

**Titel:**

**Untersagung der Vermittlung einzelner Sportwetten**

**Normenketten:**

GlüStV § 9 Abs. 1 S. 2, 3 Nr. 3, § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 3, Abs. 3, § 21 Abs. 1, Abs. 4

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1

**Leitsätze:**

1. § 9a Abs. 3 GlüStV regelt die länder einheitliche Zuständigkeit für die Glücksspielaufsicht nur, soweit die Tätigkeit der Konzessionsnehmer im in der Zulassung geregelten Bereich bzw. das Veranstalten von Sportwetten betroffen ist. (Rn. 62) (redaktioneller Leitsatz)

2. Der Erlaubnisvorbehalt des § 4 Abs. 1 GlüStV für öffentliche Glücksspiele unterliegt keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, weil er unabhängig von einem etwaigen unionsrechtswidrigen Glücksspielmonopol den verfassungs- und unionsrechtlich legitimen Zielen des Jugend- und Spielerschutzes und der Kriminalitätsbekämpfung im Wege einer präventiven Prüfung der Erlaubnisvoraussetzungen dient. (Rn. 67) (redaktioneller Leitsatz)

3. (Live-) Wetten auf Ereignisse sowie den Zeitpunkt, die Anzahl und das Verhältnis der Ereignisse (z. B. Tor, Torschütze, (Live-) Wetten auf das erste/nächste Tor, LiveWetten auf das nächste Tor/Tore ab jetzt in der ersten Halbzeit, Team Duelle, Torschützen Duell, Anstoß, Einwurf, Eckball, Abstoß, Freistoß, Punkte, Torschütze, Eigentor, Elfmeter sowie Wetten auf gelbe/rote Karte, etc.) sind unzulässig. (Rn. 70) (redaktioneller Leitsatz)

4. Die (formlose) Duldung für einen Sportwettenveranstalter kann hinsichtlich der Erlaubnisfähigkeit einzelner Wetten einer aufsichtsrechtlichen Untersagungsverfügung nicht entgegengehalten werden und auch bezüglich der Aufsichtsbehörde keine Bindungswirkung entfalten. (Rn. 90) (redaktioneller Leitsatz)

5. Der Vermittler von Sportwetten kann sich nicht darauf verlassen, dass sein Wettanbieter keine unzulässigen Sportwetten veranstaltet, sondern muss selbst kontrollieren, dass es sich bei den von ihm vermittelten Wetten nicht um Wetten handelt, die nach § 21 Abs. 1 S. 1 oder § 21 Abs. 4 S. 3 GlüStV nicht erlaubt werden können. (Rn. 102) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Untersagung der Vermittlung einzelner Sportwetten, Zuständigkeit der örtlichen Aufsichtsbehörde, Duldung des Sportwettenveranstalters, Duldung der Vermittlungsstelle, Bestimmtheit der Untersagungsverfügung, Ermessensausübung, unerlaubtes Glücksspiel, Vermittlung, Sportwette, Ergebnisswette, Livewette, Zuständigkeit, Erlaubnisvorbehalt, Duldung, Untersagung, Ermessen

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 6375

**Tenor**

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Die Kosten des Verfahrens hat die Klägerin zu tragen.
- III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

**Tatbestand**

1

Die Klägerin wendet sich gegen eine von der Beklagten verfügte Untersagung für die Vermittlung von Sportwetten als Ereignis- und LiveWetten, die Werbung hierfür sowie die Androhung von Zwangsgeldern für den Fall der Nichtbeachtung der Anordnung.

2

Die Klägerin betreibt seit 29. Oktober 2015 eine Vermittlungsstelle für Sportwetten. Diese Wettvermittlungsstelle wurde mit Bescheid der Regierung von ... vom 23. Februar 2018 i.d.F. vom 19. Dezember 2019 in die gegenüber dem Veranstalter erteilte Duldung einbezogen.

**3**

Die Beklagte traf im Rahmen von Betriebskontrollen am 21. Februar 2018 und am 15. März 2018 folgende Feststellungen:

**4**

In dem Sportwettbüro befanden sich neun Bildschirme, welche die bewettbaren Sportereignisse mit Zeitpunkt der Veranstaltung und den jeweiligen Wettquoten anzeigten. Auf zwölf Fernsehgeräten waren Sportübertragungen beziehungsweise -sendungen zu sehen. An neun Wettterminals mit Bildschirm konnten LiveWetten platziert werden. Zudem befanden sich zwei internetfähige PCs in der Wettvermittlungsstelle, die es ermöglichten, auf Websites von Sportwettanbieter zuzugreifen. Auf den in den Betriebsräumen aufgestellten Tischen lagen Wertscheine der Wettveranstalterin unter dem Markennamen „...“ aus. Außerdem wurden insbesondere die nachfolgenden Wetten auf die Sportarten Fußball, Tennis, Eishockey und Volleyball gemäß „...Fußball 1“ beziehungsweise den aushängenden Wettbildschirmen und Wettterminals angeboten:

**5**

- Torerfolg als Wette, bei der auf den Torschützen einer Europa League Partie gewettet werden kann (Fußball)

**6**

- Torschützen Duell als Wette, bei der fiktiv die Spieler gegnerischer oder gleicher Teams gegeneinander antreten, wobei auf Sieg, Niederlage oder Unentschieden in diesem Duell gewettet werden kann (Fußball)

**7**

- Torerfolg als Wette, bei der auf den Torschützen einer Bundesliga Partie gewettet werden kann (Fußball)

**8**

- Torerfolg als Wette, bei der auf den Torschützen einer Partie der Primera División gewettet werden kann (Fußball)

**9**

- Torerfolg als Wette, bei der auf den Torschützen einer Partie der Ligue 1 gewettet werden kann (Fußball)

**10**

- Torerfolg als Wette, bei der im Rahmen des Tagesspecials auf die Vorkommnisse „Tore Heimteam: Tore Auswärtsteam“, „Treffen alle am Tag spielenden Teams?“, „gibt es ein Spiel mit mehr als 4,5 Toren?“, „Gesamtzahl Tore“, „Heim Tore“, „Auswärts Tore“ und „Tore in der ersten Halbzeit“ gewettet werden kann (Fußball)

**11**

- Team Duell als Wette, bei der auf eine fiktive Partie gewettet werden kann, wobei das Ergebnis durch die Anzahl der Tore im tatsächlich stattfindenden Spiel der jeweiligen Mannschaften bestimmt wird (Fußball)

**12**

- Ergebnis erste Halbzeit, wobei Spielstand und Spielzeit auf den Wettbildschirmen und Wettterminals live angegeben waren (Fußball)

**13**

- Restzeit erste Halbzeit, wobei Spielstand und Spielzeit auf den Wettbildschirmen und Wettterminals live angegeben waren (Fußball)

**14**

- Satzgewinn, wobei Spielstand und Spielzeit live angegeben waren (Tennis)

**15**

- Satzgewinn, wobei Spielstand und Spielzeit auf den Wettbildschirmen und Wettterminals live angegeben waren (Volleyball)

**16**

- Drittelwette, wobei Spielstand und Spielzeit auf den Wettbildschirmen und Wettterminals live angegeben waren (Eishockey)

**17**

- Nächstes Tor, wobei Spielstand und Spielzeit auf den Wettbildschirmen und Wettterminals live angegeben waren (Fußball)

**18**

- Tore ab jetzt als Wette, bei der auf die Anzahl noch zu erzielender Tore im Spiel gewettet werden kann, wobei Spielstand und Spielzeit auf den Wettbildschirmen und Wettterminals live angegeben waren (Fußball)

**19**

- Nächstes Tor in der ersten Halbzeit, wobei Spielstand und Spielzeit auf den Wettbildschirmen und Wettterminals live angegeben waren (Fußball)

**20**

- Tore ab jetzt in der ersten Halbzeit, wobei Spielstand und Spielzeit auf den Wettbildschirmen und Wettterminals live angegeben waren (Fußball)

**21**

Mit Schreiben vom 26. März 2018 teilte die Beklagte der Klägerin unter ausführlicher Begründung mit, dass sie beabsichtige, alle materiell illegalen Sportwetten in den Betriebsräumen zu untersagen, und räumte ihr eine Äußerungsfrist bis spätestens 16. April 2018 ein. Stellungnahmen erfolgten am 16. April 2018 sowie am 18. April 2018. Auf diese wird im Einzelnen verwiesen.

**22**

Mit Bescheid vom 20. April 2018 untersagte die Beklagte in Ziffer I. der Klägerin ab dem 4. Mai 2018 die Vermittlung von Sportwetten als Ereignis- und LiveWetten in ihren Betriebsräumen, nahm von der Untersagung Ergebniswetten und LiveEndergebniswetten jedoch aus. Es wurde festgesetzt, dass folgende Ereignis- und LiveWetten (nicht abschließend) von der Untersagung umfasst sind:

**23**

- (Live-) Wetten auf Ereignisse sowie den Zeitpunkt, die Anzahl und das Verhältnis der Ereignisse (z.B. Tor, Torschütze, (Live-) Wetten auf das erste/nächste Tor, LiveWetten auf das nächste Tor/Tore ab jetzt in der ersten Halbzeit, Team Duelle, Torschützen Duell, Anstoß, Einwurf, Eckball, Abstoß, Freistoß, Punkte, Torschütze, Eigentor, Elfmeter sowie Wetten auf gelbe/rote Karte, etc.)

**24**

- LiveWetten auf Abschnitte z.B. Halbzeitergebnisse, Satz-, Drittel- und Viertelgewinne

**25**

- LiveWetten auf die Restzeit

**26**

- LiveWetten auf evtl. noch fallende Tore

**27**

- (Live-) Wetten Fantasy Fußballspiele.

**28**

Die Werbung für die in Ziffer I. des Bescheids genannten Sportwetten als Ereignis- und LiveWetten wurde der Klägerin ab 4. Mai 2018 untersagt (Ziffer II). Für den Fall, dass die Klägerin Wetten i.S.d. Ziffer I. vermittelt, wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000,00 € angedroht (Ziffer III). Für den Fall, dass die Klägerin der Verpflichtung aus Ziffer II. des Bescheids zuwiderhandelt, wurde ein Zwangsgeld von 5.000,00 € angedroht (Ziffer IV).

**29**

Zur Begründung des Bescheids hat die Beklagte ausgeführt, die am 21. Februar 2018 und am 15. März 2018 durchgeführten Betriebskontrollen hätten ergeben, dass die Klägerin in den Betriebsräumen aktuell unzulässige Live-Wetten i.S.d. § 21 Abs. 4 Satz 2 GlüStV sowie unzulässige Ereigniswetten i.S.d. § 21 Abs. 4 Satz 3 Halbsatz 2 GlüStV angeboten und vermittelt habe.

