

Titel:

Glücksspielrechtliche Untersagungsverfügung

Normenkette:

AGGlüStV Art. 2

GlüStV § 1, § 2 Abs. 5, § 3 Abs. 1 S. 4, § 4 Abs. 1, § 32, § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3

Leitsätze:

1. Glücksspielangebote im Internet, die keinerlei Vorkehrungen für einen wirksamen Schutz gegen die Teilnahme von Minderjährigen, die Verhinderung von übermäßigem Spielen und die Bekämpfung der Entwicklung von Spielsucht enthalten, sind nicht erlaubnisfähig und selbst nach der beabsichtigten Rechtsänderung im neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 unzulässig. (Rn. 56) (redaktioneller Leitsatz)
2. Sowohl Online-Casino-Glücksspiel als auch Online-Poker weisen ua aufgrund ihrer hohen Ereignisfrequenz und des ineffizienten Minderjährigenschutzes ein sehr hohes Suchtgefährdungspotenzial auf, welches das Verbot dieser Spiele rechtfertigt. (Rn. 29 – 37) (redaktioneller Leitsatz)
3. Der Glücksspielstaatsvertrag enthält gegenwärtig kein Regelungssystem, welches anstelle eines umfassenden Verbotes des Internet-Glücksspiels ein milderer Mittel in Gestalt einer weniger eingriffsintensiven Duldung unter Nebenbestimmungen vorsieht. (Rn. 55) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Glücksspielrecht, Untersagung von Veranstaltung, Vermittlung und Werbung für Online-Glücksspiele, Ausnahmen vom Internetverbot, Erlaubnisfähigkeit, Jugend- und Spielerschutz, Beschwerde, Gefahrenabwehr, Herkunftsland, Internet, Internetverbot, Spielhalle, Sportwette, Untersagung, Werbung, Veranstaltung, Vermittlung, Glücksspiel, Online, Domain, Wette, Minderjährige, Suchtgefahr

Vorinstanz:

VG Ansbach, Beschluss vom 26.08.2019 – AN 15 S 18.01944

Fundstelle:

BeckRS 2020, 30427

Tenor

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 25.000.... € festgesetzt.

Gründe

I.

1

Mit ihrer Beschwerde verfolgt die Antragstellerin ihren in erster Instanz erfolglosen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage vom 12. Januar 2018 gegen die glücksspielrechtliche Untersagungsverfügung des Antragsgegners vom 11. Dezember 2017 in Ziffern 1 und 3 weiter.

2

Die Antragstellerin hat ihren Geschäftssitz in Malta und eine Lizenz der Malta Gaming Authority für das Anbieten und Betreiben von Online-Spiele-Services. Über ihre Internet-Domains bietet sie u.a. auch in Bayern Online-Spiele wie Wetten zu verschiedenen Sportarten und auf laufende Sportereignisse, Glücksspiele verschiedener Art, Online-Casinospiele einschließlich Online-Poker sowie Wetten auf die Ergebnisse selbst veranstalteter Glücksspiele an.

3

Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 11. Dezember 2017 untersagte der Antragsgegner der Antragstellerin, über das Internet in Bayern unerlaubtes öffentliches Glücksspiel im Sinne von § 3 des Glücksspielstaatsvertrags vom 15. Dezember 2011 (GVBl. 2012, 318) - Glücksspielstaatsvertrag 2012 (GlüStV) - zu veranstalten oder zu vermitteln sowie über das Internet in Bayern dafür zu werben (Nr. 1). Pferdewetten i.S.d. § 2 Abs. 5 GlüStV sowie erlaubnisfähige Sportwetten wurden ausgenommen (Nr. 2). Als Wetten, die von der Untersagung betroffen sind, führte der Antragsgegner an: Wetten zu verschiedenen Sportarten (auf sport.netbet.de), Live-Wetten auf laufende Sportereignisse wie Fußball, Tennis u.a. (auf sport.netbet.de/live-betting), verschiedene Glücksspiele wie Jackpotspiele, Roulette und Kartenspiele (auf casino.netbet.de und vegas.netbet.de), dazu weitere Wetten auf selbst veranstaltete Lottoergebnisse sowie Glücksrad, Würfel u.a. (auf lotto.netbet.de) sowie das Online-Angebot an Pokerspielen und Turnieren (auf poker.netbet.de). Es handele sich um öffentliches Glücksspiel, an dem auch Personen teilnehmen könnten, die sich in Bayern aufhielten. Für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die Untersagungsanordnung in Ziffer 1 des Bescheides wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 20.000 Euro angedroht (Nr. 3). Im Übrigen wird auf die Begründung des Bescheids verwiesen.

4

Hiergegen erhob die Antragstellerin am 15. Januar 2018 Klage und stellte am 5. Oktober 2018 Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO.

