

Titel:

Untersagung der Vermittlung von und Werbung für Zweitlotterien im Internet

Normenketten:

GG Art. 3 Abs. 1

GlüStV § 1 S. 1 Nr. 1, Nr. 3, § 3 Abs. 1, Abs. 3, § 4 Abs. 4, Abs. 5, § 5 Abs. 3, § 9 Abs. 1, Abs. 2 S. 1, Abs. 3

BayAGGlüStV Art. 2

Leitsätze:

1. Eine von einem anderen Staat erteilte Erlaubnis zur Vermittlung von im Internet vertriebenen öffentlichen Glücksspielen vermag nicht die für die Vermittlungstätigkeit nach nationalem Recht erforderliche Erlaubnis zu ersetzen. (redaktioneller Leitsatz)

2. Selbst bei Unionsrechtswidrigkeit des Glücksspielmonopols bleibt eine ordnungsrechtlich präventive Untersagung der Internetvermittlung bis zur Klärung der - monopolunabhängigen - Erlaubnisfähigkeit möglich, da die Vermittlungstätigkeit materiell illegal ist und sie deshalb zur Gefahrenabwehr auf der Grundlage der jeweiligen landesrechtlichen Ermächtigungen untersagt werden kann. (redaktioneller Leitsatz)

3. Ermächtigt ein Gesetz, wie hier § 9 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 GlüStV, bestimmte Verhaltensweisen nach Ausübung von Ermessen zu untersagen, verlangt zwar der Grundsatz der Gleichbehandlung von der zuständigen Behörde, Maßnahmen zur Bekämpfung rechtswidriger Zustände in vergleichbaren Fällen grundsätzlich in vergleichbarer Art und Weise zu ergreifen oder zu unterlassen; er verlangt aber nicht, bei einer großen Anzahl an rechtswidrigen Zuständen in sämtlichen Fällen und zur gleichen Zeit gegen alle Störer vorzugehen. Verwehrt ist es der Behörde nur, systemlos oder willkürlich vorzugehen. (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Glücksspielrechtliche Untersagung, Vermittlung von und Werbung für Zweitlotterien im Internet, Ausnahmen vom Internetverbot, fehlende Erlaubnisfähigkeit, Bekämpfung der Glücksspielsucht und Gewährleistung des Jugendschutzes, Lotteriemonopol, gleichheitssatzgemäße Ausübung des Ermessens, Kooperation der Länder bei der Glücksspielaufsicht, Lotterie, Zweitlotterie, Glücksspiel, Glücksspielmonopol, Erlaubnis, Werbung, Vermittlung, Internet, Rubbellos

Vorinstanz:

VG Ansbach, Beschluss vom 27.09.2016 – AN 15 S 16.448

Tenor

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe

1

Mit der Beschwerde verfolgt die Antragstellerin ihren in erster Instanz erfolglosen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen die glücksspielrechtliche Untersagungsverfügung vom 23. Februar 2016 weiter, mit der der Antragstellerin - unter Androhung eines Zwangsgelds in Höhe von 20.000 Euro für den Fall der Zuwiderhandlung - untersagt wurde, unerlaubtes öffentliches Glücksspiel über das Internet in Bayern zu vermitteln und in Bayern hierfür zu werben.

2

Die in Gibraltar ansässige Antragstellerin, die im Bundesgebiet über keine Niederlassung verfügt, betreibt eine Internetseite (www.l...com), über die sie verschiedene Glücksspiele an eine ebenfalls in Gibraltar

ansässige, mit einer dortigen Lizenz ausgestattete Gesellschaft vermittelt und hierfür wirbt. Dabei handelt es sich insbesondere um sog. Zweitlotterien, in deren Rahmen auf den Ausgang von in Deutschland (und in anderen Ländern) konzessionierten staatlichen Lotterien gesetzt werden kann; zugleich wird die Teilnahme an Spielen mit sofortiger Gewinnmöglichkeit (z. B. „Rubellose“) im Internet unmittelbar angeboten und dafür geworben.

3

Die zulässige Beschwerde ist unbegründet. Die angefochtene Entscheidung ist nicht abzuändern, denn das Verwaltungsgericht Ansbach hat den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die angefochtene Untersagungsverfügung zu Recht abgelehnt.