### 30

Die Untersagung der Vermittlung der unzulässigen Sportwetten sei auf der Grundlage des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV erfolgt. Die Untersagung der Werbung für die unzulässigen Sportwetten in Ziffer II. des Bescheides beruhe auf § 9 Abs. 1 GlüStV. Die in Ziffer I. des Bescheids genannten (Live-) Wetten bezogen auf die Ereignisse Anstoß, Einwurf, Eckball, Abstoß, Freistoß, Punkte, Torschütze, Eigentor, Elfmeter sowie auf eine gelbe/rote Karte würden zwar bislang nicht in den Räumlichkeiten der Klägerin angeboten. Es sei jedoch geboten diese ohnehin unzulässigen (Live-) Wetten aufzuzählen, da Wettprogramme häufig geändert würden. Die Anordnungen in den Ziffern I. und II. des Bescheides entsprächen einer pflichtgemäßen Ermessensausübung und widersprächen nicht den Leitlinien des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 28. Januar 2016, da diese keine ermessensbindende Wirkung entfalten würden. Das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände habe Vorrang vor den wirtschaftlichen Interessen der Klägerin an der Fortführung der unerlaubten Vermittlung von Sportwetten. Die angebotenen Wetten seien absolut nicht erlaubnisfähig. Der Klägerin sei es nach wie vor möglich, zulässige Wetten wie Ergebnissetten und Live-Endergebnissetten zu vermitteln. Der Eingriff in die Berufsausübung sei gerechtfertigt, da mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags vernünftige Gründe des Allgemeinwohls verfolgt würden. Bei der Bemessung der angedrohten Zwangsgelder habe sich die Beklagte an den wirtschaftlichen Interessen der Klägerin orientiert. Dieses ergebe sich aus dem Kundenaufkommen, der Anzahl der Wettterminals sowie der Höhe der bei Sportwetten im Allgemeinen zu erzielenden Umsätze.

### 31

Auf den Bescheid wird im Einzelnen verwiesen.

### 32

Mit Schriftsatz vom 3. Mai 2018 hat die Klägerin Klage erheben lassen und beantragt,

### 33

die Untersagungsverfügung der Beklagten vom 20. April 2018 aufzuheben.

### 34

Die Klägerin vermittele Wetten der Firma ... Co. Ltd.. Die Veranstaltung von Wetten durch dieses ... Unternehmen werde durch den Freistaat Bayern aktiv geduldet. Dies ergebe sich insbesondere aus dem Duldungsbescheid der Regierung von ... vom 23. Februar 2018. Dabei handle es sich nicht nur um eine passive Duldung. Vielmehr habe es eine administrative Entscheidung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr gegeben, insgesamt bis zu 35 Wettveranstalter widerruflich zu dulden, wobei die Übersendung der Vollzugsleitlinien der äußere Ausdruck dieser Duldung sei und zugleich deren Umfang für die betroffenen Veranstalter verbindlich konkretisiere. Diesen Sachverhalt habe erst der Bayerische Verwaltungsgerichtshof im Urteil vom 8. März 2018 (10 B 15.994) hervorgehoben. Es liege eine aktive Duldung vor, deren Umfang von der Beachtung der Leitlinien zum Vollzug vom 28. Januar 2016 abhängt, somit keine Duldung greife, wenn sich die Veranstaltung außerhalb der Leitlinien bewege. Dies betreffe auch die Ausgestaltung des Wettprogramms. Was genau der Inhalt der „erteilten“ Duldung gegenüber den Wettveranstaltern sei, werde vom Verwaltungsgerichtshof nicht näher ausgeführt. Allerdings sei davon auszugehen, dass der Inhalt derselbe sei wie auch gegenüber den Vermittlern: nämlich ein Absehen vom Erlass einer Untersagungsverfügung und zwar auch seitens der nachgeordneten Behörden. Wenn also die Regierung von ... eine Duldung ausgesprochen habe, so dürfe die Beklagte keine Untersagung erlassen. Die Untersagungsverfügung sei jedenfalls ermessensfehlerhaft, weil sie der gegenüber der Firma ... erteilten Duldung gerade des in Rede stehenden Wettangebots durch eine übergeordnete Behörde widerspreche. Diese Duldung habe zum Inhalt, dass bei Beachtung der Leitlinien bei der Veranstaltung von Sportwetten durch ... eine Untersagung nicht erfolge. Es gehe im vorliegenden Fall um die Rechtswirkungen der Duldung gegenüber dem Veranstalter im Hinblick auf nachgeordnete Behörden, die bislang in der Rechtsprechung noch nicht näher thematisiert worden seien, wohl auch deshalb, weil die Existenz dieser Duldungen zunächst behördlicherseits nicht bestätigt worden sei, während sie inzwischen aus förmlichen Duldungsbescheiden abgeleitet werden könne und auch vom Verwaltungsgerichtshof im Urteil vom 8. März 2018 anerkannt worden sei. Die Veranstalterduldung sei rechtmäßig, insbesondere sei die „Erteilung“ der Duldung durch die zuständige Behörde erfolgt. Die Duldung sei auch rechtmäßig, als darin auf die Definition des „Ausgangs“ von Sportereignissen in den Vollzugsleitlinien vom 28. Januar 2016 Bezug genommen werde. Letztlich sei die Veranstalterduldung selbst dann für die Beklagte verbindlich und zu beachten, wenn sie auch unzulässigerweise materiell

unerlaubte Wettformen erfassen würde. Die Veranstalterduldung sei als Verwaltungsakt anzusehen, dessen Wirksamkeit bekanntlich nicht notwendigerweise die Rechtmäßigkeit voraussetze. Die aktive Duldung hänge davon ab, dass die unter III. der Vollzugsleitlinien genannten Anforderungen in ihrer Gesamtheit eingehalten würden. Welche das in Bezug auf das Wettprogramm seien, werde in den Vollzugshinweisen detailliert dargelegt. Sofern diese Anforderungen eingehalten würden, könne eine Untersagung nicht ausgesprochen werden. Vor Erlass einer Untersagungsverfügung müsse die aktive Duldung durch die Behörde widerrufen werden.

### **35**

Die aktive Duldung der Wettveranstalter schränke auch ein Vorgehen gegen die Wettvermittler ein. Es bestehe ein direkter Widerspruch zur Duldung, wenn die Vermittlung wegen fehlender Erlaubnisfähigkeit bereits der Wettveranstaltung untersagt werde. Es entstünde ein Flickenteppich, bei dem ein und dasselbe Verhalten je nach Ort innerhalb Bayerns entweder geduldet oder untersagt wäre. Die Wettveranstalter müssten entweder landesweit das Wettprogramm ändern, obwohl die ihm erteilte Duldung gerade auch das Wettprogramm miterfasse, oder aber er müsse landesweit unterschiedliche Wettprogramme anbieten. Rechtstechnisch führe der Erlass einer Untersagung entgegen einer bestehenden Duldung zu einem unheilbaren Ermessensfehler.

### **36**

Die Untersagungsverfügung beziehe sich jedenfalls teilweise auf Wettformen, die von der gegenüber ... erteilten Duldung abgedeckt seien. So seien Live-Wetten auf Ereignisse dann von der Duldung abgedeckt, wenn sie sich im Ergebnis unmittelbar niederschlagen würden, wie namentlich die Erzielung eines Tores. Die Beklagte gehe von einem völlig falschen „Ergebnisbegriff“ aus. Zudem würde sich die Untersagung auf Wettarten erstrecken, die von der Klägerin nicht vermittelt werden würden. Des Weiteren sei die Klägerin nicht die unmittelbare Quelle der „Gefahr“.

### **37**

Zudem dürfe die Beklagte von ihrer zwar bestehenden Zuständigkeit bis zur Konzessionserteilung nur im Einvernehmen mit der materiell zuständigen Behörde des Landes Hessen (Regierungspräsidium Darmstadt, § 16 Abs. 3 HGLüG) Gebrauch machen. Es liege ein Zuständigkeitsübergreif vor, da die Beklagte ohne jede Rücksprache vorgegangen sei. Die Beklagte dürfe nach einer Konzessionsvergabe einem unerlaubt tätigen Vermittler auch nicht vorhalten, er vermittele unerlaubte Ereigniswetten, wenn sämtliche Wettarten, die er vermittele, durch Konzessionsbescheide gegenüber Dritten erlaubt worden wären. In einem solchen Fall dürfe die Untersagung nur auf die formelle, nicht aber auf eine behauptete materielle Illegalität gestützt werden, da selbst eine rechtswidrige Konzessionierung bestimmter Wettarten für die Beklagte nicht nur im konzessionierten, sondern auch im nicht konzessionierten Bereich verbindlich wäre. Auch nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Urteil vom 8. März 2018 (10 B 15.990 und 10 B 15.994) dürfe die Landesbehörde Aussagen zur Erlaubnisfähigkeit des Wettangebots nicht treffen, weil dies Aufgabe der für das länderübergreifende Konzessionsverfahren zuständigen Behörde sei.

### **38**

Das um die gegen Unionsrecht verstoßenden Vorschriften reduzierte Prüfprogramm der Regelungen des Glückspielstaatsvertrags würde sich auf die Einhaltung der vermittlungsbezogenen Vorschriften beschränken. Aussagen zur Erlaubnisfähigkeit des Wettangebots dürfe die Landesbehörde nach einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (U.v. 8.3.2018 - 10 B 15.994 - juris Rn. 31, 45f.), die auf aufsichtliches Einschreiten bzw. Duldungsverfahren übertragbar sei, nicht treffen. Die Behörde könne nicht in einem Untersagungsverfahren über die materiell zulässigen Wettarten entscheiden, da sie dies auch nicht im Rahmen eines echten Erlaubnisverfahrens prüfen könne. Die Beklagte habe sich weder an die von den obersten Glückspielaufsichtsbehörden der Länder gemeinsam ausgearbeiteten „Leitlinien“ vom 28. Januar 2016 gebunden gefühlt noch an den Musterkonzessionsbescheid vom 27. August 2014. Die Beklagte nehme für sich das Recht in Anspruch, die Beurteilung der zuständigen Behörde des Landes Hessen hinsichtlich der Bewertung der Erlaubnisfähigkeit von Wetten für sich als unverbindlich ignorieren zu dürfen. Dies werde besonders deutlich, wenn die Untersagung auch Wettarten erfasse, die im Musterkonzessionsbescheid als erlaubnisfähig bezeichnet worden seien. Die Beklagte provoziere ein Gerichtsverfahren, um entgegen der für die Beklagte viel zu weichen Haltung der zuständigen Behörde des Landes Hessen durch Gerichtsentscheidungen strengere Grenzlinien ziehen zu können, so beispielsweise für die Wette auf das „nächste Tor“. Nur dann, wenn das Land Hessen kategorisch jede Mitwirkung bei Maßnahmen gegen unerlaubte Wettangebote, namentlich durch Konkretisierung der erlaubnisfähigen und

der nicht erlaubnisfähigen Wettarten, ablehnen sollte, könnten die Länder eventuell eine „Notstandskompetenz“ in Anspruch nehmen. Es gebe auch keine Grundlage für die Annahme eines „mutmaßlichen Einverständnisses“, da das Land Hessen beispielsweise die Wette „erstes - nächstes Tor“ im Widerspruch zur Untersagung der Beklagten erlaube. Auch wenn die Beklagte die Untersagung an die „Bewertung einzelner Wetten nach Abstimmung der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden, Stand 25. Juli 2018“ angepasst habe, ersetze dies nicht das erforderliche Einvernehmen. Die Entscheidung sei nicht einstimmig ergangen und die Glücksspielaufsichtsbehörden hätten keine außenwirksame Vollzugszuständigkeit.