5

Mit Beschluss vom 26. August 2019 lehnte das Verwaltungsgericht den Antrag der Antragstellerin vom 5. Oktober 2018 auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage vom 12. Januar 2018 gegen die Unterlassungsverfügung des Antragsgegners in Ziffer 1 sowie die Anordnungen in Ziffer 3 des Bescheides vom 11. Dezember 2017 ab. Es sei davon auszugehen, dass der angegriffene Bescheid insgesamt rechtmäßig sei. Die auf § 9 Abs. 1 S. 2 und S. 3 Nr. 3 GlüStV gestützte Untersagungsanordnung in Ziffer 1 des Bescheides sei aller Voraussicht nach nicht zu beanstanden, sie genüge nach summarischer Prüfung den formellen und materiellen Voraussetzungen. Die Antragstellerin sei richtige Adressatin, die Ermessensausübung nicht zu beanstanden und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ebenfalls gewahrt. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 GlüStV für ein Einschreiten seien gegeben. Die Antragstellerin bedürfe für die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen im Internet einer Erlaubnis, die sie nicht habe und die ihr auch nicht erteilt werden könne. Bei dem von der Antragstellerin im Internet angebotenen Spielen handele es sich um öffentliches Glücksspiel. Die Antragstellerin veranstalte und vermittele diese Glücksspiele auch in Bayern. Sie handele dabei unerlaubt i.S.d. § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 GlüStV, da sie nicht über eine nach § 4 Abs. 1 S. 1 GlüStV erforderliche Erlaubnis verfüge. Hinsichtlich der Erlaubnispflicht bestünden keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken, denn diese diene legitimen Zielen, insbesondere dem Jugend- und Spielerschutz sowie der Bekämpfung der Kriminalität. Ein duales System aus Staatsmonopol für einige Arten von Glücksspielen und Erlaubnisvorbehalten für andere führe nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) nur dann zur Ungeeignetheit, wenn gleichzeitig eine Politik verfolgt werde, die zur Teilnahme an bestimmten Spielen ermuntere anstatt die Betätigung in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen. Der Erlaubnisvorbehalt könne der Antragstellerin auch entgegengehalten werden, denn er erfülle die Voraussetzungen für eine unionsrechtlich zulässige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 56 AEUV und stehe nicht in Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH. Eine Erlaubnis könne der Antragstellerin nicht erteilt werden, da dieser zum einen das Internetverbot aus § 4 Abs. 4 GlüStV und davon unabhängig auch die fehlenden Voraussetzungen für eine Erlaubniserteilung nach § 4 Abs. 5 GlüStV entgegenstünden (vgl. Begründung im angefochtenen Beschluss, S. 19 Absatz 2 und Seite 25 Absatz 2). Das Internetverbot sei sowohl mit Unionsrecht wie mit Verfassungsrecht vereinbar. Die vom EuGH formulierten unionsrechtlichen Anforderungen aus dem Kohärenzgebot seien auch unter Berücksichtigung der teilweisen Öffnung des Internets für bestimmte Glücksspielangebote eingehalten, da diese nur Spiele mit geringerem Suchtpotenzial betreffe und darüber hinaus an strenge Voraussetzungen gebunden sei, die dem spezifischen Gefährdungspotential des Online-Glücksspiels Rechnung trügen. Das Internetverbot verstoße auch nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Schließlich könnten auch die praktischen Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Verboten von Glücksspielen im Internet als einem nur schwer zu kontrollierenden grenzüberschreitenden Medium die grundsätzliche Eignung der Maßnahme nicht in Frage stellen. Ferner erfülle die Antragstellerin unabhängig vom Internetverbot zudem nicht die Voraussetzungen des § 4 Abs. 5 Nr. 1, 2, 3 und 5, da sie vor dem Hintergrund des Totalverbots des § 4 Abs. 3 GlüStV weder die Teilnahme minderjähriger Spieler ausschließe noch die Einhaltung der Einsatzhöchstgrenze sicher gewährleiste und

auch nicht den besonderen Suchtanreizen durch schnelle Wiederholungen vorbeuge sowie gegen das Verlinkungsverbot verstoße. Im Übrigen sei die Untersagungsanordnung auch hinreichend bestimmt. Die Ermessensausübung des Antragsgegners erweise sich als nicht rechtsfehlerhaft. Insbesondere sei kein willkürliches, nicht an sachlichen Gesichtspunkten orientiertes Vorgehen ersichtlich. Auch liege kein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor, insbesondere sei ein milderes gleich wirksames Mittel nicht ersichtlich. Die Untersagung der Werbung stelle sich nach summarischer Prüfung ebenfalls als rechtmäßig dar. Selbst wenn man vorliegend die Erfolgsaussichten als offen einstufte, fielen die vorzunehmende Interessenabwägung aufgrund der Gefährlichkeit des öffentlichen Glücksspiels zu Lasten der Antragstellerin aus. Im Übrigen wird auf die Begründung des Beschlusses verwiesen.

6

Mit Schriftsatz vom 27. September 2019 legte die Antragstellerin hiergegen Beschwerde ein und beantragte,

7

1. unter Aufhebung des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichtes Ansbach vom 26. August 2019 - AN 15 S 18.01944 -, die aufschiebende Wirkung der Klage vom 12. Januar 2018 gegen die Untersagungsverfügung des Beschwerdegegners in Ziffer 1 sowie die Anordnung in Ziffer 3 des Bescheids vom 11. Dezember 2017 - Az.: 10-2162-2-34-33 - anzuordnen.

8

2. den Streitwert auf 5.000,00 EUR festzusetzen.

9

Zur Begründung führte die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 16. Oktober 2019 im Wesentlichen aus, die streitgegenständliche Verfügung sei offensichtlich rechtswidrig. Für die streitgegenständliche Verfügung gebe es keine wirksame Ermächtigungsgrundlage, denn die Verbotsnormen aus dem GlüStV verletzen die unionsrechtlich garantierte Dienstleistungsfreiheit. Sowohl der Erlaubnisvorbehalt nach § 4 Abs. 1 GlüStV als auch das Internetverbot nach § 4 Abs. 4 GlüStV verstießen gegen das Gebot der Kohärenz und seien daher unanwendbar. Das Kohärenzgebote fordere auch eine Auseinandersetzung mit den tatsächlichen Umständen der Frage, ob die Regelungen zur Zielerreichung gegenwärtig (noch) dem Gebot der Verhältnismäßigkeit entsprächen. Das Verwaltungsgericht habe sich in seinem Beschluss nicht ausreichend mit der Entwicklung seit Erlass des GlüStV auseinandergesetzt, sondern sich hierzu lediglich auf die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Oktober 2017 (C 18.16 und 8 C 14.16) gestützt. Dieses habe jedoch keine eigenen Feststellungen hierzu getroffen. Ebenso habe das Verwaltungsgericht keine belastbaren Feststellungen dazu getroffen, aus welchen Gründen sich eine höhere Gefahr von Online-Casinospielen ergebe, die eine abweichende Regelung gegenüber anderen Glücksspielangeboten rechtfertige. Darüber hinaus seien die bei Erlass des GlüStV zugrunde gelegten Annahmen über die besonderen Gefahren des Online-Casinospiels gegenüber dem stationären Glücksspiel durch neuere Studien überholt. Hierzu legte die Antragstellerin den Forschungsbericht der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA - „Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland - Ergebnisse des Survey 2017 und Trends“) vom 15. Februar 2018 und die Studie von S. Lischer, „Das Gefährdungspotential von Internet-Glücksspielen und Möglichkeiten des Spielerschutzes“ (ZfWG Sonderbeilage 4/2018) vom Oktober 2018 vor. Damit fehle es an einer erhöhten Gefährlichkeit, die eine abweichende Regelung für Online-Angebote rechtfertigen könne. Das Internetverbot lasse sich auch nicht mit einer höheren Ereignisfrequenz rechtfertigen, da auch andere Wetten in kurzer Zeit platziert werden könnten und es darüber hinaus an empirischen Nachweisen fehle. Das Verwaltungsgericht hätte Feststellungen dazu treffen müssen, ob empirische Studien und wissenschaftliche Untersuchungen Nachweise dafür ergäben, dass die vorliegend gegenständlichen Regelungen des GlüStV konkret geeignet seien, die Ziele des GlüStV zu fördern, also der Erlaubnisvorbehalt und das Internetverbot die Spielsucht tatsächlich bekämpften und den Jugendschutz gewährleisten. Nach der tatsächlichen Entwicklung seit dem Erlass der Regelung sei zu erkennen, dass dies nicht der Fall sei. Daher sei die streitgegenständliche Untersagungsverfügung europarechtswidrig. Sie sei auch formell rechtswidrig, weil sie nicht dem Bestimmtheitsgebot entspreche, denn sie überlasse der Antragstellerin die Wahl der Mittel zur Befolgung. Der Antragstellerin fehle es an geeigneten technischen Mitteln zum Ausschluss von Spielern aus einzelnen Bundesländern. Ein vollständiges Abschalten der Webseiten deutschlandweit als einzige verbleibende Möglichkeit sei der Antragstellerin jedoch nicht zuzumuten. In der Gesamtabwägung überwiege daher das Interesse der Antragstellerin an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung. Bei der insoweit erforderlichen

