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2012 im Fernsehen und im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen grundsätzlich verboten war und unter einem Erlaubnisvorbehalt stand, ist die Werbung für erlaubtes Glücksspiel nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 nunmehr grundsätzlich erlaubt. Dem Wortlaut des § 5 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 zufolge ist es jedoch nicht jedem erlaubt, für die erlaubten Glücksspiele zu werben und Sponsoring zu betreiben, sondern lediglich dem Inhaber der Erlaubnis (s.a. Dünchheim, in: Frankfurter Kommentar Glücksspielrecht – Glücksspielstaatsvertrag, 1. Aufl. 2022, § 5 Rn. 40; Schmitz, in: Handkommentar-Glücksspielrecht, 1. Aufl. 2022, § 5 GlüStV Rn. 6). Der Inhaber der Erlaubnis kann sodann auch Dritte mit der Durchführung der Werbung beauftragen, § 5 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021. Hierbei entspricht es jedoch dem ausdrücklichen Willen des hamburgischen Gesetzgebers, dass sich diese Beauftragungserlaubnis nur auf die Durchführung der Werbung bezieht (BüDrs. 22/2058, S. 81). Dies hat die Konsequenz, dass die Werbung dem Inhaber der Erlaubnis stets zurechenbar sein muss und dieser mit anderen Worten nicht die Werbung insgesamt, sondern nur deren Durchführung an Dritte delegieren darf (Dünchheim, a.a.O., § 5 Rn. 4).*

*Ist es dem Inhaber der Erlaubnis, mithin hier der Antragstellerin, schon kraft Glücksspielstaatsvertrag 2021 nicht erlaubt, die Gestaltung der Werbung Dritten zu überlassen, weil sie dem Erlaubnisinhaber vollumfänglich zurechenbar sein muss, so bedarf es der Nebenbestimmung der Ziffer 5. n. nicht. Denn den mit der Durchführung der Werbung beauftragten Dritten steht ein Entscheidungsspielraum, wie die Werbung gestaltet wird, schon kraft Gesetzes nicht zu. Würde die Antragstellerin einem Dritten entgegen § 5 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 einen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Werbung überlassen, kann die Glücksspielaufsicht effizient gegen diese als Inhaberin der Erlaubnis vorgehen. Die streitgegenständliche Nebenbestimmung ist infolgedessen schon nicht geeignet, das Ziel, die Spielsuchtbekämpfung zu fördern, zu erreichen. Denn Dritten steht durch die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags 2021 kein Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Werbung für Glücksspiel zu. Sie ist auch nicht erforderlich, da – sollte der Erlaubnisin-*

*haber entgegen § 5 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 dem beauftragten Dritten einen Entscheidungsspielraum zur Gestaltung der Werbung überlassen – die Glücksspielaufsicht, unabhängig von der Nebenbestimmung Ziffer 5. n. des streitgegenständlichen Bescheids, nach §§ 9 Abs. 1 Satz 2, 3 Nr. 2, 9a Abs. 2 Satz 1, 2 GlüStV 2021 die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall gegenüber dem Erlaubnisinhaber erlassen kann, um diesem rechtswidrigen Verhalten zu begegnen.*

*Darüber hinaus ist eine zivilrechtliche ‚Weitergabe‘ der Verpflichtungen aus dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 bzw. aus den Nebenbestimmungen des Erlaubnisbescheids an die ‚mit Werbung beauftragten Dritten‘ nicht erforderlich, da eine solche ‚Verpflichtungsweitergabe‘ der Glücksspielaufsicht keinen Durchsetzungsvorteil bringt. Eine zivilrechtlich ‚weitergereichte‘ Verpflichtung kann nicht zu einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung des beauftragten Dritten führen, die sodann von der Glücksspielaufsicht öffentlich-rechtlich durchgesetzt werden könnte. Öffentlich-rechtlich durchgesetzt werden kann lediglich die ohnehin nach dem Glücksspielstaatsvertrag bestehende Vorschrift des § 5 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 gegenüber dem Inhaber der Erlaubnis.*

*Die Formulierung der Nebenbestimmung der ‚mit der Werbung beauftragten Dritten‘ ist vor dem Hintergrund des bereits ausgeführten Verständnisses der Systematik der Werberegulierung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 auch unbestimmt, da die Dritten kraft Gesetzes gerade nicht mit Werbung, sondern lediglich mit der Durchführung der Werbung beauftragt werden dürfen.“*

Die rechtswidrigen Nebenbestimmungen fallen isolierter Aufhebung anheim. Der Fortfall einer zur effektiven Werbebeschränkung nicht erforderlichen Regelung schafft keine neue Rechtswidrigkeitslage.