### 39

Die Untersagungsverfügung genüge auch nicht dem Bestimmtheitsgebot, da sie dem Adressaten nicht ermögliche, zu erkennen, welche Wettarten vermittelt werden dürften. Die Begriffe „Ergebniswetten“ und „Live-Endergebniswetten“ würden im Bescheid nicht in allgemeingültiger Form konkretisiert. Dass es im Bescheid Beispiele für untersagte Wetten gebe, besage nur, dass der Adressat wisse, dass er diese Wetten nicht vermitteln dürfe. Es sei beispielsweise nicht klar, ob unter Ergebniswetten auch Wetten, die aufgrund ihrer konkreten Bezeichnung oder Beschreibung den äußeren Eindruck einer Ereigniswette machen würden, ohne es zu sein, subsumiert werden müssten. Dies gelte vor allem für Wetten im Zusammenhang mit den Ereignissen um Tore. Aus dem Bescheid gehe nicht einmal klar hervor, was genau die Beklagte als das „Endergebnis“ eines Sportereignisses ansehe. Auch im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 37), komme extreme Unsicherheit hinsichtlich der Einordnung konkreter Wettarten auf, beispielsweise bei der Wette „Schießen beide Teams ein Tor?“. Auf Seite 6 (wohl Seite 7) des Bescheids lasse die Beklagte erkennen, dass sie als „Ergebnis“ ausschließlich Sieg oder Niederlage anerkenne, was in letzter Konsequenz bedeuten würde, dass eine Wette auf das exakte Endergebnis sowohl als Live - als auch als Pre-Match-Wette verboten wäre. Zwar habe die Beklagte während des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes im Beschwerdeverfahren mit dem Schriftsatz vom 26. September 2018 einige Wetten genannt, die nach der länderübergreifenden Verständigung zulässig sein sollten und hinsichtlich derer klargestellt werde, dass sie von der Untersagung nicht erfasst seien sollten. Die Endzeitergebniswette (Ziffer 8a der Liste vom 25. Juli 2018) sei allerdings nicht dabei. Die Beklagte bezeichne Wetten allein deshalb als Ereigniswetten, weil in den Erklärungen der Wetten Formulierungen gebraucht würden, die den Eindruck erwecken würden, als werde auf Ereignisse innerhalb des Sportereignisses und nicht auf das Endergebnis gewettet. Jede Ergebniswette lasse sich jedoch zugleich auch als Ereigniswette formulieren. Auch bei den Live-Wetten stelle sich die Frage, ob die Beklagte nur Tendenzwetten von der Untersagung habe ausnehmen wollen und ob darüber hinaus weitere Voraussetzung sei, dass die Ergebniswette auch als solche vermarktet werde und nicht Formulierungen gebraucht würden, die auf Ereignisse innerhalb des Spiels abstellen würden. So lasse sich beispielweise über die „Handicap-Wetten“ keine klare Aussage aus dem Bescheid entnehmen. Die Beklagte hätte für eine trennscharfe Abgrenzung untersagter und nicht untersagter Wetten sorgen müssen, wobei die Nennung konkreter Beispiele eher verwirrend als hilfreich sei. Besondere deutlich werde dies an der Auseinandersetzung über die Wette „Schießen beide Teams ein Tor?“. Es würden seitens der Klägerin verschiedene Definitionen vorgeschlagen. Die Modifikation des Bescheids durch die Beklagte mit dem Schriftsatz vom 26. September 2018 führe zu einer offenkundigen Diskrepanz zwischen Inhalt und Begründung.

### 40

Des Weiteren werde auf Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (B.v. 18.6.2018 - 8 B 12.17 - juris Rn. 5; U.v. 15.6.2016 - 8 C 5.15) verwiesen, wonach Grund zur Annahme bestehe, dass das Vermitteln von Wetten auch ohne behördliche Erlaubnis legal ausgeübt werden könne. Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (U.v. 4.2.2016 - C-336/14, Ince - juris Rn. 59) könne der erlaubnislosen Vermittlung von Sportwetten ein rechtswirksamer Erlaubnisvorbehalt nur dann entgegen gehalten werden, wenn tatsächlich eine Erlaubnismöglichkeit bestehe und diese auch hinreichend bekannt gemacht worden sei. An dieser Erlaubnismöglichkeit fehle es im Bereich der Sportwetten. Deshalb dürfe der Erlaubnisvorbehalt nicht angewandt werden, selbst wenn ein Gericht zum Ergebnis käme, dass es sich eigentlich nicht um „Endergebniswetten“ handle, sondern um Ereigniswetten. Der Europäische Gerichtshof habe ein klares Verbot der strafrechtlichen Ahndung aufgestellt.

### 41

Zudem wäre, selbst wenn man eine Untersagung für grundsätzlich möglich halte, die konkrete Verfügung deshalb unverhältnismäßig, weil sie nicht klar und unmissverständlich zulässige Pre-Match-Ergebniswetten und Live-Endergebniswetten aus ihrem Tenor ausklammere. Die Beklagte mache die Unzulässigkeit nicht am Inhalt der Wette fest, sondern an der Form ihrer Vermarktung. Eigentlich sollte jedoch der Aspekt der Verständlichkeit des Wettinhalts für den Kunden das Hauptkriterium sein. Dies gelte auch hinsichtlich den Ausführungen der Kammer im Eilbeschluss, wonach Live-Wetten auf eventuell noch fallende Tore unzulässig seien. Unmissverständlich sei die von der Klägerin im Schriftsatz vom 9. August 2018 vorgeschlagene Definition.

#### 42

Des Weiteren sei die Untersagungsverfügung ermessensfehlerhaft, weil sie der gegenüber der Wettveranstalterin der Klägerin erteilten Duldung gerade des in Rede stehenden Wettangebots widerspreche. Die Kammer habe in den Ausführungen in ihrem Eilbeschluss verkannt, dass es der obersten Glückspielaufsichtsbehörde des Freistaats Bayern durchaus möglich sei, für einen nach abstrakten Kriterien definierten Teilbereich von Wetten anlässlich sportlicher Wettkämpfe eine Duldung auszusprechen, ohne dass zuvor in einem Verwaltungsverfahren eine Überprüfung konkreter Wettprogramme stattgefunden habe. Insoweit gelte dasselbe wie für die Konzessionsvergabestelle selbst. Auch für die neue Konzessionsantragsstellung ab 2. Januar 2020 werde vom Regierungspräsidium Darmstadt als zuständiger Behörde lediglich erwartet, dass der Antragsteller erkläre, nur Sportwetten auf Grundlage des § 21 GlüStV i.V.m. den „Leitlinien“ vom 28. Januar 2016 zu vertreiben, demgegenüber die Antragsunterlagen gerade keine detaillierte Darstellung des beabsichtigten Wettprogramms enthalten müssten, sodass insoweit auch keine Prüfung stattfinden könne. Die Ansicht der Kammer im Eilbeschluss sei nicht nachvollziehbar. Hiernach liefe letztlich die Duldung des Veranstalters ins Leere, weil nicht einmal die simpelste Tendenzwette von der Veranstalterduldung erfasst wäre. Eine Untersagung des Betriebs von Wettvermittlungsstellen sei weiterhin nur dann möglich, sofern die Person des Vermittlers, der Standort oder die Art und Weise der Vermittlung materiell nicht erlaubnisfähig wären. Anders liege es jedoch dann, wenn das Vorgehen gegen eine Wettvermittlung mit einer fehlenden Erlaubnisfähigkeit bereits der Wettveranstaltung begründet werde. Live-Wetten seien zulässig auf noch fallende Tore, auf die Restzeit, auf Torerfolg, auf das nächste Tor, genauso wie auf Satzgewinne im Tennis bzw. Volleyball und die Teamduelle als Kombinationswette. Die Liste von 25. Juli 2018 habe zu keiner inhaltlichen Beschränkung der Duldung geführt, da sie den Wettveranstaltern nie offiziell zur Kenntnis gebracht worden sei.

#### 43

Die Klägerin sei auch nicht richtiger Adressat der Maßnahme. Sie vermittele lediglich den Zugang und habe keinerlei Einfluss auf das ... -Wettprogramm. Erst seit 2015 bestehe überhaupt die technische Möglichkeit, dass sich der Umfang von Wettangeboten je nach Standort und Bundesland geringfügig unterscheiden könne. Die von der Beklagten vorgelegten Anweisungen von ... an Wettvermittler würden keine Sperrung von Wettmöglichkeiten bewirken. Die Klägerin sei nicht in der Lage, im Alleingang der Untersagungsverfügung nachzukommen. ... habe derzeit für Deutschland vier unterschiedliche Versionen von Wettprogrammen, wobei nur eine dieser Versionen mit einer unterschiedlichen Rechtslage begründet sei. Tatsächlich gebe es im verbleibenden Bundesgebiet aber an ... -Standorten sogar mehr als nur drei unterschiedliche Zusammenstellungen von Wettmöglichkeiten, weil nicht nur einzelne Bundesländer, sondern sogar einzelne Kommunen im Alleingang Vorgaben zu Wettangeboten machen würden. ... sei allerdings nicht bereit, exklusiv für das Gebiet der Beklagten eigene Wettprogramme zu erstellen. So sei die Klägerin darauf beschränkt, die restriktivste der drei zur Verfügung gestellten Wettprogramm-Versionen zu verwenden, auch auf die Gefahr hin, dass darin Wettangebote enthalten seien, die bei ihr selbst gesperrt worden seien. Bei ... hätten die Vermittler keinerlei Möglichkeiten, einseitig das Wettprogramm zu beeinflussen. Demgegenüber hätten bei manchen Konkurrenten Vermittler die Möglichkeit, eigenmächtig nicht nur bestimmte Wettarten zu sperren, sondern derartige Sperren auch wieder aufzuheben. Hinsichtlich derjenigen Wettarten, die von der Duldung nicht erfasst seien, könne man eine Untersagung nicht rein vorsorglich erlassen.

#### 44

Auf die Klagebegründung wird im Einzelnen verwiesen.

#### 45

Die Beklagte hat beantragt,

**46**

die Klage abzuweisen.