Interessenabwägung unabhängig von den Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs sei zu berücksichtigen, dass ein kohärentes Einschreiten gegen eine erhebliche Anzahl anderer Verstöße nicht zu erkennen sei.

10

Mit Schriftsatz vom 13. Dezember 2019 beantragte der Antragsgegner,

11

die Beschwerde zurückzuweisen.

12

Zweifel an der Vereinbarkeit des Erlaubnisvorbehalts gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 GlüStV mit höherrangigem Recht seien nicht erkennbar. Dies habe der EuGH wiederholt festgestellt. Das Internetverbot nach § 4 Abs. 4 GlüStV sei mit höherrangigem Recht vereinbar. Nach der Rechtsprechung des EuGH könnten Beschränkungen des Glücksspiels durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt sein, zu denen u.a. der Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung, die Vermeidung von Anreizen zu überhöhten Ausgaben für Glücksspiele, die Suchtbekämpfung sowie der Jugend- und Spielerschutz gehörten. In Ermangelung einer Harmonisierung auf Unionsebene stehe es den Mitgliedstaaten grundsätzlich frei, die Ziele ihrer Politik im Bereich der Glücksspiele festzulegen und das angestrebte Schutzniveau zu bestimmen. Das Bundesverwaltungsgericht habe mit Urteil vom 26. Oktober 2017 (8 C 18.16 - juris Rn. 30 ff.) bestätigt, dass das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV mit Verfassungs- und Unionsrecht vereinbar sei. Die Einschätzung, dass von Online-Glücksspielen besondere Gefahren ausgingen, stehe im Übrigen auch in Übereinstimmung mit der aktuellen Rechtsprechung des EuGH (U.v. 28.2.2018 - C-3/17 - juris Rn. 41). Die von der Antragstellerin zitierte Studie der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) treffe dazu keine Aussagen. Das gelte letztlich auch für die weiter in Einzelzitate angeführte Lischer-Studie. Das Internetverbot sei entgegen der Ansicht der Antragstellerin auch praxistauglich. Dies zeige sich u.a. daran, dass der nicht regulierte Markt nur einen Anteil von 19% aufweise. Die Antragstellerin erfülle zudem nicht die Voraussetzungen des § 4 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV über den Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler und auch die monatliche Einsatzhöchstgrenze von 1.000 Euro gemäß § 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüStV werde nicht eingehalten. Des Weiteren lägen Verstöße gegen § 4 Abs. 5 Nr. 3 und Nr. 5 GlüStV (schnelle Wiederholungsrate und Verlinkung) sowie gegen § 3 Abs. 1 S. 4 GlüStV (unzulässige Gesellschaftswetten) vor. Daher sei auch unabhängig vom Internetverbot keine Erlaubnisfähigkeit gegeben. Der Antragsgegner sei gegen die Antragstellerin aufgrund einer systematischen Priorisierung vorgegangen, die auf dem Umfang des Angebots beruhe sowie auch dem Umstand, ob eine Legalisierung möglich wäre. Die Untersagung sei auch hinreichend bestimmt i.S.v. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Der Bescheid lege ein Finalprogramm, also das zu erreichende Ziel fest, dass die Antragstellerin durch eigene Maßnahmen erreichen müsse. Das vom Antragsgegner beispielhaft aufgeführte Geolokalisierungsverfahren stelle ein hinreichend wirksames und technisch umsetzbares Verfahren zur Umsetzung des Veranstaltungs- und Werbeverbots dar. Auch bei einer offenen Rechtslage gehe die vorzunehmende Interessenabwägung zulasten der Antragstellerin aus.

13

Mit Schriftsatz vom 11. März 2020 erwiderte die Antragstellerin, es fehle an einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage für die streitgegenständliche Untersagungsverfügung, weil die Verbotsnormen aus dem GlüStV die unionsrechtlich garantierte Dienstleistungsfreiheit verletzen. Nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Oktober 2017 habe sich die Entwicklung im Online-Glücksspielmarkt weiter erheblich verändert. Die Regierungen der Bundesländer hätten inzwischen die Ungeeignetheit der Regulierungen zum Online-Glücksspiel erkannt. Neuere Studien belegten, dass das Online-Glücksspiel keine erhöhte Gefährlichkeit im Vergleich zum stationären Glücksspiel aufweise, insbesondere die Studie von Lischer belege dies. Die erhebliche Ausweitung der Bruttospielergebnisse im Bereich des Online-Casinos von 2011 bis 2018 um 220% belege, dass dem Online-Verbot keine dämpfende Wirkung zukomme. Die Bezugnahme auf weitere Vergleichszahlen zeige ebenfalls, dass die angestrebte Kanalisierung der Spieler zu legalen Angeboten nicht eingetreten und daher die Eignung des Online-Verbots für die Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages 2012 abzulehnen sei. In Schleswig-Holstein seien die Lizenzen für Online-Casinospiele um eine Übergangsfrist bis zum 30. Juni 2021 verlängert worden. Nach dem Entwurf für einen neuen Glücksspielstaatsvertrag solle das Online-Verbot aufgehoben und eine umfassende Lizenzierung der Online-Angebote vorgenommen werden. Zur Erreichung der Regulierungsziele sei es ausreichend, statt eines vollständigen Verbots konkrete Anforderungen zu stellen. Dies zeige auch das Vorgehen in Schleswig-Holstein. Dort könnte ein Anbieter

auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 S. 2, 3 GlüStV 2012 seit Mitte 2018 eine Quasi-Lizenz erhalten. Ein vergleichbares Vorgehen habe die Antragsgegnerin nicht in Betracht gezogen. Es liege somit eine fehlerhafte Ermessensausübung vor.

14

Mit Schriftsatz vom 14. Mai 2020 vertiefte der Antragsgegner unter Vorlage des Endberichtes zu den Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt der Universität Hamburg vom 16. September 2019 sein Vorbringen.