j) Der Antrag zu 2. j) ist dagegen unbegründet. Ziffer III Nr. 21.20 („wettbewerbsrechtliche Vorgaben über Kennzeichnung von Werbeinhalten auf Internetseiten von Affiliate-Partnern“) ist aufrechtzuerhalten.

aa) Die angefochtenen Nebenbestimmungen (Satzzahlen nur hier)

*„21.20 <sup>1</sup> Sämtliche Werbeinhalte (Text, Bild, Ton, Bewegtbilder) der gewerblichen Spielvermittlerin auf Internetseiten von Affiliate-Partnern müssen deutlich als solche gekennzeichnet sein. <sup>2</sup> Dies gilt nicht für eigenverantwortlich erstellte redaktionelle Inhalte des Affiliate, wie Erfahrungsberichte auf Vergleichsportalen.*

*<sup>3</sup> Beim Aufrufen der Internetseite hat ein Hinweis auf die Vergütung des Affiliate im Falle der Registrierung bei der gewerblichen Spielvermittlerin in deutlicher, gut wahrnehmbarer Form und Größe zu erscheinen. <sup>4</sup> Die Dauer der Einblendung des Hinweises muss so bemessen sein, dass ein durchschnittlicher Nutzer in der Lage ist, diese Information vollständig aufzunehmen.“*

und die ihnen gesondert zugeordnete Begründung lauten:

*„Die Nebenbestimmung stellt eine Konkretisierung des § 5 Abs. 2 Satz 8 GlüStV 2021 für den Bereich des Affiliate-Marketings dar und soll sicherstellen, dass Werbung als solche für die Nutzer erkennbar ist.“*

bb) Die Klägerin bringt vor, die Nebenbestimmungen zielten nicht darauf ab, die spezifischen glücksspielbezogenen Ziele des § 1 GlüStV 2021 zu verwirklichen, sondern bloß selbstverständliche Vorgaben aus dem allgemeinen, Verbraucherschützenden Lauterbarkeitsrecht in unbestimmter Form zu umschreiben bzw. zu wiederholen. Die Begriffe „*deutlich*“ und „*gut wahrnehmbar*“ seien unbestimmt. Umfassende Dokumentationspflichten seien nicht erforderlich und aufgrund des kaum zu bewältigenden Aufwands unangemessen.

Die Beklagte verweist auf ihre Ausführungen zu Ziffer III Nr. 21.18 und bringt weiter vor, Ziffer III Nr. 21.20 konkretisiere die Regelung des § 5 Abs. 2 Satz 8 GlüStV 2021 gerade für den Bereich des Affiliate-Marketings. Auf diese Weise werde sichergestellt, dass die Werbung als solche für die Nutzer überhaupt erkennbar sei.

cc) Ziffer III Nr. 21.20 ist rechtmäßig.

(1) Das Bestimmtheitsgebot des § 37 Abs. 1 VwVfG ist beachtet.

Der Begriff „*deutlich*“ in Satz 1 der Nebenbestimmungen ist so bestimmt, wie eine Auflage sein kann, um effektiv zu gewährleisten, dass Werbeinhalte als solche erkennbar gemacht werden. Für den Begriff „*gut wahrnehmbarer Form und Größe*“ in Satz 3 gilt entsprechendes. Hinzu kommt, dass beide Begriffe anhand von Satz 4 näher eingegrenzt werden können. Konkretisierter Maßstab ist danach, ob „*ein durchschnittlicher Nutzer in der Lage ist, diese Information vollständig aufzunehmen*“. Dies betrifft unmittelbar die Dauer der Einblendung als zeitlichen Aspekt nach Satz 4, kann und muss aber auf die in Satz 1 und 3 angesprochenen Aspekte übertragen werden. Es gibt keinen Anhalt dafür, dass der behördliche Wille nicht darauf ginge, den konkretisierten Maßstab auch insoweit nutzbar zu machen.

Die Nebenbestimmung setzt für die Internetseiten von Affiliate-Partnern die abstrakte Regel des § 5 Abs. 2 Satz 8 GlüStV 2021 um, dass Werbung, die den Eindruck erweckt, ein redaktionell gestalteter Inhalt zu sein, unzulässig ist. Sie ist dafür nicht inhaltlich zu unbestimmt. Der Begriff „*Affiliate*“ folgt der Definition des „*Affiliate-Marketings*“ in der Begründung zu Ziffer III Nr. 21.19 (s. o. i) aa)).

(2) Ermessensfehler sind nicht aufgezeigt, die Nebenbestimmungen sind verhältnismäßig.