**47**

Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, dass die Klägerin Einfluss auf das angebotene Wettprogramm habe. Der Wettveranstalter habe für seine Franchisepartner eine Vorgabe zur Einstellung der Kassensysteme erarbeitet, die den Wettvermittlern schriftlich mitgeteilt worden sei. In diesem Schreiben werde auf unzulässige Wetten verwiesen und den Franchisepartnern ausdrücklich empfohlen, ein eingeschränktes Wettprogramm anzubieten, um den Betrieb der Wettannahmestelle nicht zu gefährden. Die Klägerin habe auch einen Einfluss auf das Wettprogramm des Veranstalters, der Firma, wie sich aus dem ausdrücklichen Hinweis der Firma ... ergebe, dass die tatsächlichen Angebote in den ...-Shops aus regulatorischen Gründen eingeschränkt seien und von dem Wettprogramm abweichen könnten.

**48**

Der Untersagungsbescheid stelle keinen Übergriff in die Zuständigkeit des Landes Hessen dar. Bei dem vom Klägerbevollmächtigten zitierten Urteil des BayVGH vom 8. März 2018 gehe es um eine isolierte Vermittlungserlaubnis und nicht wie vorliegend um eine Untersagungsverfügung. So lange das Konzessionsverfahren keinen Abschluss gefunden habe, müssten die jeweiligen Landesbehörden die Erlaubnisfähigkeit von Wetten bewerten können.

**49**

Auch eine erteilte Duldung ändere nichts an der Möglichkeit der Beklagten, gegen offensichtlich materiell unzulässige Sportwetten vorzugehen, da die Duldung keine Aussage über die materielle Rechtmäßigkeit der Wettprogramme treffe. Insoweit handele die Beklagte weiterhin im Rahmen ihrer Kontrollbefugnisse nach § 9 GlüStV.

**50**

Auch sonstige Ermessensfehler lägen nicht vor. Da jeder Vermittler vor Ort steuern könne, welche konkreten Wetten er anbiete, entstehe ein unterschiedliches Wettprogramm gerade nicht aufgrund behördlicher Untersagungsverfügungen. Eine Reduzierung des Wettprogramms sei innerhalb von wenigen Tagen möglich, so dass die Klägerin auch richtiger Adressat sei. Die förmliche Untersagung der materiell unzulässigen Wettarten sei eine mögliche, geeignete und auch verhältnismäßige Maßnahme der Beklagten. Der Klägerin werde durch die Untersagungsverfügung der Betrieb nicht gänzlich untersagt, sondern lediglich beschränkt. Die Klägerin habe im Rahmen der wiederholten Kontrollen gezeigt, dass sie nicht bereit sei, sich an die geltende Rechtslage zu halten und materiell unzulässige Ereignis- und Live-Wetten aus dem Wettprogramm zu nehmen.

**51**

Die Untersagungsverfügung sei auch bestimmt genug. Es sei zu berücksichtigen, dass sich angesichts der nahezu unbegrenzten Möglichkeiten, aus verschiedensten Wettbestandteilen neue Wetzuschnitte zu schaffen, ein fester Katalog unzulässiger Wetten nicht aufstellen lasse. Des Weiteren stelle der Untersagungsbescheid in keiner Weise auf eine möglicherweise formelle Illegalität der Vermittlung von Sportwetten ab. Im Übrigen sei die Beklagte nicht daran gehindert, gegen offensichtlich materiell unzulässige Sportwetten vorzugehen. Der Gleichheitsgrundsatz werde ebenfalls nicht verletzt. Im Rahmen unangemeldeter Kontrollen bei allen Wettvermittlungsstellen, auch bei dem von der Klägerin angeführten Anbieter, hätten keine Verstöße festgestellt werden können.

**52**

Mit Schriftsatz vom 9. März 2020 ließ die Klägerin den bisherigen Vortrag wiederholen und vertiefen. Die Duldung sei unter der Nebenbestimmung erteilt worden, dass die Wettvermittlungsstellen nur das Wettprogramm des Veranstalters vermitteln dürften, so dass ein Widerspruch zur angefochtenen Untersagung bestehe. Faktisch werde derzeit im Wettbüro der Klägerin ein Wettprogramm vermittelt, das in dieser Form ausschließlich in den beiden ... Wettbüros angeboten werde und nicht identisch mit dem bundesweit vertriebenen Wettprogramm des Veranstalters sei. Aus der Nebenbestimmung im Bescheid vom 23. Februar 2018 zur Duldung gegenüber der Fa. ... lasse sich jedenfalls eine grundsätzliche Billigung des Wettprogramms des Veranstalters ableiten, soweit dieses mit den Vollzugsleitlinien vom 28. Januar 2016 übereinstimme, so dass ein Zuständigkeitsübergriff vorliege.

**53**

Vor dem Wort „Sportwetten“ im Tenor fehlten die Worte „nicht konzessionierten“ bzw. „unerlaubten“, da sonst selbst nach Erteilung einer Konzession von dieser erfasste Wetten untersagt seien. Der Tenor erfasse auch Wetten, die nach dem Verständnis des bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr erlaubnisfähig und der bayrischen Staatlichen Lotterieverwaltung bereits tatsächlich erlaubt worden seien, wie sich aus den genehmigten Teilnahmebedingungen für die Sportwette Oddset ergebe. Die Untersagung habe bis zur Konzessionserstvergabe befristet bzw. auf nicht konzessionierte bzw. unerlaubte Sportwetten beschränkt werden müssen. Das Fehlen einer Konzession im Erlasszeitpunkt könne zwar eine Untersagung rechtfertigen, nicht jedoch deren zeitlich unbefristete Erstreckung unter Einschluss auch konzessionierter Wetten.

#### **54**

Die Fortgeltung der Untersagung sei unabhängig von der mittlerweile vorliegenden Duldung nach dem 31. Dezember 2019 auch im Hinblick auf das Inkrafttreten des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrags rechtswidrig. Nach diesem käme zur Auflösung des Normwiderspruchs zwischen § 10 Abs. 1 und § 10a Abs. 2 GlüStV 2020 nur die rückwirkende Konzessionierung zum 1. Januar 2020 in Betracht, so dass die Beklagte jedenfalls seit diesem Zeitpunkt nicht mehr berechtigt sei, im Alleingang und ohne Einvernehmen der Konzessionsvergabestelle verbindlich die Erlaubnisfähigkeit bestimmter Wettarten zu beurteilen und zu untersagen. Das Land Hessen vertrete wie insgesamt mindestens drei Bundesländer auch einen anderen Standpunkt als die Beklagte, was sich etwa aus der „Bewertung einzelner Wetten nach Abstimmung der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden Stand 25.07.2018“ ergebe. Insbesondere werde die Bewertung der Wette „nächstes Tor“ als unzulässig mutmaßlich vom Land Hessen nicht geteilt. Dass es gesetzlich keinen Einvernehmenstatbestand gebe, habe nur den Grund, dass sich der Gesetzgeber überhaupt keine Gedanken gemacht habe, was in der Übergangszeit zwischen Inkrafttreten des Vertrages und der Konzessionserstvergabe geschehen solle. Durch die Bekanntgabe unterschiedlicher, angeblicher Länderbeschlüsse und die gleichzeitige Geheimhaltung des Musterkonzessionsbescheids vom 27. August 2014 werde ein völlig verzerrtes Bild des Meinungsstands unter den Ländern erzeugt. Auch wenn es weiterhin scheinbar eine Mehrheit von 12 Bundesländern dafür gebe, die Wette auf das erste/nächste Tor für eine Ereigniswette zu halten, ändere dies nichts daran, dass die außenwirksame Rechtsmacht, verbindlich über die Zulassung oder Nichtzulassung dieser Wette zu entscheiden, jedenfalls für Zeiträume ab dem 1. Januar 2020 allein beim Bundesland Hessen liege.

#### **55**

Die Weitergeltung der Untersagungsverfügung unter neuer Rechtslage sei auch inhaltlich unverhältnismäßig, weil diese an die faktischen Verhältnisse unter Geltung des GlüStV 2011 anknüpfe, jedoch nicht auf dessen Geltungszeitraum befristet sei.

#### **56**

Einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage hat die Kammer abgelehnt (VG Augsburg, B.v. 4.7.2018 - Au 8 S 18.795). Auf die Entscheidung wird verwiesen. Die Klägerin hat im Rahmen des Beschwerdeverfahrens ihren Eilantrag zurückgenommen, so dass der Beschluss damit wirkungslos geworden ist (BayVGH, B.v. 31.7.2019 - 23 CS 18.1452).

#### **57**

In der Sache wurde am 10. März 2020 mündlich vor Gericht verhandelt. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die vorgelegten Behördenakten sowie die Gerichtsakte, auch im Verfahren Au 8 S 18.795, und auf das Protokoll über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe**

I.

#### **58**

Die auf Aufhebung des Bescheids vom 20. April 2018 gerichtete Anfechtungsklage ist zulässig, bleibt jedoch erfolglos. Der Bescheid ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

#### **59**

1. Ziffer I. des Bescheids ist rechtmäßig.

#### **60**

1.1 Rechtsgrundlage für die streitgegenständliche Untersagungsverfügung nach Ziffer I. des Bescheids ist § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV. Danach kann insbesondere die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele untersagt werden. Die zuständige Behörde des jeweiligen Landes kann gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen.

## 61

1.2 Die Beklagte ist gem. § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV i.V.m. Art. 4 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV für den Erlass der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung zuständig. Es besteht weder eine Zuständigkeit des Landes Hessen oder deren Behörden noch leidet die Untersagungsverfügung der Beklagten an einem Verfahrensmangel wegen fehlender Beteiligung dieser Behörden.

## 62

1.2.1 Eine Zuständigkeit der betreffenden Aufsichtsbehörde des Landes Hessen zum Erlass einer auf die materielle Rechtswidrigkeit des vermittelten Glücksspielangebots gestützten Untersagungsverfügung nach § 9a Abs. 3 i.V.m. § 9a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GlüStV besteht nicht. § 9a Abs. 3 GlüStV regelt die ländereinheitliche Zuständigkeit für die Glücksspielaufsicht nur, soweit die Tätigkeit der Konzessionsnehmer im in der Zulassung geregelten Bereich bzw. das Veranstellen von Sportwetten betroffen ist (Oldag in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 9a Rn. 10; OVG Lüneburg, B.v. 14.3.2018 - 11 LA 128/17 - juris Rn. 11 ff.). Da die Klägerin ausschließlich als Vermittler von Sportwetten tätig ist, ergibt sich aus § 9a Abs. 3 GlüStV keine Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde des Landes Hessen für eine Untersagungsverfügung.