4

Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, dass die Antragstellerin öffentliches Glücksspiel unerlaubt vermittele, da sie in Bayern nicht über eine Erlaubnis für die Vermittlung der im Internet vertriebenen Glücksspiele verfüge. Die auf § 9 Abs. 1 Satz 2, 3 Nr. 3 GlüStV gestützte Untersagung sei rechtsfehlerfrei ergangen. Der keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken unterliegende Erlaubnisvorbehalt nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV könne der Antragstellerin entgegengehalten werden. Es bestünden schon erhebliche Zweifel, ob die vermittelten Zweitlotterien als Lotterien im Sinn von § 3 Abs. 3 Satz 1 GlüStV qualifiziert werden können; dies könne aber letztlich dahinstehen. Selbst bei Gemeinschaftsrechtswidrigkeit des Lotteriemonopols sei die Antragstellerin im Hinblick auf die materiellen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags aus Gründen einer präventiven Kontrolle der ihr zumutbaren Durchführung eines Erlaubnisverfahrens unterworfen. Die Untersagung stelle nicht allein auf das Fehlen der erforderlichen glücksspielrechtlichen Erlaubnis ab, sondern insbesondere auf die fehlende Gewährleistung der glücksspielrechtlichen Vorschriften zum Jugend- und Spielerschutz und damit auf monopolunabhängige Erlaubnisvoraussetzungen. Auch aus der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Sachen Ince oder aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Juni 2016 (8 C 5.15 - juris) ließen sich keine für die Antragstellerin günstigeren Rechtsfolgen ableiten; insbesondere werde durch diese Entscheidungen die Anwendbarkeit des Erlaubnisvorbehalts nicht berührt. Die Ermessensentscheidung des Antragsgegners sei nach summarischer Prüfung auch nicht rechtsfehlerhaft und verstoße nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil die formell illegale Vermittlungstätigkeit zugleich die materiell-rechtlichen, monopolunabhängigen Erlaubnisvoraussetzungen nicht erfülle. Sowohl die Einhaltung der monatlichen Einsatzhöchstgrenze von 1.000 Euro wie auch die Gewährleistung des Verbots schneller Spielwiederholungen bei den angebotenen „Rubellosen“ und der Ausschluss minderjähriger Spieler seien nicht sichergestellt. Es liege auch kein unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG willkürliches Vorgehen nur gegen die Antragstellerin vor; vielmehr gehe der Antragsgegner seit August 2014 in Verfolgung eines zeitlich gestaffelten Konzepts planmäßig gegen insgesamt neun Glücksspielanbieter vor. Das ausgesprochene Werbeverbot sei Konsequenz des Vermittlungsverbots.

5

Die Antragstellerin begründet ihre Beschwerde mit dem Vorbringen, der angefochtene Beschluss verkenne die Reichweite der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs in den Rechtssachen Ince und Winner Wetten, denn es bestehe angesichts der staatlichen Monopolstellung im Lotteriebereich keine Möglichkeit, eine Erlaubnis zu erhalten. Die Aussagen des Europäischen Gerichtshofs zur staatlichen Monopolstellung im Sportwettenbereich könnten auf den Lotteriebereich übertragen werden. Weil weder ein „fiktives Erlaubnisverfahren“ für Private zur Verfügung stehe noch die unionsrechtswidrige Monopolstellung beseitigt worden sei, könne der allgemeine Erlaubnisvorbehalt der Antragstellerin nicht, wie dies im angefochtenen Urteil geschehe, zur Begründung der Rechtmäßigkeit der Untersagung entgegengehalten werden. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Juni 2016 (a.a.O., Rn. 28) zu Sportwetten sei es folgerichtig, wenn auch bei einer unionsrechtswidrigen Monopolstellung im Lotteriebereich private Angebote nicht schon deshalb untersagt werden könnten, weil sie nicht offensichtlich erlaubnisfähig seien. Die Unionsrechtswidrigkeit des Regulierungszustandes dürfe nicht weiter ignoriert werden, sodass nicht dahinstehen könne, ob die von der Antragstellerin vermittelten Angebote „Lotterierprodukte“ darstellten und ob die staatliche Monopolstellung im Lotteriebereich unionsrechtswidrig sei; außerdem biete die Antragstellerin durch den Verkauf von „Rubellosen“ Sofortlotterien als eigenständige Spielform an. Auch Zweitlotterien seien als Lotterien im ordnungsrechtlichen Sinn einzuordnen, wie dies auch im Anwendungsbereich des § 287 StGB der Fall sei. Die staatliche Monopolstellung im Lotteriebereich sei voraussichtlich unionsrechts- und verfassungswidrig, weil mit dem Lottospiel regelmäßig keine erhöhten