15

Mit Schriftsatz vom 15. Juni 2020 erwiderte die Antragstellerin, dass Gefahren des Internets als solche keine erhöhte Gefahr von Online-Casinospielen begründeten. Auch wenn man der Argumentation des Antragsgegners hinsichtlich der höheren Gefährlichkeit folge, fehle es dennoch an einer kohärenten Regelung nach den Maßstäben des EuGH. Von staatlichen Anbietern im Internet würden sog. Rubbellose angeboten, die nach der Studie der Universität Hamburg nicht notwendigerweise ein geringeres Gefährdungspotential aufwiesen. Die Studie der Universität Hamburg zeige zudem eine einheitliche Gefährdungsbewertung für Online-Sofortlotterien und Online-Casinospiele und eine sogar erhöhte Gefahr von Online-Sportwetten. Die Europarechtswidrigkeit der Regelungen des GlüStV sei daher evident, weil dort Online-Lotterien und Online-Sportwetten erlaubt würden, Online-Casinospiele aber pauschal untersagt würden. Im Übrigen sei im Gegensatz zu den Ausführungen des Antragsgegners der GlüStV als gescheitert anzusehen und der streitgegenständliche Bescheid unverhältnismäßig, da ein Lizenzmodell als milderes Mittel gegenüber dem Verbot ebenso geeignet wäre. Schließlich habe der Antragsgegner das gesetzlich eingeräumte Ermessen verkannt. Dabei hätte der Antragsgegner die in der gegenwärtigen Diskussion zum Ausdruck kommende Einschätzung des Gesetzgebers, dass das Online-Verbot in Zukunft nicht mehr haltbar sei, zumindest in Betracht ziehen müssen.

16

Mit Schriftsatz vom 15. Juli 2020 und 3. August 2020 vertieften die Antragstellerin und der Antragsgegner ihr Vorbringen.

17

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die vorgelegten Behörden- und Gerichtsakten verwiesen.

II.

18

Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin bleibt ohne Erfolg. Die dargelegten Gründe, auf die der Verwaltungsgerichtshof seine Prüfung gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO zu beschränken hat, rechtfertigen nicht die Abänderung des angefochtenen Beschlusses des Verwaltungsgerichts.

19

1. Die Beschwerde ist schon deshalb zurückzuweisen, weil sie den Darlegungsanforderungen des § 146 Abs. 4 S. 3 VwGO nicht genügt.

20

Das Verwaltungsgericht hat in der angefochtenen Entscheidung ausgeführt, die Antragstellerin verfüge über keine Erlaubnis gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 GlüStV und eine solche Erlaubnis könne der Antragstellerin aus zwei voneinander unabhängigen Gründen auch nicht erteilt werden. Zum einen stehe bereits das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV entgegen, zum anderen aber auch unabhängig vom Internetverbot die Nichteinhaltung der Voraussetzungen einer Erlaubniserteilung nach § 4 Abs. 5 Nrn. 1, 2, 3, und 5 i.V.m. § 1 Satz 1 Nrn. 1, 3 und 4 i.V.m. § 4 Abs. 2 GlüStV (BA, S. 19). Unabhängig vom Eingreifen des Internetverbots sei eine Erlaubnisfähigkeit vorliegend schon allein deshalb nicht gegeben, weil die Antragstellerin auch die Voraussetzungen des § 4 Abs. 5 GlüStV nicht einhalte. Die Antragstellerin werde insbesondere den Anforderungen des § 4 Abs. 5 Nr. 1 i.V. m. § 1 Satz 1 Nr. 3 i.V.m. § 4 Abs. 2 GlüStV an einen Jugend- und Spielerschutz nicht gerecht. Gerade im Hinblick auf das gesetzliche Ziel, Jugendliche vor den Gefahren des Glücksspielrechts zu bewahren, sei es nicht ausreichend, nur die Auszahlung des Gewinns, nicht jedoch die Teilnahme an Glücksspiel vom Nachweis der Volljährigkeit abhängig zu machen (BA, S. 25 mit Verweis auf die AGB der Antragstellerin). Ferner werde die Einhaltung der Einsatzhöchstgrenze i.S.v. § 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüStV nicht gewährleistet. Außerdem verstoße die Antragstellerin auch gegen das Erfordernis, besondere

Suchtanreize durch schnelle Wiederholung auszuschließen (§ 4 Abs. 5 Nr. 3 GlüStV) sowie gegen das Verlinkungsverbot nach § 4 Abs. 5 Nr. 5 GlüStV.

21

Diesen selbstständig tragenden Gründen für die Rechtmäßigkeit der verfahrensgegenständlichen Untersagungsverfügung ist die Antragstellerin nicht entgegengetreten. Sie räumt vielmehr selbst ein, dass ein effektiver Minderjährigenschutz bei ihr nicht gewährleistet ist, da sich die Antragstellerin lediglich „vorbehält“, jederzeit rechtsgültige Dokumente als Identitäts- und Altersnachweis zu verlangen (vgl. Beschwerdeschriftsatz vom 16.10.2019, S. 3 Absatz 2). Damit verhält sich die Antragstellerin nicht zu dem selbstständig tragenden Grund der Entscheidung des Verwaltungsgerichtes, das Fehlen der Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 S. 1 GlüStV und der vom Internetverbot (§ 4 Abs. 4 GlüStV) unabhängigen Erlaubnisvoraussetzungen des § 4 Abs. 5 GlüStV rechtfertige bereits die verfahrensgegenständliche Untersagungsverfügung. Insoweit macht sie lediglich geltend, dass die bloße formelle Illegalität nicht ausreichend für die streitgegenständliche Untersagungsverfügung sei und die Antragstellerin sich daher auch um keine Erlaubnis habe bemühen müssen (vgl. Beschwerdeschriftsatz vom 16.10.2019, S. 36 ff.). Das Verwaltungsgericht hat in dem angefochtenen Beschluss aber gerade nicht allein auf die formelle Illegalität des von der Antragstellerin im Internet angebotenen Glücksspiels abgestellt, sondern auch auf die offensichtlich fehlende Genehmigungsfähigkeit, da das glücksspielrechtliche Angebot der Antragstellerin nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichts nicht nur gegen das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV verstößt, sondern zudem gegen § 4 Abs. 5 GlüStV und damit gegen die grundlegenden Ziele des Glücksspielstaatsvertrags i.S.v. § 1 GlüStV, insbesondere gegen den Jugendschutz, so dass schon allein wegen des fehlenden Ausschlusses minderjähriger oder gesperrter Spieler nach § 4 Abs. 5 Nr. 1 i.V.m. § 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV eine Genehmigungsfähigkeit nicht in Betracht kommt, § 4 Abs. 1 und 2 Satz 1 GlüStV. Insoweit erweist sich die verfahrensgegenständliche Untersagungsverfügung nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichts schon allein wegen des fehlenden Minderjährigenschutzes, unabhängig von dem Vertriebsweg Internet und unabhängig vom Internetverbot nach § 4 Abs. 4 GlüStV, vor dem Hintergrund des Totalverbots des § 4 Abs. 3 GlüStV und der darüber hinaus fehlenden Genehmigungsvoraussetzungen des § 4 Abs. 5 Nr. 2, 3 und 5 GlüStV als rechtmäßig (vgl. angefochtener Beschluss, S. 19 ff., 25).