## 63

1.2.2 Die Regelung in § 21 Abs. 1 GlüStV, wonach Wetten als Kombinations- oder Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten von Sportereignissen erlaubt werden können und Art und Zuschnitt der Sportwetten in der Erlaubnis zu regeln sind, führt ebenfalls zu keiner Zuständigkeitsverlagerung bei der Untersagung der Vermittlung von materiell nicht erlaubnisfähigen Sportwetten von der für den Sportwettenvermittler zuständigen Aufsichtsbehörde auf die für den Konzessionsnehmer zuständigen Aufsichtsbehörde. Die Erlaubnis nach § 21 Abs. 1 GlüStV wird gemäß § 4a Abs. 1 und Abs. 2 GlüStV als Konzession für alle Länder von der zuständigen Behörde erteilt. Durch dieses ländereinheitliche Verfahren soll sichergestellt werden, dass Art und Zuschnitt der Sportwetten gleichartig sind und ein einheitliches Angebot durch die Konzessionäre vorgehalten werden kann (Hecker/Ruttig in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 21 Rn. 34). Derzeit werden von der nach § 9a Abs. 2 Nr. 3 GlüStV für die Konzessionserteilung zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Hessen aber keine Konzessionen für Wettveranstalter vergeben, weshalb auch keine Erlaubnisse für die Veranstaltung einer bestimmten Art von Sportwetten erteilt werden. Das hat zur Folge, dass die vom Gesetzgeber u.a. beabsichtigte Beschränkung des Produktportfolios (LT-Drs. 16/11995) nicht bundeseinheitlich erreicht werden kann. Ein faktischer Nichtvollzug dieser gesetzlichen Regelungen zieht jedoch keine Verlagerung der vom Gesetzgeber eindeutig geregelten Zuständigkeit im Bereich der Glücksspielaufsicht nach sich (BayVGh, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 22, 23).

## 64

1.2.3 Etwas anderes ergibt sich entgegen der Auffassung der Klägerseite auch nicht aus dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 8. März 2018 (BayVGh, U.v. 8.3.2018 - 10 B 15.994 - juris Rn. 31, 45 f.). Zwar verweist der Bevollmächtigte der Klägerin auf eine Passage im Urteil, der zu Folge Landesbehörden Aussagen zur Erlaubnisfähigkeit eines Wettangebots nicht treffen dürften, weil dies Aufgabe der für das länderübergreifende Konzessionsverfahren zuständigen Behörde sei. Dabei ist jedoch zu beachten, dass das Konzessionsverfahren nicht abgeschlossen wurde. Solange es jedoch zu keinem Abschluss dieses Verfahrens kommt, solange müssen die jeweiligen Landesbehörden die Bewertung der Erlaubnisfähigkeit von Wetten, zumindest in Untersagungsverfahren, treffen können, um den Vollzug des GlüStV sicher zu stellen. Zudem betrifft das oben genannte Urteil eine andere Fallkonstellation, da es dort um einen Anspruch auf Erlass einer isolierten Vermittlungserlaubnis mit eventueller „positiven“ Feststellung der Zulässigkeit bestimmter Sportwettarten ging, im hier vorliegenden Verfahren jedoch um eine Untersagungsverfügung.

## 65

1.2.4 Die Beklagte musste das Land Hessen auch nicht am Verfahren beteiligen. Die Mitwirkung anderer Behörden (z.B. durch Einholung des Einverständnisses) ist nur erforderlich, wenn dies in außenwirksamen

Rechtsvorschriften, wie beispielsweise Gesetze, Rechtsvorschriften oder Satzungen, ausdrücklich geregelt ist. Eine Beteiligung des Landes Hessen ist im Bereich der glücksspielrechtlichen Aufsicht bei der Veranstaltung von Sportwetten jedoch nicht vorgeschrieben. Da derzeit keine Konzessionen vom Land Hessen vergeben werden, kann die streitgegenständliche Untersagung auch nicht in deren Zuständigkeitsbereich übergreifen. Ob diese rechtliche Situation anders zu beurteilen sein wird, wenn Konzessionen oder Erlaubnisse an Sportwettenveranstalter vom Land Hessen erteilt worden sind, bedarf vorliegend keiner Entscheidung, weil das Konzessionsverfahren gerade nicht abgeschlossen ist.

## 66

1.3 Des Weiteren erweist sich die Untersagung der Vermittlung von Sportwetten als Ereignis- und Livewetten (außer als Endergebniswetten) unter nicht abschließender Aufzählung bestimmter untersagter Wettarten als rechtmäßig.

## 67

1.3.1 Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV dürfen öffentliche Glücksspiele nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde vermittelt werden. Der Erlaubnisvorbehalt des § 4 Abs. 1 GlüStV unterliegt nach ständiger Rechtsprechung keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, weil er unabhängig von einem etwaigen unionsrechtswidrigen Glücksspielmonopol den verfassungs- und unionsrechtlich legitimen Zielen des Jugend- und Spielerschutzes und der Kriminalitätsbekämpfung im Wege einer präventiven Prüfung der Erlaubnisvoraussetzungen dient. Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs führen zu keinem anderen Ergebnis. Insbesondere der Ince-Entscheidung (EuGH, U.v. 4.2.2016 - C-336/14) lässt sich nicht entnehmen, dass das „Ahndungsverbot“ wegen fehlender Erlaubnis (d.h. aus formalen Gründen) dazu führt, dass auch die materiell-rechtlichen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages für private Sportwettenvermittler wegen des faktischen Fortbestands des glücksspielrechtlichen Monopols nicht anwendbar sind (BayVGh, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 20, 29; OVG Lüneburg, B.v. 14.3.2018 - 11 LA 128/17 - juris Rn. 19). Der Erlaubnisvorbehalt besteht monopolunabhängig fort (BayVGh, U.v. 8.3.2018 - 10 B 15.994 - juris Rn. 42).

## 68

Eine Erlaubnis zur Vermittlung öffentlicher Glücksspiele hat die Klägerin nicht. Die Erlaubnis darf auch nicht für das Vermitteln nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele erteilt werden (§ 4 Abs. 2 S. 2 GlüStV). Da die vermittelten Wetten auch wie nachfolgend dargestellt materiell-rechtlich unzulässig sind und die Beklagte ihre Untersagung hierauf gestützt hat, kommt es auf die von der Klägerin zitierte Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zur etwaigen Möglichkeit einer Vermittlung von Sportwetten ohne Erlaubnis nicht entscheidungserheblich an. Die im Anschluss an das Urteil des EuGH ergangene und von der Klägerin zitierte Rechtsprechung des BVerwG (U.v. 15.6.2016 - 8 C 5.15 - juris) führt aus, dass das Fehlen einer Erlaubnis die Untersagung der Sportwettenvermittlung auf der Grundlage des Glücksspielstaatsvertrags 2008 nicht rechtfertigen kann, wenn das für Private für eine Übergangszeit bis zur Anwendung einer glücksspielrechtlichen Neuregelung eröffnete Erlaubnisverfahren nicht transparent und diskriminierungsfrei ausgestaltet ist oder praktiziert wird und deshalb faktisch ein staatliches Sportwettenmonopol fortbesteht. Eine Aussage dahingehend, dass eine Untersagung der Sportwettenvermittlung nicht auf die fehlende Vereinbarkeit mit den unabhängig von einem möglicherweise faktisch fortbestehenden Sportwettenmonopol an die Sportwettenvermittlung gestellten materiell-rechtlichen Anforderungen gestützt werden kann, ist in diesem Urteil nicht enthalten (OVG Lüneburg, B.v. 8.5.2017 - 11 LA 24/16 - juris Rn. 36). Soweit den genannten Entscheidungen des EuGH und des BVerwG zu entnehmen ist, dass im Falle des faktischen Fortbestehens eines unionsrechtswidrigen staatlichen Sportwettenmonopols allein das Fehlen der Erlaubnis eine Untersagung der Sportwettenvermittlung nicht rechtfertigen kann, steht die angefochtene Verfügung damit in Einklang. Die Beklagte hat die Untersagung nicht auf eine wegen Fehlens der erforderlichen Erlaubnis formelle Illegalität, sondern darauf gestützt, dass die Vermittlung der streitigen Wetten materiell rechtswidrig ist. Dies ist nicht zu beanstanden. Dass für die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten grundsätzlich eine Konzession bzw. Erlaubnis erteilt werden kann, schließt nicht aus, auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV gegen die Veranstaltung und Vermittlung solcher Wetten vorzugehen, die nicht erlaubnisfähig sind und damit unerlaubtes Glücksspiel darstellen (OVG Lüneburg, B.v. 8.5.2017 - 11 LA 24/16 - juris Rn. 37).

## 69

1.3.2 Ausgangspunkt für die Beurteilung der materiellen Rechtmäßigkeit der von der Klägerin vermittelten Wetten und damit der Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung ist daher § 21 Abs. 1 Satz 1 GlüStV.

Danach sind Ergebniswetten auf den Ausgang von Sportereignissen sowie den Ausgang von Abschnitten von Sportereignissen als Einzel- und Kombinationswetten zulässig. Endergebniswetten dürfen auch als LiveWetten angeboten werden. Ansonsten sind gemäß § 21 Abs. 4 Satz 2 und Satz 3 GlüStV LiveWetten genauso wie Ereigniswetten ausgeschlossen. Neben der Endergebniswette sind auch Ergebniswetten auf einzelne Abschnitte des Sportereignisses zulässig, solange sie nicht in Form von LiveWetten vermittelt werden. Die Entscheidung des Gesetzgebers, Endergebniswetten als LiveWetten zuzulassen, indiziert ein enges Verständnis des Begriffs „Ergebnis“, da die LiveWetten wegen ihrer hohen Suchtgefahr grundsätzlich nach § 21 Abs. 4 Satz 2 GlüStV unzulässig und nur unter dem Gesichtspunkt der Kanalisierung des Wettangebots (LT-Drs. 16/11995, S. 30) zulassungsfähig sind. Der Gesetzgeber beabsichtigte die Zulassung von Live-Wetten nur in einem genau bzw. eng definierten Bereich. Darüber hinaus steht auch der Grundsatz der Begrenzung des Wettangebots in § 1 Nr. 2 GlüStV einer Erweiterung des Wettangebots durch eine entsprechende Auslegung des Begriffs „Ergebnis“ entgegen (BayVGH, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 36; OVG Lüneburg, B.v. 14.3.2018 - 11 LA 128/17 - juris Rn. 30; OVG Sachsen, B.v. 23.7.2019 - 6 B 178/18 - juris Rn. 10 ff.). Die ausdrückliche Klarstellung des Gesetzgebers in § 21 Abs. 4 Satz 3 Halbsatz 2 GlüStV, dass Ereigniswetten auch unter das Verbot von LiveWetten fallen, obwohl Ereigniswetten bereits nach § 21 Abs. 1 GlüStV nicht zulässig sind, führt zu keiner anderen Betrachtungsweise. Denn insoweit handelt es sich nur um eine nochmalige Hervorhebung der Unzulässigkeit von Ereigniswetten (Hecker/Ruttig in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 21 Rn. 55). Bezüglich des Vorliegens einer LiveWette greift § 21 Abs. 4 Satz 2 GlüStV. Die Regelungen des § 21 Abs. 1 und 4 GlüStV verstoßen auch nicht gegen die unionsrechtlichen Grundsätze der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit. Die Aussage des Europäischen Gerichtshofs, das „System [verstoße] gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit“ (EuGH, U.v. 4.2.2016 - C-336/14, Ince - juris Rn. 59), bezieht sich nämlich nur auf die Modalitäten eines „fiktiven“ Erlaubnisverfahrens. Hinreichend bestimmte materiell-rechtliche Regelungen, die nicht monopolabhängig sind und unabhängig von der Erteilung einer (fiktiven) Erlaubnis Anforderungen für das Veranlassen und Vermitteln von Glücksspielen aufstellen, sind damit nicht gemeint (vgl. BayVGH, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 30).