Suchtanreize verbunden und die vom Gesetzgeber pauschal behaupteten Manipulationsrisiken auch im Hinblick auf die anfallenden Spielentgelte nicht nachgewiesen seien. Auch das Internetverbot nach § 4 Abs. 4 GlüStV entfalte wegen Verstoßes gegen Unionsrecht keine Wirksamkeit. Für den Bereich der Lotterien bestünden nunmehr Befreiungsvorbehalte. Das generelle Internetverbot von Poker- und Casinospiele habe wegen seiner fehlenden Praxistauglichkeit den Eintritt eines verfassungswidrigen Zustandes zur Folge gehabt. Die gesamte Internetregelung sei nicht kohärent. Der Gesetzgeber sei seinen Darlegungspflichten für den nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die Berufsfreiheit der Anbieter von Online-Glücksspielen nicht nachgekommen. Aus den gleichen Gründen wie beim Erlaubnisvorbehalt führe somit die Durchsetzung des Internetverbots ebenso wie des allgemeinen Werbeverbots zu einer unverhältnismäßigen Beschränkung der Antragstellerin. Schließlich sei ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG im Rahmen der Ermessensausübung festzustellen, weil der Antragsgegner nicht anhand einer hinreichend differenzierten und transparenten Bewertungsmatrix für ein priorisiertes Verfahren vorgehe, jedenfalls der Forderung nach einer Offenlegung nicht nachgekommen sei, so dass es an einer Grundlage für eine sachgerechte Vergleichsbetrachtung fehle. Die Bundesländer hätten sich abgesprochen, in willkürlicher Weise bestimmte Anbieter „in die Zange“ zu nehmen und durch ein gleichzeitiges Vorgehen einen „Überraschungseffekt“ zu nutzen. Die vorgelegte „Bestandsaufnahme-tabelle“ (Stand: 7.3.2016) sei nicht geeignet, erkennen zu können, gegen welchen Anbieter in welchem Bundesland priorisiert vorgegangen werde. Jedenfalls habe der Antragsgegner nicht sämtliches Tatsachenmaterial vorgelegt, mit dessen Hilfe die Frage der Schlüssigkeit der Störerauswahl hätte geprüft werden können.

6

Unter Berücksichtigung dieses Beschwerdevorbringens, auf dessen Prüfung der Verwaltungsgerichtshof nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, hat die Klage im Hauptsacheverfahren voraussichtlich keine Erfolgsaussichten.

7

Zu Recht hat das Verwaltungsgericht darauf abgestellt, dass die Antragstellerin (für Bayern) über keine Erlaubnis des Antragsgegners zur Vermittlung der von ihr im Internet vertriebenen öffentlichen Glücksspiele nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV i.V.m. Art. 2 Abs. 5 Nr. 2 AGGlüStV verfügt. Eine möglicherweise noch bestehende, von der Regierung von Gibraltar erteilte Erlaubnis vermag nicht die für die Vermittlungstätigkeit nach nationalem Recht erforderliche Erlaubnis zu ersetzen. Nach der im angefochtenen Beschluss zitierten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts bestehen auch für den Senat im Hinblick auf die Wirksamkeit des Erlaubnisvorbehalts keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken, denn er dient - unabhängig von einer möglichen Unionsrechtswidrigkeit des Glücksspielmonopols (vgl. § 10 Abs. 2, 3, 6 GlüStV) - den legitimen Zielen insbesondere des Jugend- und Spielerschutzes sowie der Bekämpfung der Kriminalität im Wege einer präventiven Überprüfung der Voraussetzungen der Erlaubnis (zuletzt BayVGH, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 20). Selbst bei Rechtswidrigkeit des Monopols bliebe eine ordnungsrechtlich präventive Untersagung der Internetvermittlung bis zur Klärung der - monopolunabhängigen - Erlaubnisfähigkeit möglich; ist die Vermittlungstätigkeit materiell illegal, kann sie zur Gefahrenabwehr auf der Grundlage der jeweiligen landesrechtlichen Ermächtigungen untersagt werden (BVerwG, U.v. 16.5.2013 - 8 C 41.12 - juris Rn. 55 f.).