Soweit die Klägerin einerseits vertritt, die Nebenbestimmungen seien wegen ohnehin geltender Vorgaben des Lauterbarkeitsrechts überflüssig, andererseits geltend macht, sie führten zu unangemessenem Aufwand, sind beide Ansätze miteinander unvereinbar und darüber hinaus keiner für sich tragfähig.

Ob Werbung den Eindruck erweckt, ein redaktionell gestalteter Inhalt zu sein, und deshalb unlauter ist, ist eine Frage des Einzelfalls. So kann im Einzelfall, wenn frei zugängliche redaktionelle Beiträge in einem Internetportal Verlinkungen auf Internetseiten von Affiliate-Partnern des Portalbetreibers enthalten, nach § 5a UWG ein ausdrücklicher Hinweis darauf erforderlich sein, dass aufgrund der Verlinkungen möglicherweise Provisionsansprüche des Portalbetreibers entstehen können (LG München I, Urt. v. 26.2.2019, 33 O 2855/18, juris Rn. 54, 65). Zumal wegen der lauterbarkeitsrechtlich erforderlichen Einzelfallprüfung bleibt es glücksspielrechtlich veranlasst, die Pflicht zur Kennzeichnung von Werbung als solche durch Nebenbestimmung zur Erlaubnis aufzuerlegen. Die Kammer macht sich die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt (Beschl. v. 15.6.2023, 3 M 14/23, juris Rn. 111, 3 M 24/23, juris Rn. 103) zu Eigen:

*„Die Hinweispflicht beim Öffnen von Affiliate-Seiten (13 u Abs. 2) legt den Werbecharakter offen und erlaubt damit - zum Schutz des Spielers - überhaupt die Bewertung als Werbung.“*

k) Der Antrag zu 2. k) ist schließlich ebenso wenig begründet. Ziffer III Nr. 21.23 („Pflicht zur Dokumentation der Rundfunk- und Internetwerbesendungen“) ist aufrechtzuerhalten.

aa) Die angefochtenen Nebenbestimmungen (Satzzahlen nur hier)

*„21.23 <sup>1</sup> Eine Aufzeichnung der ausgestrahlten Rundfunk- und Internetwerbesendungen ist für die Laufzeit der Erlaubnis aufzubewahren und der Aufsichtsbehörde auf Verlangen vorzulegen. <sup>2</sup> Hinsichtlich der Rundfunkwerbung sind die Sendezeiten und -plätze, hinsichtlich der Werbung im Internet sind die Drittseiten, Affiliates und soziale Netzwerke, auf denen geworben wird, die Werbepartner, der Versand von Newslettern und die jeweiligen Werbezeiten laufend in einer elektronischen Tabelle zu dokumentieren und für die Laufzeit der Erlaubnis aufzubewahren. <sup>3</sup> Auf Verlangen der Aufsichtsbehörde sind dieser die Tabellen zu übermitteln.“*

sowie die ihnen zugeordnete Begründung lauten:

*„Die Aufzeichnungs-, Aufbewahrungs-, Dokumentations- und Vorlagepflicht stellt eine Maßnahme im Aufgabenbereich der Glücksspielaufsicht in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde dar (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GlüStV 2021) und ist für die umfassende Erfüllung der aufsichtsrechtlichen Aufgaben, insbesondere der Überwachung der werberechtlichen Vorschriften des § 5 GlüStV 2021, sowie für Zwecke*



*der Evaluation erforderlich. Sie dient damit insbesondere auch den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags gemäß § 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 GlüStV 2021.*

*Die Aufzeichnungs-, Aufbewahrungs- und Dokumentations- und Vorlagepflicht erfasst die Werbung im Rundfunk sowie im Internet. Erfasst wird auch Werbung auf Drittseiten, Affiliates und soziale Netzwerke.*

*Drittseiten meint in diesem Zusammenhang Internetseiten von Anbietern, welche nicht der gewerblichen Spielvermittlerin zuzuordnen sind. Die Definition zu den Affiliates ist der Ziffer 21.19 zu entnehmen.“*