## 70

- Danach sind die (Live-) Wetten auf Ereignisse sowie den Zeitpunkt, die Anzahl und das Verhältnis der Ereignisse (z. B. Tor, Torschütze, (Live-) Wetten auf das erste/nächste Tor, LiveWetten auf das nächste Tor/Tore ab jetzt in der ersten Halbzeit, Team Duelle, Torschützen Duell, Anstoß, Einwurf, Eckball, Abstoß, Freistoß, Punkte, Torschütze, Eigentor, Elfmeter sowie Wetten auf gelbe/rote Karte, etc.) unzulässig. Die Geschehnisse stellen gerade nicht auf den Ausgang eines Sportereignisses beziehungsweise eines zeitlichen Abschnitts eines Sportereignisses ab (VG Augsburg, U.v. 8.5.2018 - Au 8 K 17.1666 - juris Rn. 80 ff.). So ist beispielsweise das Erzielen eines Tores ein Vorgang während eines Sportereignisses (BayVGH, B.v. 6.5.2015 - 10 CS 14.2669 - juris Rn. 38; BayVGH, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 36). Zwar hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport die Wetten „Welcher Spieler erzielt das erste Tor?“ beziehungsweise „Welche Mannschaft erzielt als erste ein Tor und gewinnt?“ im Jahr 2013 zugelassen (Hessischer Staatsanzeiger, Nr. 33, S. 1013 ff.). Diese einzelne Entscheidung des Landes Hessen führt jedoch nicht dazu, dass Behörden in Bayern daran gebunden wären. Da das Konzessionierungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, wurde die Entscheidung über die Zulässigkeit dieser Wetten nicht als Konzessionierungsbehörde getroffen, sondern als Staatsbehörde eines einzelnen Bundeslandes, die in anderen Bundesländern keine Bindungswirkung entfalten kann (vgl. BayVGH, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 50 f.; OVG Lüneburg, B.v. 14.3.2018 - 11 LA 128/17 - juris Rn. 40; OVG Sachsen, B.v. 23.7.2019 - 6 B 178/18 - juris Rn. 10 ff.).

## 71

- Zwar sind Wetten auf Abschnitte von Sportereignissen, wie z. B. Halbzeitergebnisse, Satz-, Drittel- und Viertelgewinne, gem. § 21 Abs. 1 Satz 1 GlüStV zulässig. Dies gilt jedoch nur, solange sie nicht in Form von LiveWetten vermittelt werden (BayVGH, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 35; OVG Lüneburg, B.v. 14.3.2018 - 11 LA 128/17 - juris Rn. 31). Von der Beklagten wurde nur die Vermittlung von LiveWetten untersagt. Deren Unzulässigkeit ergibt sich aus § 21 Abs. 4 Satz 2 GlüStV (VG Augsburg, U.v. 8.5.2018 - Au 8 K 17.1666 - juris Rn. 86).

## 72

- LiveWetten auf die Restzeit sind gem. § 21 Abs. 4 Satz 2 GlüStV als Wetten während des laufenden Sportereignisses unzulässig (VG Augsburg, U.v. 8.5.2018 - Au 8 K 17.1666 - juris Rn. 87; OVG Sachsen, B.v. 23.7.2019 - 6 B 178/18 - juris Rn. 12).

### 73

- LiveWetten auf eventuell noch fallende Tore sind ebenfalls gem. § 21 Abs. 4 Satz 2 GlüStV als Wetten während des laufenden Sportereignisses unzulässig.

### 74

- (Live-) Wetten auf Fantasy Fußballspiele sind nicht erlaubt, da nicht auf den Ausgang eines (tatsächlichen) Sportereignisses i.S.d. § 21 Abs. 1 Satz 1 GlüStV gewettet wird. Die Unzulässigkeit als Livewette folgt aus § 21 Abs. 4 Satz 2 GlüStV (VG Augsburg, U.v. 8.5.2018 - Au 8 K 17.1666 - juris Rn. 87).

### 75

1.3.3 Die getroffene Untersagungsentscheidung widerspricht auch nicht den Leitlinien des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren, für Bau und Verkehr vom 28. Januar 2016 für die Behandlung von Sportwetten.

### 76

Zum einen wurden diese Leitlinien nicht im Wege von Vollzugshinweisen an die örtlich zuständigen Aufsichtsbehörden weitergereicht, so dass sie auch keine bindende Wirkung entfalten können. Zum anderen handelt es sich nur um Hinweise, die die Handhabung von Untersagungsverfügungen erleichtern sollen. Eine konkrete Aussage, welche ergebnisbezogenen Sportwetten zulässig sind, lässt sich diesen Leitlinien aber gerade nicht entnehmen (vgl. BayVGh, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 49).

### 77

Nach den Leitlinien handelt es sich bei Wetten auf den Ausgang um Wetten auf das Ergebnis der Sportveranstaltung und auf Vorgänge, die sich im Ergebnis unmittelbar niederschlagen, sich aus diesem herleiten lassen oder sich auf andere leistungsrelevante Merkmale des Ergebnisses der Sportveranstaltung beziehen. Zur Veranschaulichung werden Beispiele für unzulässige Wetten angeführt wie gelbe Karten, Einwürfe, Fouls, der nächste Strafstoß oder Platzverweise. Beispiele für zulässige Ergebniswetten werden jedoch ebenso wenig angeführt wie beispielsweise Ergebnisse bestimmter beliebiger Spielabschnitte, auf die bei Live-Restzeitwetten gewettet würde.

### 78

1.3.4 Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung kommt es im Übrigen auch nicht auf die im Konzessionierungsverfahren geäußerte Rechtsauffassung des Landes Hessen an (OVG Lüneburg, B.v. 14.3.2018 - 11 LA 128/17 - juris Rn. 30). Zum einen fehlt es für die vorliegend streitgegenständliche Untersagungsverfügung bereits an der Zuständigkeit der Konzessionierungsbehörde (s.o.). Unabhängig davon ist aber mangels Abschlusses des Konzessionierungsverfahrens eine verbindliche Feststellung möglicher zulässiger Wetten bereits ausgeschlossen. Insoweit ist auch der angeblich existierende Musterkonzessionsbescheid vom 27. August 2014 vom Land Hessen ohne Belang.

### 79

1.4 Die Untersagungsverfügung genügt auch dem Bestimmtheitsgebot i.S.d. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG.

### 80

1.4.1 Gemäß Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Der Adressat muss in die Lage versetzt werden zu erkennen, was von ihm gefordert wird. Darüber hinaus muss der Verwaltungsakt geeignete Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein können. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsaktes nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts (BVerwG, U.v. 16.10.2013 - 8 C 21.12 - juris Rn. 13 m.w.N.). Die Verwendung generalisierender Begriffe ist möglich, wenn sie eine Bestimmbarkeit im konkreten Fall gestatten, etwa durch die Beifügung von Beispielen. Die Anforderungen an die Bestimmtheit dürfen nur so hoch gesteckt werden, dass sie bei einem normalen, dem Sachverhalt angemessenen Verwaltungsaufwand noch erfüllbar bleiben (Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 37 Rn. 5).

### 81

1.4.2 In Anwendung dieser Maßstäbe erweist sich die Untersagungsverfügung als hinreichend bestimmt. Zwar wird in der Ziffer I. des Bescheides nicht abschließend aufgezählt, welche konkreten Wettarten die Klägerin nicht vermitteln darf. Unter Heranziehung der gesetzlichen Definitionen des § 21 Abs. 4 GlüStV, der beispielhaften Benennung der von der Untersagung umfassten Live- und Ereigniswetten in der Ziffer I. i.V.m. der Begründung des Bescheides lässt sich jedoch hinreichend erkennen, welche Wetten nach Auffassung der Beklagten der gesetzlichen Regelung des § 21 Abs. 1 und Abs. 4 Satz 2 und Satz 3 GlüStV widersprechen und daher materiell nicht erlaubnisfähig sind.

## **82**

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich angesichts der nahezu unbegrenzten Möglichkeiten, aus den Bestandteilen „Ergebnis eines Sportereignisses“, „Ergebnis aus Abschnitten eines Sportereignisses“, „Einzel- und Kombinationswette“ sowie „Livewetten auf das Endergebnis“ neue Wetzuschnitte zu schaffen, ein fester Katalog unzulässiger Wetten ohnehin nicht aufstellen lässt, sondern das Wettgeschehen einem stetigen Wandel unterworfen ist. Es kann daher von der Beklagten nicht verlangt werden, dass sie die Untersagungsverfügung auf die jeweils konkret vermittelten Wetten beschränkt. Das Bestimmtheitsgebot erfordert insoweit lediglich, dass der Adressat der Untersagungsverfügung erkennen kann, welche Arten von Wetten er nicht vermitteln darf, ohne die Fälligkeit eines Zwangsgeldes wegen eines Verstoßes gegen die Untersagungsverfügung zu riskieren (BayVGh, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 26; OVG Sachsen, B.v. 23.7.2019 - 6 B 178/18 - juris Rn. 5 ff.).

## **83**

Aus der Tenorierung des Bescheids in Zusammenschau mit der Begründung ergibt sich klar, welche Wetten untersagt werden. Unter Nr. II. 2.2 der Gründe hat die Beklagte ausgeführt, dass erlaubnisfähige Wettarten ausschließlich Ergebniswetten seien. Diese Wetten würden sich nur auf den offiziellen endgültigen Spielstand oder insbesondere bei Fußballwetten auf den Spielstand zur Halbzeit beziehen. Wetten auf das exakte Endergebnis sind damit zulässig. Dies widerspricht sich auch nicht mit den weiteren Ausführungen auf den Seiten 6 und 7 des Bescheids. Dort werden unzulässige (Live-) Ereigniswetten aufgeführt. Aus dem Zusammenhang ergibt sich eindeutig, dass es insoweit nur um Wetten geht, die sich auf Ereignisse beziehen und gerade nicht auf das Endergebnis.

## **84**

Um eine unzulässige Ereigniswette handelt es sich, wenn die Wette einzelne, auch torbezogene Vorgänge während eines Sportereignisses betrifft und nicht zu den nach § 21 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 Satz 3 GlüStV ausnahmsweise erlaubten Abschnitts- oder Endergebniswetten gehört. Dass sich torbezogene Wetten immer auch auf das (Abschnitts- oder End-)Ergebnis auswirken, führt nicht dazu dass es sich um zulässige (End-)Ergebniswetten handelt. Kennzeichnend für die letztgenannte Wettform ist, dass die Wette nicht nur das Ergebnis eines beliebigen Abschnitts des Spiels betrifft, sondern das Endergebnis des Spiels mitumfasst. Dies ist dann nicht der Fall, wenn das Spielergebnis, das in dem gewetteten jeweiligen Spielabschnitt erzielt wird, ohne Bezug zu dem bis zu diesem Spielabschnitt erreichten Spielstand oder zu dem Endergebnis steht. Damit umfassen solche Wetten nur das Ergebnis eines beliebig gewählten Spielabschnitts, nicht aber das Endergebnis bei Ausgang des Spiels oder das Ergebnis bei Ausgang eines von den Spielregeln erfassten Spielabschnitts (OVG Sachsen, B.v. 20.9.2018 - 3 B 186/18 - juris Rn. 12).