8

Der Senat hat auch im Hinblick auf die Rechtswirksamkeit des mit § 4 Abs. 4 GlüStV verbundenen, für alle Arten von Glücksspielangeboten geltenden Verbots der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet keine Bedenken (vgl. BVerwG, U.v. 1.6.2011 - 8 C 5.10 - juris Rn. 48, die hiergegen gerichtete Verfassungsbeschwerde wurde nicht angenommen: BVerfG, B.v. 30.9.2013 - 1 BvR 3196/11 - juris; BGH, U.v. 28.09.2011 - I ZR 189/08 - juris, alle zu § 4 Abs. 4 GlüStV a.F.; BayVerfGH, U.v. 23.11.2016 - 1-VII-15 - juris Rn. 93 f.; OVG Lüneburg, B.v. 17.08.2016 - 11 ME 61/16 - juris Rn. 30 ff.); von dem Verbot kann allerdings für den Eigenbetrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten nach § 4 Abs. 5 GlüStV, Art. 2 Abs. 3 AGGlüStV - bei Sicherstellung bestimmter Voraussetzungen - im Rahmen eines eigenständigen Erlaubnisverfahrens befreit werden.

9

Das Verwaltungsgericht hat zur Begründung der materiellen Illegalität der von der Antragstellerin (online) vermittelten Zweitlotterien sowie der Sofortlotterien - ausgehend von der dargelegten Wirksamkeit des Internetverbots - auf die inhaltlichen Verstöße des Angebots gegen die sich aus § 4 Abs. 5 Nr. 1, 2 und 3 GlüStV i.V.m. Art. 2 Abs. 3 AGGlüStV ergebenden Voraussetzungen abgestellt (BA S. 13 bis 15) und näher

begründet, warum weder die Einhaltung der Einsatzhöchstgrenze von monatlich 1.000 Euro je Spieler noch der vollständige Ausschluss minderjähriger Spieler durch eine entsprechende Identifizierung gewährleistet ist; zudem verstießen die angebotenen „Rubbellose“ gegen das Verbot schneller Spielwiederholungen. Auf diese für die angefochtene Entscheidung erheblichen Erwägungen geht die Beschwerde nicht ein; für das Beschwerdeverfahren ist daher davon auszugehen, dass die entsprechenden Annahmen des Verwaltungsgerichts zutreffen. Im Übrigen hat die Antragstellerin ein Erlaubnisverfahren weder eingeleitet hat noch beabsichtigt, einen solchen Antrag mit dem Ziel einer Legalisierung ihrer Tätigkeit zu stellen. Aus diesem Grund besteht schon keine Möglichkeit, im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens die Einhaltung der sich aus § 4 Abs. 5 Nr. 1, 2 und 3 GlüStV i.V.m. Art. 2 Abs. 3 AGGlüStV ergebenden Voraussetzungen etwa durch Nebenbestimmungen (vgl. Art. 36 BayVwVfG) sicherzustellen (OVG Saarland, B.v. 12.5.2016 - 1B 199/15 - juris Rn. 44).