22

Im Falle einer Mehrfachbegründung wie vorliegend kann das Beschwerdevorbringen jedoch die Abänderung des Beschlusses nur rechtfertigen, wenn im Hinblick auf jeden der Begründungsstränge ein Abänderungsgrund dargelegt wird und gegeben ist (vgl. BayVGh, B.v. 7.5.2020 - 10 CS 20.842 - juris Rn. 4 m.w.N). Denn ist nur bezüglich einer Begründung ein Abänderungsgrund gegeben, dann kann diese Begründung hinweggedacht werden, ohne dass sich der Ausgang des Verfahrens ändert (vgl. BVerwG, B.v. 21.8.2018 - 4 BN 44.17 - juris Rn. 3; B.v. 9.9.2009 - 4 BN 4.09 - juris Rn. 5; BayVGh, B.v. 4.6.2020 - 6 ZB 20.647 - juris Rn. 3).

23

Substantiierte Darlegungen zur Unionsrechtswidrigkeit des Erlaubnisvorbehaltes nach § 4 Abs. 1 S. 1 GlüStV enthält die Beschwerdebegründung entgegen § 146 Abs. 4 S. 3 VwGO nicht. Zwar wird auf Seite 6 der Beschwerdebegründungsschrift vom 16. Oktober 2019 der Erlaubnisvorbehalt erwähnt und vorgebracht, dass dieser in Bezug auf das Unionsrecht inkohärent sei. Worin die behauptete Inkohärenz jedoch nach Auffassung der Antragstellerin liegen soll, wird lediglich mit Ausführungen zum Internetverbot begründet (vgl. Beschwerdeschriftsatz vom 16.10.2019, S. 34). Soweit die Antragstellerin in diesem Zusammenhang die sog. Ince-Entscheidung des EuGH (U.v. 4.2.2016 - C-336/14) bemüht, gebietet diese keine Nichtanwendung des Erlaubnisvorbehalts. Darin äußert sich der EuGH ausdrücklich nur zur strafrechtlichen Ahndung von nicht erlaubtem und wegen des faktischen Fortbestehens des staatlichen Glücksspielmonopols auch nicht erlaubnisfähigem Glücksspiel in Form von Sportwetten. Daraus ergibt sich nicht, dass der Erlaubnisvorbehalt vorliegend auch ordnungsrechtlich unanwendbar ist (vgl. BayVGh, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 20). Da die Antragstellerin die Unionsrechtswidrigkeit des Erlaubnisvorbehalts nach § 4 Abs. 1 GlüStV nicht substantiiert darlegt, ist im vorliegenden Eilrechtsschutzverfahren mit dem Verwaltungsgericht davon auszugehen, dass § 4 Abs. 1 GlüStV nicht gegen höherrangiges Recht verstößt, 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 (BayVGh, B.v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 20; U.v. 26.6.2012 - 10

BV 11.2285 - juris Rn. 39 ff. m.w.N.; BVerwG, U.v. 16.5.2013 - 8 C 14.12 - juris Rn. 53; U.v. 20.6.2013 - 8 C 39.12 - juris Rn. 50 m.w.N.; B.v. 25.2.2015 - 8 B 36.14 - juris Rn. 23; OVG Schleswig-Holstein, B.v. 3.7.2020 - 4 MB 14.19 - juris Rn. 16 m.w.N.; OVG Lüneburg, U.v. 28.2.2019 - 11 LC 242/16 - juris Rn. 53 f. m.w.N.). Entsprechend ist anzunehmen, dass der Erlaubnisvorbehalt auch unabhängig vom Internetverbot nach § 4 Abs. 4 GlüStV Bestand hat und der Antragstellerin vorliegend entgegengehalten werden kann.

24

Da die Beschwerde den Feststellungen des Verwaltungsgerichts zum Verstoß gegen § 4 Abs. 5 Nr. 1, 2, 3 und 5 GlüStV sowie dem Erlaubnisvorbehalt nicht substantiiert entgegentritt, kommt vorliegend eine Abänderung des angefochtenen Beschlusses schon deshalb nicht in Betracht. Folglich kann dahinstehen, ob der zweite Begründungsstrang des Verwaltungsgerichts (Verstoß gegen das Internetverbot i.S.v. § 4 Abs. 4 GlüStV) für sich betrachtet zutrifft. Denn jedenfalls im Hinblick auf den anderen Begründungsstrang (fehlende Erlaubnis und offensichtlich fehlende Genehmigungsfähigkeit wegen Verstoßes gegen § 4 Abs. 5 GlüStV und damit gegen die Grundziele des Glücksspielstaatsvertrags) zeigt die Antragstellerin nicht auf, aus welchem Grund der angefochtene Beschluss auch hinsichtlich der Feststellungen des Verwaltungsgerichts zu § 4 Abs. 5 Nr. 1 (Ausschluss minderjähriger und gesperrter Spieler), § 4 Abs. 5 Nr. 2 (Gewährleistung des gesetzlich festgelegten Höchsteinsatzes von 1.000 €), § 4 Abs. 5 Nr. 3 (Ausschluss von besonderen Suchtanreizen) und § 4 Abs. 5 Nr. 5 GlüStV (sog. Verlinkungsverbot) abzuändern wäre. Da die Antragstellerin weder behauptet noch aus ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen ersichtlich ist, dass der Jugendschutz im vorliegenden Fall gewährleistet ist, kommt es nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichts nicht mehr darauf an, ob das Internetverbot mit Unionsrecht vereinbar ist (vgl. BA, S. 26 und 27).

25

2. Unabhängig davon, dass die Antragstellerin die Entscheidungserheblichkeit der Vereinbarkeit des Internetverbots (§ 4 Abs. 4 GlüStV) mit Unionsrecht im vorliegenden Fall nicht dargelegt hat, obwohl das Verwaltungsgericht nicht allein auf das Internetverbot zur Stützung der Rechtmäßigkeit der verfahrensgegenständlichen Untersagungsverfügung abgestellt hat, rechtfertigt das Beschwerdevorbringen zur Inkohärenz des Internetverbots ebenfalls keine Abänderung der Entscheidung des Erstgerichts.