## **85**

Vor diesem Hintergrund ist hinsichtlich der materiell-rechtlichen Zulässigkeit einer Wette auch nicht - wie die Klägerin meint - die bloße Formulierung, der äußere Anschein oder die Art und Weise der Vermarktung der Wette ausschlaggebend.

## **86**

1.5 Die der Untersagungsanordnung zugrundeliegende Ermessenausübung durch die Beklagte ist im Rahmen des insoweit eingeschränkten Prüfungsumfanges des Gerichts ebenfalls nicht zu beanstanden (§ 114 Satz 1 VwGO).

## **87**

1.5.1 Entgegen der Auffassung die Klägerseite ergibt sich ein Ermessensfehler der Beklagten nicht hinsichtlich des Vorliegens einer aktiven oder formlosen Duldung für die Wettveranstalterin durch den Freistaat Bayern oder der Duldung der Wettvermittlungsstelle der Klägerin gegenüber der Wettveranstalterin durch die Regierung von ... vom 23. Februar 2018 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 19. Dezember 2019.

**88**

Nach dem Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 5. August 2016 (StMI-IA4-2161-2-71) werden Sportwettveranstalter, die sich am Konzessionsverfahren beteiligt und dort die Mindestanforderungen erfüllt haben, formlos geduldet. Für die jeweiligen Wettvermittlungsstellen dieser Sportwettveranstalter können Duldungen gegenüber dem Veranstalter erlassen werden.

**89**

Zwar liegt für die Wettveranstalterin, deren Wetten die Klägerin vermittelt, eine solche formlose Duldung vor ([https://www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/sus/inneresicherheit/informationsschreiben\\_an\\_die\\_sportwettveranstalter.pdf](https://www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/sus/inneresicherheit/informationsschreiben_an_die_sportwettveranstalter.pdf); LT-Drs. 17/16997, Tabelle zu Art. 2 des Zweiten Staatsvertrags zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags). Dies führt jedoch nicht dazu, dass die oben genannten Wetten nicht durch die für die Glücksspielaufsicht zuständige Behörde untersagt werden dürfen. Denjenigen Sportwettveranstaltern, die sich am Konzessionierungsverfahren beteiligt und dort die Mindestanforderungen erfüllt haben, wurde mit E-Mail vom 5. August 2016 (Az.: StMI-IA4-2167-5-9; [https://www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/sus/inneresicherheit/informationsschreiben\\_an\\_die\\_sportwettveranstalter.pdf](https://www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/sus/inneresicherheit/informationsschreiben_an_die_sportwettveranstalter.pdf)) ein Informationsschreiben übermittelt.

**90**

Auch wenn es Absicht des Gesetzgebers war, Art und Zuschnitt der jeweiligen Sportwetten in der Konzession für den Veranstalter zu regeln (§ 21 Abs. 1 Satz 2 GlüStV), ist der Veranstalterin der Klägerin ein solche Konzession jedenfalls bislang nicht erteilt worden. Erst die in der Konzession festzulegenden Inhalts- und Nebenbestimmungen (§ 4c Abs. 2 GlüStV) würden Aufschluss darüber geben, ob das vom Veranstalter beabsichtigte Wettangebot den Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages genügt (BayVGh, B.v. 6.5.2015 - 10 CS 14.2669 - juris Rn. 4, BayVGh, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 33.) Zurzeit ist die Veranstalterin lediglich geduldet, weil sie zumindest offensichtlich die Mindestanforderungen der Leitlinien des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren, für Bau und Verkehr vom 28. Januar 2016 erfüllt. Aussagen zur Vereinbarkeit des konkreten Wettangebots der Veranstalterin, für die die Klägerin vermittelt, trifft diese Entscheidung jedoch nicht. Das (individuelle) Wettprogramm des jeweiligen Veranstalters wird dabei nicht überprüft, so dass durch die (formlose) Duldung für den Wettveranstalter oder für die Wettvermittlungsstelle eine verbindliche Aussage zur Zulässigkeit der im Einzelnen angebotenen Wetten gerade nicht getroffen wird. Zutreffend ist zwar, dass die Leitlinien auch (allgemeine) Ausführungen zur materiell-rechtlichen Zulässigkeit des Wettprogramms enthalten (so auch BayVGh, U.v. 8.3.2018 - 10 B 15.994 - juris Rn. 31). Konkrete Sportwettarten, die zulässig sein sollen, werden darin aber auch nicht im Einzelnen aufgelistet. Die (formlose) Duldung für die Sportwettenveranstalterin kann demnach hinsichtlich der Erlaubnisfähigkeit einzelner Wetten einer aufsichtsrechtlichen Untersagungsverfügung nicht entgegengehalten werden und auch bezüglich der Beklagten keine Bindungswirkung entfalten. Vor Erlass der Untersagungsverfügung war es somit auch nicht erforderlich, die Duldung zu widerrufen.

**91**

Die gleichen Argumente gelten auch für die Duldung der Wettvermittlungsstelle der Klägerin gegenüber ... durch die Regierung von ... vom 23. Februar 2018 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 19. Dezember 2019. Diese enthält keine konkreten Aussagen zur Erlaubnisfähigkeit bestimmter Wettarten, so dass auch hier keine Bindung der Beklagten angenommen werden kann. Im Gegenteil führt der Duldungsbescheid der Regierung von ... vom 23. Februar 2018 unter Ziffer 2.2 der Gründe auf, dass die Untersagung unerlaubten Glücksspiels im Ermessen der Glücksspielaufsichtsbehörden liegt und die Regierung die Vermittlung von Sportwetten befristet und widerruflich duldet, soweit elementare materiell-rechtliche Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags eingehalten werden. Die Einhaltung der materiell-rechtlichen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags hat die Beklagte insoweit im Einklang mit der Duldung geprüft. Daran ändert auch die Nebenbestimmung, wonach die Klägerin nur das Wettprogramm der Wettveranstalterin der Klägerin vermitteln dürfe, nichts, da damit ebenfalls keine Aussage zur materiell-rechtlichen Erlaubnisfähigkeit einzelner Wetten dieses Wettprogramms getroffen ist und insoweit auch kein Widerspruch zur Untersagungsverfügung der Beklagten bestehen kann.

**92**

Darauf, dass es den zuständigen Behörden im Rahmen der Duldungen unter Umständen möglich gewesen wäre, nach abstrakten Kriterien die materielle Rechtmäßigkeit von Wettarten zu konkretisieren, kommt es

nicht an, da jedenfalls eine solche Konkretisierung nicht stattgefunden hat. Die o.g. Duldung verweist nur auf die Einhaltung der elementaren materiell rechtlichen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags.

### 93

1.5.2 Das Gebot der Gleichbehandlung, Art. 3 Abs. 1 GG, erfordert, das Ermessen in gleich gelagerten Fällen gleichmäßig auszuüben. Ergreift oder unterlässt die Behörde Maßnahmen zur Bekämpfung rechtswidriger Zustände, so hat sie in vergleichbaren Fällen in der gleichen Art und Weise zu verfahren. Das bedeutet bei einer Vielzahl von Verstößen zwar nicht, dass sie gleichzeitig tätig werden muss. Es ist ihr indes verwehrt, systemlos oder willkürlich vorzugehen. Behandelt sie mehrere Fallgruppen unterschiedlich, so bedarf es hierfür eines sachlichen Grundes. Dasselbe gilt, wenn sie sich darauf beschränkt, einen Einzelfall herauszugreifen (BVerwG, U.v. 9.7.2014 - 8 C 36.12 - juris Rn. 25). Es haben sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Beklagte das ihr eröffnete Ermessen in ihrem Zuständigkeitsbereich nicht ordnungsgemäß ausgeübt hat. Nach Mitteilung der Beklagten finden regelmäßig unangemeldete Kontrollen in allen Wettvermittlungsstellen in ihrem Zuständigkeitsbereich im Rahmen der personellen Möglichkeiten statt. Bei dem von der Klägerin benannten Anbieter hat die Beklagte u.a. zuletzt am 14. August 2019 eine unangemeldete Kontrolle durchgeführt und keine Verstöße festgestellt (vgl. Schriftsatz der Beklagten vom 16. September 2019, dort S. 6).

### 94

1.5.3 Die Ermessensausübung widerspricht auch nicht im Hinblick auf den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung den „Leitlinien zum Vollzug im Bereich Sportwetten während des laufenden Konzessionsverfahrens“ des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren, für Bau und Verkehr vom 28. Januar 2016. Denn daraus folgt nicht, dass die von der Klägerin angebotenen Wettarten als zulässige Ergebniswetten charakterisiert und daher von der Beklagten zu dulden wären. Die Leitlinien treffen, wie bereits ausgeführt, keine positive Aussage zu den hier in Streit stehenden Live-Wetten (vgl. OVG Sachsen, B.v. 20.9.2018 - 3 B 186/18 - juris Rn. 17).

### 95

1.5.4 Die Beklagte musste auch nicht im Rahmen ihres Ermessens berücksichtigen, ob und wie andere Aufsichtsbehörden beziehungsweise die für die Aufsicht über die staatlichen Anbieter zuständigen Regierungen gegen Sportwettanbieter vorgehen. Unter Berücksichtigung der Konzeption des Glücksspielstaatsvertrages, nach der über Art und Zuschnitt der Sportwetten bundeseinheitlich in der Konzession des Veranstalters entschieden wird, müsste die Beklagte dann bundesweit koordinierend tätig werden, um ermessensfehlerfrei entscheiden zu können. Derart weitgehende Anforderungen an eine sachgerechte Ermessensausübung sind jedoch nicht geboten (vgl. BayVGh, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 51).

### 96

1.6 Die Untersagungsverfügung der Beklagten ist auch nicht deshalb unverhältnismäßig, weil diese nicht bis zur Konzessionserstvergabe bzw. bis zum Inkrafttreten des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages befristet bzw. bedingt ist. Eine Untersagungsverfügung, die sich auf die sich nach geltendem Recht ergebende materielle Illegalität von Wettarten stützt, muss nicht schon deshalb befristet bzw. bedingt werden, weil sich die zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage künftig ändern könnte.