10

Anders als die Beschwerde meint, vermag ihr auch nicht in die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zum Sportwettenbereich in der Rechtssache Ince (U.v. 4.2.2016 - C-336/14) zum Erfolg zu verhelfen. In der Entscheidung wird festgestellt, dass die Dienstleistungsfreiheit des Art. 56 AEUV der strafrechtlichen Ahndung unerlaubter Sportwettenvermittlung entgegensteht, wenn das für Private eröffnete Erlaubnisverfahren nicht transparent und diskriminierungsfrei ausgestaltet ist und deshalb faktisch weiterhin ein staatliches Sportwettenmonopol besteht. Der Entscheidung kann schon nicht die von der Antragstellerin gezogene Folgerung entnommen werden, auch im Bereich der über Internet vermittelten Lotterien sei kein transparentes, diskriminierungsfreies Erlaubnisverfahren eröffnet, weshalb bis zur Entscheidung über eine Neuregulierung dieses Glücksspielbereichs ein fiktives Erlaubnisverfahren eröffnet werden müsse und das Fehlen einer deutschen Erlaubnis oder „einer offensichtlichen Erlaubnisfähigkeit“ (vgl. Beschwerdebegründung v. 7.11.2016, S. 4) für eine rechtmäßige Untersagungsverfügung nicht ausreiche. Diese Sichtweise lässt außer Betracht, dass die materiell-rechtlichen Voraussetzungen und Beschränkungen der nur ausnahmsweise erlaubnisfähigen Vermittlung von Lotterien im Internet nach § 4 Abs. 5 GlüStV von jedem Vermittler zu beachten sind. Verstöße hiergegen können ein Untersagungsverfahren auch dann nach sich ziehen, wenn eine Internetvermittlungserlaubnis erteilt worden sein sollte. Eine präventive Untersagung bis zur Klärung der im Streit befindlichen Erlaubnisfähigkeit einer Vermittlung von Glücksspielen ist nicht ausgeschlossen; selbst bei Bestehen eines rechtswidrigen Monopols verlangt das Unionsrecht keine sofortige Öffnung des Markts für alle privaten Anbieter ohne jegliche präventive Kontrolle (BVerwG, U.v. 16.5.2013 - 8 C 41.12 - juris Rn. 55 f.). Diese Aspekte stellt der angefochtene Beschluss (BA, S. 11, 2. Abs.) ausführlich dar, ohne dass sich die Beschwerde hiermit befasst. Aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 4. Februar 2016 (a.a.O.), in dem es um die Zulässigkeit einer strafrechtlichen (repressiven) Ahndung der ohne behördliche Erlaubnis aufgenommenen Vermittlung von Sportwetten geht, kann nicht die Unvereinbarkeit von Bestimmungen des nationalen Glücksspielrechts zur (präventiven) Gefahrenabwehr mit Unionsrecht im Bereich von Sportwetten oder anderen Glücksspielen abgeleitet werden (NdsOVG, B.v. 12.12.2016 - 11 ME 157/16 - juris Rn. 6; OVG Saarl, B.v. 12.5.2016 - 1B 199/15 - juris Rn. 43).

11

Vor dem Hintergrund seiner Annahmen hat das Verwaltungsgericht letztlich die Frage, ob die von der Antragstellerin vermittelten Zweitlotterien als Lotterien im rechtstechnischen Sinne nach § 3 Abs. 3 Satz 1 GlüStV und damit auch nach § 4 Abs. 5 Halbs. 1 GlüStV qualifiziert werden können oder ob es sich um bloße Wettangebote handelt, zu Recht dahinstehen lassen (BA, S. 11, 2. Abs.). Die umfangreichen Ausführungen der Antragstellerin in diesem Zusammenhang zur strittigen Frage der Auslegung des Begriffs „nach einem bestimmten Plan“ (vgl. § 3 Abs. 3 Satz 1 GlüStV) sind daher nicht entscheidungserheblich. Selbst wenn man der Ansicht der Antragstellerin folgen und auch die von ihr vermittelten Zweitlotterien als Lotterien im Sinn von § 4 Abs. 5 GlüStV ansehen wollte, wäre im vorliegenden Fall die dann grundsätzlich erlaubnisfähige Internetvermittlung dieser Lotterien in der angebotenen Form materiell illegal. Dies gilt im Übrigen auch für das weitere, damit nicht entscheidungserhebliche Beschwerdevorbringen, das sich mit der behaupteten Unionsrechtswidrigkeit der staatlichen Monopolstellung im Lotteriebereich befasst.