26

Zum einen stellt das Beschwerdevorbringen im Wesentlichen eine bloße Wiederholung des Vorbringens vor dem Verwaltungsgericht in erster Instanz dar, was ebenfalls nicht den Anforderungen des § 146 Abs. 4 S. 3 VwGO genügt. Gleiches gilt, soweit die Beschwerde „zur Vermeidung von Wiederholungen“ Bezug auf das erstinstanzielle Vorbringen nimmt (vgl. Beschwerdeschriftsatz vom 16.10.2019, S. 41 Nr. 5). Zum anderen ist das Beschwerdevorbringen auch nicht geeignet, Gründe für eine vom Verwaltungsgericht abweichende Beurteilung der Vereinbarkeit des Internetverbots mit Unionsrecht darzulegen.

27

Es entspricht der ständigen obergerichtlichen Rechtsprechung, dass das Internetverbot (§ 4 Abs. 4 GlüStV) dem Unionsrecht nicht widerspricht. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Auffassung insbesondere in Bezug auf das Kohärenzgebot auch unter Berücksichtigung der teilweisen Öffnung des Online-Glücksspielmarktes 2017 erneut bestätigt (vgl. BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18.16 und 8 C 14.16 - juris Rn. 35 ff., juris Rn. 40 ff.). Auch andere Oberverwaltungsgerichte halten daran fest, dass das Internetverbot nicht gemeinschaftsrechtswidrig ist (vgl. OVG Lüneburg, U. v. 28.2.2018 - 11 LC 242/16 - juris Rn. 69; OVG Schleswig-Holstein, B.v. 3.7.2019 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 18; VGH Baden-Württemberg, B.v. 11.7.2019 - 6 S 2759/18 - juris Rn. 4 m.w.N.; OVG Berlin-Brandenburg, B.v. 20.8.2019 - OVG 1 N 46.18 - juris Rn. 24 m.w.N.; OVG Thüringen, U.v. 26.9.2019 - 3 KO 161/11 - juris Rn. 55). Das Beschwerdevorbringen legt nicht substantiiert und entsprechend den Anforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO dar, dass diese Rechtsprechung, der das Verwaltungsgericht im angefochtenen Beschluss gefolgt ist, aufgrund aktueller Entwicklungen im summarischen einstweiligen Rechtsschutzverfahren zu ändern sei. Eine Einschätzung in dem Sinne, dass die vom Verwaltungsgericht in Bezug genommene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sowie die Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte aus der jüngsten Vergangenheit nunmehr sämtlich als obsolet anzusehen wäre, drängt sich auf der Grundlage des Beschwerdevorbringens der Antragstellerin jedenfalls nicht auf. Eine weitergehende Prüfung muss insoweit dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben.

28

Die Antragstellerin rügt vor allem, dass das Bundesverwaltungsgericht, die genannten Oberverwaltungsgerichte und auch das Verwaltungsgericht im angefochtenen Beschluss sich nicht ausreichend mit den Entwicklungen nach Erlass des GlüStV 2012 auseinandergesetzt hätten. Bei hinreichender Würdigung sowohl der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse als auch der aktuellen politischen und gesetzgeberischen Entwicklungen könne an der gerichtlichen Bewertung, dass Online-Glücksspiele eine gefährlichere Art des Glücksspiels darstellten als das in Deutschland zumindest teilweise erlaubte stationäre Spiel, nicht festgehalten werden (vgl. Beschwerdeschriftsatz vom 16. Oktober 2019, S. 12 ff, 18 f., 34). Dieser Annahme fehle jede (empirische und wissenschaftliche) Grundlage.

29

Dieses Vorbringen rechtfertigt keine Abänderung des angefochtenen Beschlusses. Unabhängig davon, dass sich sowohl das OVG Schleswig-Holstein (B.v.3.7.2019 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 21 ff.) als auch das OVG Lüneburg (B.v. 28.2.2019 - 11 LC 242/16 - juris Rn. 77 ff.), auf die das Verwaltungsgericht ausdrücklich Bezug genommen hat (BA S. 24 unten), mit der tatsächlichen Entwicklung seit Inkrafttreten des GlüStV 2012 auseinandergesetzt und hierzu vorliegende (Forschungs-) Berichte eingehend gewürdigt haben, legt die Antragstellerin mit ihrem Beschwerdevorbringen und den im Verfahren vorgelegten (Forschungs-) Berichten keine Inkohärenz des Internetverbots entsprechend den Anforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO dar.

30

a) Die Universität Hamburg, Fachbereich Sozialökonomie, Arbeitsbereich Glücksspielforschung hat 2019 eine 600 Seiten umfassende aktuelle Untersuchung des Online-Glücksspielmarkts in Deutschland „Regulierungsoptionen für den deutschen Onlinelücksspielmarkt, Endbericht vom 16. September 2019“ vorgelegt, die die besondere Gefährlichkeit von Online-Glücksspielen bestätigt.