### 97

1.6.1 Aus dem Verhältnismäßigkeitsgebot, das die Behörde als rechtliche Grenze des Ermessens beachten muss, ergibt sich keine Verpflichtung, den zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung noch nicht in den Landtag zur Zustimmung gem. Art. 72 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern (BV) eingebrachten Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag zu berücksichtigen. Die Untersagung war geeignet und erforderlich, die unerlaubte und nicht offensichtlich erlaubnisfähige Wettvermittlung zu unterbinden. Selbst wenn der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag Regelungen vorgesehen hätte, nach denen die materielle Erlaubnisfähigkeit des Wettangebots möglicherweise günstiger zu beurteilen gewesen wäre, hätte dies nicht zur Unangemessenheit der Untersagung oder zu deren Unverhältnismäßigkeit im engeren Sinne geführt (vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2013 - 8 C 46/12 - juris Rn. 42). Voraussetzung wäre vielmehr gewesen, dass mit hinreichender Sicherheit vom Wirksamwerden einer Neuregelung zu einem bestimmten, absehbaren Zeitpunkt auszugehen war und dass die Tätigkeit damit bereits legal werden würde (vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2013 - 8 C 46/12 - juris Rn. 42). Hier fehlt es an beiden Voraussetzungen, da die Änderungen mit Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 18. April 2019, also weit nach der

vorliegend angefochtenen Behördenentscheidung, beschlossen wurden und sich - dazu sogleich - dadurch keine Änderungen der materiell-rechtlichen Regelungen ergeben haben.

#### **98**

1.6.2 Als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung trifft die Untersagungsverfügung grundsätzlich eine zeitraumbezogene, hier unbefristete Regelung, die selbst für den Fall einer Änderung der Sach- und Rechtslage Fortgeltung beansprucht. Ihre Rechtmäßigkeit bestimmt sich nach der Sach- und Rechtslage zum jeweiligen Zeitpunkt innerhalb des Wirksamkeitszeitraums und kann daher zeitabschnittsbezogen geprüft und beurteilt werden (vgl. BVerwG, B.v. 17.10.2012 - 8 B 63/12 - juris Rn. 4; BayVGh, B.v. 25.4.2016 - 10 BV 16.799 - juris Rn. 15).

#### **99**

Grundsätzlich sind die Behörden bei Änderung der Sach- oder Rechtslage befugt, den Verwaltungsakt unter den Voraussetzungen des Art. 49 BayVwVfG zu widerrufen bzw. als Teilwiderruf abzuändern. Die Betroffenen haben in diesen Fällen einen Anspruch auf Widerruf oder Abänderung belastender Verwaltungsakte oder zumindest auf erneute Entscheidung (sog. Zweitbescheid), soweit sich das Widerrufsermessen auf Null reduziert (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Auflage 2019, § 43 Rn. 42a). Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung dazu erklärt, die streitgegenständliche Untersagungsverfügung umgehend anzupassen, sollte diese nach Konzessionierung bzw. Erteilung einer Erlaubnis Wetten erfassen, die von der Konzession bzw. Erlaubnis abgedeckt wären.

#### **100**

1.7 Soweit die Untersagungsanordnung auch Wetten umfasst, die die Klägerin nicht bzw. nicht mehr vermittelt, führt das nicht zur Rechtswidrigkeit der Untersagungsanordnung (BayVGh, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 45).

#### **101**

1.8 Die Klägerin ist auch der richtige Adressat der Untersagungsverfügung. Die Anordnung nach § 9 Abs. 1 GlüStV kann sowohl an den Veranstalter als auch an den Vermittler von Sportwetten gerichtet werden. Es sind nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV i.V.m. § 21 Abs. 4 GlüStV sowohl die Veranstaltung als auch die Vermittlung dieser Wettarten unzulässig.

#### **102**

Der Vermittler kann sich nicht darauf verlassen, dass sein Wettanbieter keine unzulässigen Sportwetten veranstaltet, sondern muss selbst kontrollieren, dass es sich bei den von ihm vermittelten Wetten nicht um Wetten handelt, die nach § 21 Abs. 1 Satz 1 oder § 21 Abs. 4 Satz 3 GlüStV nicht erlaubt werden können (BayVGh, B.v. 6.5.2015 - 10 CS 14.2669 - juris Rn. 47; OVG RhPf, B.v. 7.1.2014 - 6 B 11049/13 - juris Rn. 4). Dabei hat die Klägerin nach der Überzeugung des Gerichts tatsächlich Einfluss auf das angebotene Wettprogramm. Wie die Klägerin selbst vorträgt, gibt es jedenfalls seit 2015 die technische Möglichkeit, dass sich der Umfang des Wettangebots je nach Standort und Bundesland unterscheiden kann. Das Wettprogramm wurde im Laufe des Verfahrens im Rahmen von Einigungsbemühungen auch mehrfach entsprechend angepasst. Auch der Hinweis am unteren Seitenende auf den Wettprogrammen, dass „das tatsächliche Angebot in Ihrem ...-Shop aus regulatorischen Gründen eingeschränkt sein und von diesem Wettprogramm abweichen kann“, spricht für eine solche Einflussmöglichkeit.

#### **103**

2. Auch Ziffer II. des Bescheides ist rechtmäßig. Das ausgesprochene Werbeverbot lässt sich auf § 9 Abs. 1 Satz 2, Satz 3 Nr. 3 Alt. 2 GlüStV stützen. Insoweit sind die oben zu Ziffer I. im Einzelnen dargelegten Gründe, auf die die Beklagte die Untersagung der Wetten zu Recht gestützt hat, in gleicher Weise anzuwenden.

#### **104**

3. Soweit sich die Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung als Dauerverwaltungsakt nach dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag ab dessen Inkrafttreten mit dem 1. Januar 2020 (vgl. Art. 2 Abs. 1 des Dritten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland; GVBl 2019, S. 538) richtet, haben sich die wesentlichen hier einschlägigen Vorschriften nicht geändert, so dass sich auch, soweit die Untersagungsverfügung diesbezüglich zeitabschnittsweise zur Überprüfung gestellt ist, keine andere Bewertung der Rechtslage ergibt.

#### **105**

Insbesondere haben sich mit dem GlüStV 2020 keine Änderungen der Vorschriften zur materiellen Zulässigkeit von Wettarten ergeben, auf die sich die Beklagte in der Untersagungsverfügung maßgeblich stützt (§ 21 GlüStV).

#### 106

Soweit die Klägerin meint, die Fortgeltung der Untersagung sei jedenfalls nach dem 31. Dezember 2019 rechtswidrig, da insofern nunmehr nur noch eine zum 1. Januar 2020 rückwirkende Konzessionierung in Betracht käme und die Beklagte jedenfalls seit diesem Datum nicht mehr berechtigt gewesen sei, ohne Einvernehmen der Konzessionsvergabestelle die Erlaubnisfähigkeit bestimmter Wettarten zu beurteilen und zu untersagen, dringt diese damit nicht durch. Denn ebenso wenig wie bei den materiell-rechtlichen Regelungen zur Zulässigkeit bestimmter Wettarten haben sich Änderungen bei den Zuständigkeitsregelungen in § 9 GlüStV ergeben.

#### 107

Auch soweit die Klägerin meint, die Aufhebung der Übergangsregelung in § 29 Abs. 1 Satz 3 GlüStV i.d.F. des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages 2011 führe zu einem anderen Ergebnis dahingehend, dass nun zwingend eine Abstimmung mit den zuständigen Behörden des Landes Hessen zu erfolgen habe, ist dem nicht zuzustimmen. § 29 Abs. 1 Satz 3 GlüStV 2011 wurde obsolet, weil die Kontingentierung der Konzessionen im Rahmen der Experimentierphase aufgehoben wurde, die Experimentierphase auf die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags entfristet wurde und das Auswahlverfahren nicht mehr erforderlich ist (vgl. LT-Drs. 18/1804). Die Klägerin verkennt dabei, dass das Konzessionsverfahren - auch wenn nicht mehr kontingentiert - weiterhin nicht abgeschlossen ist und für die Zwischenzeit bis zur Konzessionserstvergabe nichts anderes gelten kann als unter dem bisherigen Glücksspielstaatsvertrag. Solange es zu keinem Abschluss dieses Verfahrens kommt, müssen die jeweiligen Landesbehörden die Bewertung der Erlaubnisfähigkeit von Wetten, zumindest in Untersagungsverfahren, treffen können, um den Vollzug des GlüStV sicher zu stellen.

#### 108

4. Die Androhung eines Zwangsgelds in den Ziffern III. und IV. des Bescheids ist ebenfalls rechtmäßig. Die Zwangsgeldandrohungen finden ihre Rechtsgrundlage in Art. 29 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, Art. 31, Art. 36 Abs. 1 und Abs. 5 BayVwZVG. Die verfügte Untersagungen sind Unterlassungspflichten, für deren Durchsetzung als Zwangsmittel gemäß Art. 29 Abs. 2 BayVwZVG grundsätzlich Zwangsgeld, Ersatzvornahme, Ersatzzwangshaft und unmittelbarer Zwang zur Verfügung stehen. Die Auswahl von Zwangsgeld nach Art. 31 BayVwZVG als geeignetes und gleichzeitig mildestes Mittel ist rechtlich nicht zu beanstanden.

#### 109

Die Höhe der Zwangsgeldandrohung steht auch hinsichtlich ihrer Höhe mit den gesetzlichen Vorschriften in Einklang, das Zwangsgeld beträgt mindestens 15 € und höchstens 50.000 € (Art. 31 Abs. 2 Satz 1 BayVwZVG). Nach Satz 2 dieser Norm soll das Zwangsgeld das wirtschaftliche Interesse, das der Pflichtige an der Vornahme oder am Unterbleiben der Handlung hat, erreichen. Nach Satz 4 der Vorschrift ist das wirtschaftliche Interesse nach pflichtgemäßem Ermessen zu schätzen. Dabei sind die Umstände des Einzelfalls und die persönlichen Verhältnisse des Pflichtigen zu berücksichtigen, eine Begründung für die geschätzte Höhe des wirtschaftlichen Interesses ist regelmäßig nicht erforderlich (BayVGH, B.v. 16.9.2010 - 1 CS 10.1803 - juris Rn. 23 m. w. N). Um den Adressaten zur Erfüllung seiner Pflichten zu veranlassen, soll das Zwangsgeld so bemessen werden, dass der Pflichtige keinen Vorteil aus der Nichterfüllung der Anordnung ziehen kann. Das wirtschaftliche Interesse der Klägerin bemisst sich vorliegend nach dem voraussichtlich entgehenden Gewinn. Davon ausgehend ergibt sich ein wirtschaftliches Interesse der Klägerin, das in Höhe des angedrohten Zwangsgeldes liegen dürfte. Fehler bei der Ermessensausübung sind nicht ersichtlich.

#### 110

Ebenso wurde das Zwangsgeld schriftlich angedroht sowie eine Frist bestimmt, innerhalb derer der Klägerin der Vollzug billigerweise zugemutet werden konnte.

II.

#### 111

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Klägerin trägt als unterlegener Teil die Kosten des Verfahrens.

III.

**112**

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.