bb) Die Klägerin bringt vor, die Nebenbestimmungen dienten lediglich der Erleichterung der behördlichen Aufsichtsaufgabe und richteten sich damit nicht unmittelbar an den Zwecken der Erlaubnis bzw. Zielen des § 1 GlüStV 2021 aus. Die Beklagte könne sie auch durch Beobachtung der ohnehin außenwirksamen Werbemaßnahmen kontrollieren. Die Befugnis zu Gefahrerforschungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GlüStV 2021 setze einen begründeten, auf Tatsachen gestützten Gefahrenverdacht bzw. konkreten Anlasstatbestand voraus. Die Auflage missachte die rechtsfolgenbezogenen Grenzen des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GlüStV, wonach die Aufsichtsbehörde nur Auskunft und Vorlage von Unterlagen, Daten und Nachweisen verlangen könne, nicht aber die Verpflichtung, neue Unterlagen anzulegen bzw. Daten zu sammeln. Auf § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 könne die Beklagte sich nicht stützen, da § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GlüStV 2021 die spezielle Befugnisnorm für Ermittlungsmaßnahmen sei. Für die Evaluation gebe es die spezialgesetzlichen Regelungen in § 4 Abs. 5 Nr. 4 GlüStV 2021 (zur Evaluierungspflicht der Erlaubnisinhaber für das Sozialkonzept) und § 4 Abs. 6 GlüStV 2021 (zu Informationspflichten für die behördliche Evaluierung). Die Auflage sei jedenfalls unangemessen, eine detaillierte Dokumentation liege „fern“.

Die Beklagte erwidert, die angeordnete Aufzeichnungs-, Aufbewahrungs-, Dokumentations- und Vorlagepflicht sei geboten, damit überhaupt die aufsichtsrechtlichen Aufgaben behördlicherseits, insbesondere die Überwachung der werberechtlichen Vorschriften des § 5 GlüStV 2021, wahrgenommen werden könnten. Diese Pflichten dienten der Erreichung der Ziele gemäß § 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 3 GlüStV 2021.

cc) Ziffer III Nr. 21.23 ist rechtmäßig, insbesondere frei von Ermessensfehlern.

Die Wertungen des § 9 GlüStV 2021 finden Beachtung. Soweit Ziffer III Nr. 21.23 die Klägerin zur Vorlage bereits vorgehaltener Informationen verpflichtet, ist dies von der Spezialbefugnis in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. [1] Halbs. 1 GlüStV 2021 getragen oder steht die Spezialbefugnis zumindest einem Rückgriff auf die Generalklausel für eine Verpflichtung zur Aufzeichnung, Aufbewahrung und Dokumentation nicht entgegen (s. o. c) cc) (2)).

Die der Klägerin auferlegte Aufzeichnungs-, Aufbewahrungs-, Dokumentations- und Vorlagepflicht wahrt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie ist zur Überwachung geeignet, erforderlich und angemessen. Es entspricht bereits einer sorgsamten Ausübung der ihr erteilten Erlaubnis, wenn die Klägerin nachhält, welche Rundfunk- und Internetwerbesendungen für sie geschaltet werden. Die Beklagte ist insbesondere wegen praktischer Unmöglichkeit nicht gehalten, selbst umfassend alle der Klägerin zurechenbaren Rundfunk- und Internetwerbesendungen aufzuzeichnen.

3. Im Antrag zu 3. bleibt die Klage ohne Erfolg. Über ihn ist, da hilfsweise gestellt, nur zu entscheiden, soweit nicht bereits der Antrag zu 2. zum Erfolg führt. Insoweit ist die Klage aber mangels Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig. Der nach Art. 19 Abs. 4 GG gebotene effektive Rechtsschutz gegen die von der Klägerin zur Überprüfung gestellten Nebenbestimmungen erfordert keine ergänzende Anwendung des Verpflichtungsantrags zu 3. Eine Entscheidung in der Sache ist bereits durch den zulässigen Anfechtungsantrag zu 2. eröffnet. Soweit dieser unbegründet ist, beruht dies nicht auf der spezifisch eingeschränkten isolierten Aufhebbarkeit rechtswidriger Nebenbestimmungen, sondern auf einer Rechtmäßigkeit der angefochtenen Nebenbestimmungen (s. o. 2.).

III. Die Kostenentscheidung bildet nach § 155 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 VwGO die Anteile des Unterliegens und Obsiegens ab. Die Klägerin unterliegt im Antrag zu 1. sowie teils in dem wertmäßig ebenso anzusetzenden Antrag zu 2. Der erfolglose hilfsweise Antrag zu 3. trägt wegen § 45 Abs. 1 Satz 3 GKG nicht zusätzlich aus.

Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1, Abs. 2 VwGO, §§ 709 Satz 2, 711 ZPO.

Die teilumfängliche Zulassung der Berufung bzw. der Sprungrevision beruhen auf § 124 Abs. 2 Nr. 3, § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO bzw. § 134 Abs. 2 Satz 1, § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Hinsichtlich des Antrags zu 1. kommt der Rechtssache grundsätzliche Bedeutung zu. Die Auslegung des § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV ist revisibel nach dem auf Art. 99 Alt. 2 GG gestützten § 33 GlüStV 2021.