31

In der Untersuchung wurde unter Nr. 2.2.3.2 „Besonderheiten von Online-Glücksspielen hinsichtlich des Suchtpotentials“ (S. 58 ff.) ausgeführt, dass Onlinespieler ein signifikant erhöhtes Risiko einer Glücksspielsucht als Offlinespieler aufwiesen, ohne dass über die Korrelation hinaus eine Kausalität abzuleiten sei. In Bezug auf die öffentliche Gesundheit und der Gefahrenabwehr käme es jedoch auf die Kausalität nicht an, es genüge, dass bei Internetglücksspielern die Gefahr der Spielsucht größer sei und damit spezielle Maßnahmen zur Gefahrenabwehr bzw. Gefahrenverminderung geboten seien. Die Untersuchung bestätigt weiter auch die übrigen auf ein erhöhtes Gefahrenpotential hinweisenden besonderen Eigenschaften der Internet-Glücksspiele, wie die erhöhte Verfügbarkeit (365 Tage im Jahr je 24 Stunden und damit um ein Vielfaches höher als jedes Offlinespiel) sowie die stark erhöhte Ereignisfrequenz, da keine manuellen Tätigkeiten vorkämen. Bei Internet-Poker könnten beispielsweise doppelt so viele Hände in derselben Zeit gespielt werden wie an einem realen Tisch. Weiter sei es nicht ungewöhnlich, dass Pokerspieler im Internet gleichzeitig an bis zu sechs, im Extremfall sogar an mehr als 16 Pokertischen gleichzeitig spielten. Das Suchtpotential sowie die Schnelligkeit, mit der das Suchtstadium erreicht werde, sei bei Glücksspielen im Internet dabei deutlich stärker ausgeprägt als bei Offlinespielen. Weiter biete das Internet ansonsten nicht mögliche Marketingstrategien und individuelle, auf den einzelnen Spieler zugeschnittene Werbemöglichkeiten sowie spezifische Maßnahmen, um ihn von erlittenen Verlusten abzulenken (Universität Hamburg, Endbericht vom 16.9.2019 a.a.O. S. 59). Das Internet biete zudem besondere Gefahren durch sog. „Flow-Erlebnisse“, die bei den Konsumenten zu teilweisem Kontrollverlust führen könnten. Die Möglichkeit, als Werbung Spiele mit Spielgeld durchzuführen, die gegebenenfalls mit einer höheren Auszahlungsquote als die echten Spiele um tatsächliches Geld versehen würden, erleichtere die Irreführung von Spielern. Dazu kämen neue Spieldesigns mit neuen Spielerstrukturen, die zusätzliche Spieler anlockten und damit die Zahl der Spielsüchtigen erhöhten. Das im Internet angebotene Glücksspiel weise daher ein höheres Suchtpotential auf als ein identisches Glücksspiel, das offline angeboten werde (Universität Hamburg, Endbericht vom 16.9.2019 a.a.O. S. 60). Unter 5.4.6 „Zusammenfassung der E-Games-Studienergebnisse für Deutschland“ wird festgehalten, dass die im Rahmen der (in der Studie vorgehend im einzelnen dargestellten) E-Games-Befragung ermittelten Prävalenzraten von Hochrisikospielern unter den Online-Glücksspielern in Höhe von 14,5% von einem nicht ungefährlichen Produkt zeugen. Die Untersuchung der spezifischen Spielformen des Onlinelücksspiels zeige, dass die Unterschiede geringer seien als erwartet (Universität Hamburg, Endbericht vom 16.9.2019 a.a.O. S. 199). Es zeige sich daher nicht, dass Wetten deutlich ungefährlicher seien als Casino- und Automatenspiele.

Lediglich Lotterien unterschieden sich von anderen Spielen (Universität Hamburg, Endbericht vom 16.9.2019 a.a.O. S. 200).

32

Dieser Bericht untersucht nicht nur - wie von der Antragstellerin gefordert - die Entwicklungen des Online-Glücksspielmarktes nach Erlass des Glücksspielstaatsvertrages 2012, sondern bestätigt auch in wissenschaftlich fundierter Weise die besonderen Gefahren des Glücksspiels im Internet, vor allem im Hinblick auf die Gefahr der Entwicklung der Spielsucht und die spezifisch von den technischen Bedingungen ausgehenden Probleme sowohl im Hinblick auf die Betroffenen als auch im Hinblick auf die Behörden bei der Rechtsdurchsetzung. Damit werden letztendlich auch die Ausführungen der Antragstellerin widerlegt, dass es keine derartigen Gefahren des von der Antragstellerin angebotenen Online-Glücksspiels gebe.

33

b) Der Verweis der Antragstellerin auf den Forschungsbericht der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) - „Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland - Ergebnisse des Surveys 2017 und Trends -“ vom 15. Februar 2018, wonach die Teilnahme an Internet-Casinospielen im Jahr 2017 zwar leicht gestiegen, insgesamt aber auf sehr niedrigem Niveau verblieben sei, trifft zur Frage der besonderen Gefährlichkeit des Vertriebsweges Internet keine Aussage. Der Umstand, dass nur eine vergleichsweise geringe Zahl von Teilnehmern betroffen sei, besagt nichts darüber, welchen gerade internetspezifischen Gefahren diese Personen ausgesetzt sind. Durch eine vergleichsweise geringe ermittelte „Opferzahl“ wird eine geringe Gefahr jedenfalls nicht belegt. Weiter kann das in der Beschwerdebegründungsschrift angeführte Zitat auch als Beleg dafür gesehen werden, dass die gesetzlichen Restriktionen wirksam sind und die Gefahren erfolgreich abwehren können und gerade deshalb die Zahl der Betroffenen gering ist. Im Übrigen enthält die BZgA-Studie mehrfache Hinweise darauf, dass internetspezifische Gefahren tatsächlich gegeben sind, so auf Seite 15 unter dem Titel „Problematisches und pathologisches Glücksspielverhalten“, wonach man u.a. bei Internet-Casinospielen die höchsten Risiken findet. Eine ähnliche Feststellung findet sich auf Seite 27. Auch auf Seite 28 wird darauf hingewiesen, dass gerade Jugendliche mit eigenem Internetzugang in diesem Zusammenhang besonders beachtet werden müssen. Live-Wetten seien im Jahr 2017 in gleichem Maß über das Internet wie über Wettbüros gespielt worden (BZgA a.a.O. S. 155). Die besonderen Gefahren des Internet-Glücksspiels werden auf den Seiten 205 bis 206 im Einzelnen beschrieben und dabei festgestellt, dass es vermutlich noch einige Zeit dauern werde, bis sich die in Zusammenhang mit diesen Spielen auftretenden Glücksspielprobleme epidemiologisch niederschlagen werden. In der Zusammenfassung weist die Studie darauf hin, dass (bei einer kombinierten Betrachtung der Erhebungen 2015 und 2017) Personen mit mindestens problematischem Glücksspielverhalten am häufigsten unter den Personen zu finden seien, die in den letzten 12 Monaten das „kleine Spiel“ in der Spielhalle (21,1%), Internet-Casinospiele (18,4%), Bingo (12,3%), Geldspielautomaten (10,5%), Oddset-Spielangebote (9,8%) oder Keno (9,6%) gespielt hätten (S. 15 Absatz 2 u. Tabelle 45, S. 249 f.) und dass das Risiko eines Online-Casinospielers, mindestens problematisch zu spielen, um mindestens das Neunfache höher liege als bei Personen, die nicht Online-Casinospiele spielten (BZgA a.a.O. S. 206). Angesichts der hohen Werte bezüglich des Anteils von Spielern mit problematischem und pathologischem Spielverhalten beim Online-Glücksspiel kann die Studie der BZgA nicht als Beleg dafür dienen, dass von Internet-Glücksspielen keine spezifischen und größeren Gefahren ausgingen (vgl. OVG Lüneburg, U.v. 28.2.2019 - 11 LC 242/16 - juris Rn. 77).