12

Auch die Berufung der Beschwerde auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Juni 2016 (8 C 5.15 - juris Rn. 28) vermag nicht zu einer Abänderung der angefochtenen Entscheidung zu führen. Die Beschwerde übersieht, dass es in dieser Entscheidung ausschließlich um das (formelle) Fehlen einer

Erlaubnis zur Vermittlung von Sportwetten in einer Betriebsstätte - nicht im Internet - ging, und in dieser Situation eine Untersagung dann nicht gerechtfertigt ist, wenn das für Private für eine Übergangszeit eröffnete Erlaubnisverfahren nicht transparent und diskriminierungsfrei ausgestaltet ist und daher faktisch ein staatliches (Sportwetten-)Monopol fortbesteht. Im vorliegenden Fall geht es jedoch unabhängig von der Frage der Zulässigkeit eines (Lotterie-)Monopols um die Vermittlung von - im Übrigen aktuell in Deutschland nicht zugelassenen - Glücksspielprodukten via Internet, die schon den materiellen Anforderungen der Ausnahmevorschrift des § 4 Abs. 5 GlüStV nicht entspricht.

13

Schließlich vermag die Antragstellerin auch nicht mit Ihrem Einwand durchzudringen, die Untersagung sei rechtswidrig, weil ihr eine nach Art. 3 Abs. 1 GG willkürliche und somit rechtsfehlerhafte Ermessensausübung zugrunde liege. Ermächtigt ein Gesetz, wie hier § 9 Abs. 1 Satz 2, 3 GlüStV, bestimmte Verhaltensweisen nach Ausübung von Ermessen zu untersagen, verlangt der Grundsatz der Gleichbehandlung von der zuständigen Behörde, Maßnahmen zur Bekämpfung rechtswidriger Zustände in vergleichbaren Fällen grundsätzlich in vergleichbarer Art und Weise zu ergreifen oder zu unterlassen. Er verlangt aber nicht, bei einer großen Anzahl an rechtswidrigen Zuständen in sämtlichen Fällen und zur gleichen Zeit gegen alle Störer vorzugehen. Allerdings ist es der Behörde verwehrt, systemlos oder willkürlich vorzugehen. Behandelt sie mehrere Fallgruppen unterschiedlich, bedarf es hierzu ebenso eines sachlichen Grundes, wie wenn sie sich auf das Herausgreifen eines Einzelfalls beschränkt (BVerwG, U.v. 9.7.2014 - 8 C 36..12 - juris Rn. 25; BayVGh, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 47; NdsOVG, B.v. 12.12.2016 - 11 ME 157/16 - juris Rn. 12).

14

Vor diesem rechtlichen Hintergrund hat das Verwaltungsgericht ein willkürliches Vorgehen des Antragsgegners gegen die Antragstellerin verneint und dabei auf die im Juli 2014 festgelegten gemeinsamen Richtlinien der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder für ihr Vorgehen gegen illegales Glücksspiel im Internet verwiesen. Sie sehen grundsätzlich ein Vorgehen gegen jede Art unerlaubten Glücksspiels im Internet vor und differenzieren zunächst danach, ob eine Legalisierung möglich ist und auch angestrebt wird. Weitere Kriterien sind die Gefährlichkeit des Spiels, die Marktstellung des Anbieters sowie die Vielfalt seines Angebots. Anhand dieser sachlich gerechtfertigten Kriterien ist im vorliegenden Fall das Einschreiten des Antragsgegners insbesondere im Hinblick auf die fehlenden Bemühungen der Antragstellerin um eine Erlaubnis, auf die bei der derzeitigen Ausgestaltung der Zweitlotterien fehlende Erlaubnisfähigkeit wegen Nichteinhaltung der Bestimmungen zum Jugend- und Spielerschutz, auf das umfangreiche Angebot von ca. 30 Zweitlotterien sowie im Hinblick auf die hohe Besucherzahl im Internet nicht willkürlich, zumal der Antragsgegner ausdrücklich darauf hinweist, er gehe seit August 2014 - zeitlich gestaffelt - gegen insgesamt neun Anbieter von Glücksspielen, darunter drei Anbieter von Zweitlotterien, vor.

15

Demgegenüber zeigt die Beschwerde kein willkürliches Vorgehen gegenüber der Antragstellerin auf. Zunächst bestehen keine Bedenken gegen das gemeinsame Vorgehen der Bundesländer im Bereich der Glücksspielaufsicht. Seine Zulässigkeit ergibt sich aus § 9 Abs. 3 Satz 1 GlüStV, der ausdrücklich die Zusammenarbeit der Länder „bei der Glücksspielaufsicht“ bestimmt. Damit ist der Vorwurf, die beanstandete Untersagungsverfügung sei erst als Ergebnis einer „Verfahrensabsprache“, damit „auf Zuruf“ und zudem unter Ausnutzung eines Überraschungseffekts erlassen worden, nicht geeignet, ein gleichheitssatzwidriges Vorgehen zu belegen. Die in Bezug genommenen Leitlinien vom Juli 2014 sind auch nach Auffassung des Senats grundsätzlich geeignet, ein dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechendes Konzept darzustellen, das die Grundlage für eine gleichheitssatzgemäße Verwaltungspraxis bildet (NdsOVG, B.v. 12.12.2016, a.a.O. Rn. 14). Anders als die Beschwerde meint, bedarf es auch keiner bis ins letzte Detail gehenden und regelmäßig zu aktualisierenden „Bewertungsmatrix“, aus der sich quasi mit mathematischer Genauigkeit die einzig „richtige“ Rangfolge des behördlichen Einschreitens von selbst ergibt. Derartig weitgehende Anforderungen stellt der Gleichheitsgrundsatz schon deswegen nicht, weil behördliches Einschreiten nach Ermessen das Bestehen eines Ermessensspielraums voraussetzt, dessen gesetzlich definierte Grenzen einzuhalten sind (vgl. Art. 40 BayVwVfG).

16

Jedenfalls im Rahmen des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes, in dem lediglich eine summarische Prüfung erfolgen kann, erachtet der Senat die Darlegungen des Antragsgegners zu der erheblichen Gefahr, die von den im Internet von der Antragstellerin vermittelten Zweitlotterien ausgehen, zur Entkräftung des Vorwurfs eines willkürlichen Vorgehens als ausreichend. Zu keinem anderen Ergebnis führen auch die von der Antragstellerin im Hinblick auf die „Prioritätsliste Internetvollzug“ aufgeworfenen Fragen; in der Tat erschließen sich zwar einige der in der Liste enthaltenen Werte und ihre Bedeutung für den Vollzug der Glücksspielaufsicht nicht oder nicht ohne weiteres. Der Antragsgegner hat insoweit auch keine Aufklärung geleistet. Allerdings reichen die im Eilverfahren feststehenden Erkenntnisse für ein Einschreiten gegen die Antragstellerin aus, insbesondere die erhebliche Anzahl der Besucher der Website, die mit 161.000 im monatlichen Durchschnitt des 1. Quartals 2014 in der Liste angegeben wird. Dieser Umstand in Zusammenschau mit den Gefahren, die von der Vermittlung von Internet-Zweitlotterien für die Ziele des Staatsvertrages - insbesondere die in § 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 GlüStV genannten Ziele der Bekämpfung von Glücksspielsucht und der Gewährleistung des Jugendschutzes - ausgehen, rechtfertigt das Einschreiten des Antragsgegners jedenfalls auch unter dem Aspekt des Art. 3 Abs. 1 GG. Die von Antragstellerseite geforderte „länderspezifische Marktbetrachtung“ zur Wahrung des Föderalismusprinzips vermag zu keinem anderen Ergebnis zu führen, weil insoweit der landesgesetzliche Auftrag zur gegenseitigen Absprache der Glücksspielaufsichtsbehörden nach § 9 Abs. 3 Satz 1 GlüStV besteht, der keinen Widerspruch zum Föderalismusprinzip bildet, sondern seiner Stärkung dient.

17

Die noch im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht beanstandete Kostenfestsetzung und die dem Bescheid beigefügte Kostenrechnung des Antragsgegners sind nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens.

18

Die Kostenfolge ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO.

19

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG.

20

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).