34

c) Des Weiteren beruft sich die Antragstellerin auf die Studie von S. Lischer, „Das Gefährdungspotential von Internet-Glücksspielen und Möglichkeiten des Spielerschutzes“ (ZfWG Sonderbeilage 4/2018 Oktober 2018, S. 2 ff.). Dabei handelt es sich um eine sog. Meta-Studie, die keine eigenen Forschungsergebnisse darstellt, sondern eine Übersicht über die Ergebnisse der bisherigen Studien und Veröffentlichungen vermitteln will. Eine gewisse Zurückhaltung bei der Verwendung der Angaben ist dabei insoweit am Platze, als diese Studie durch ein bekanntes Glücksspielunternehmen, die Tipico Services Ltd. gefördert, d.h. wohl teilweise finanziert worden ist (vgl. Fußnote zur Verfasserin S. 2; vgl. zum Charakter als „Auftragsstudie“ OVG Schleswig-Holstein, B.v. 3.7.2019 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 23). Ebenso bleibt zu fragen, ob die Studie ihrem Anspruch insoweit gerecht werden kann, da „im Rahmen der vorliegenden narrativen Übersichtsarbeit die englische und deutschsprachige Literatur von 1995 (..) bis 2018 berücksichtigt“ wurde (vgl. Lischer S. 4 Nr. 3) und allein das Literaturverzeichnis rund 4 Seiten umfasst, während der eigentliche Text nur 16 Seiten

aufweist. Jedenfalls sind viele der im Literaturverzeichnis aufgeführten Veröffentlichungen im Text - wenn überhaupt - nur sehr summarisch in Bezug genommen. Eine verlässliche Aussage insbesondere über die speziellen Gefahren des Online-Glücksspiels ergibt sich aus der Lischer-Studie (a.a.O.) jedenfalls nicht (vgl. auch OVG Schleswig-Holstein, B.v. 3.7.2019 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 22). Es wird eingangs darauf hingewiesen, dass sich das Volumen der weltweiten Bruttospielerträge innerhalb von 10 Jahren seit 2006 auf 40 Milliarden Euro verdreifacht habe (Lischer a.a.O. S. 2). Eine Reihe älterer Untersuchungen werden vor allem hinsichtlich der dabei angewendeten Methodologie kritisiert (Lischer a.a.O. S. 2 f.). Weiter wird darauf hingewiesen, dass die Verifikation des Zahlungsmittels kein Ersatz für eine Identitäts- und Altersverifikation des Spielkontoinhabers sein kann (Lischer a.a.O. S. 6). Genau eine solche Verifikation insbesondere des Alters des Spielteilnehmers besteht bei der Antragstellerin aber nach eigenen Angaben gerade nicht. Auch die Aussage, die Möglichkeiten des Internet gäben den Aufsichtsbehörden erstmals Mittel an die Hand, alle Glücksspieltransaktionen und die daran beteiligten Personen lückenlos zu erfassen, trifft auf die Antragstellerin nicht zu (Lischer a.a.O. S. 7). Damit können die Darstellungen der Studie zum Spielerschutz im Internet, die einen breiten Raum einnehmen (Lischer a.a.O. S. 9 bis 16), im vorliegenden Fall nicht herangezogen werden, um ein geringeres oder auch nur annähernd gleiches Gefährdungspotential im Vergleich zum stationären Glücksspiel zu belegen. Die in der Zusammenfassung gemachte Aussage, dass die Risiken des Vertriebskanals Internet „allerdings nicht über die Risiken von vergleichbaren stationären Glücksspielangeboten hinausgehen und in einem regulierten Markt mit gezielten Spielerschutzmaßnahmen reduziert werden können“ (Lischer a.a.O. S. 17), gilt nur bei einem vorausgesetzten entsprechend regulierten Markt, den es aber zumindest gegenwärtig noch nicht gibt und dessen Voraussetzungen die Antragstellerin auch nicht erfüllt. Daher ist diese Studie zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch „spekulativ und wenig überzeugend“ (vgl. OVG Schleswig-Holstein, B.v. 3.7.2019 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 22). Selbst die Lischer-Studie macht aber deutlich, dass das Internet-Glücksspiel in seiner gegenwärtigen Form ausreichenden tatsächlichen Spielerschutz nicht zu bieten vermag. Die einzige der Lischer-Studie zu entnehmende Aussage hinsichtlich des Glücksspiels im Internet ist, dass in einem regulierten Markt - den es gegenwärtig nicht gibt - nach Implementierung der ausführlich dargestellten internetspezifischen Sicherheits- und Spielerschutzmaßnahmen - die bislang nicht verwirklicht worden sind und die auch die Antragstellerin im vorliegenden Verfahren nicht im Ansatz vorweisen kann - im Vergleich zum stationären Glücksspiel wohl keine durchgreifenden Bedenken mehr gegeben sein könnten. Im Übrigen stimmt die Lischer-Studie letztlich auch der Schlussfolgerung der BZgA-Studie zu, dass es vermutlich noch einige Zeit dauern werde, bis sich im Zusammenhang mit Online-Glücksspielen auftretende Glücksspielprobleme epidemiologisch niederschlagen würden und das exakte Ausmaß der Sucht bei Online-Glücksspielen gegenwärtig noch unklar sei, da die Prävalenzen des mindestens problematischen Glücksspiels im Internet noch schwankten (Lischer a.a.O. S. 9). Die Nutzung von Casino-Spielen im Internet durch problematische oder pathologische Spieler sei in den vergangenen Jahren zwar moderater ausgefallen als jene von z.B. Geldspielautomaten, doch habe sich die Nutzung der verschiedenen Arten von Casino-Spielen durch problematische Spieler in der letzten Erhebung angeglichen (Lischer a.a.O. S. 10). Soweit sich die Antragstellerin insoweit auf die Lischer-Studie und die dort genannten Möglichkeiten des Spielerschutzes bezieht, so bleiben diese von ihr unerfüllt. Wie „eine soziale Kontrolle im Internet durch Methoden der Früherkennung und Kommunikation“ tatsächlich umsetzbar sein soll, wird nicht weiter ausgeführt. Insbesondere fehlt es auch an einer Bezugnahme auf das eigene Glücksspielangebot der Antragstellerin. Die Antragstellerin macht insoweit vielmehr geltend, dass es ihr technisch bereits nicht möglich sei, das vom Antragsgegner beispielhaft vorgeschlagene Geolokalisierungsverfahren umzusetzen. Wie sie dann die weiterreichenden „Methoden der sozialen Kontrolle“ nach der von ihr bemühten Lischer-Studie umsetzen möchte, legt die Antragstellerin nicht dar. Auch die Behauptung, Isolation, Anonymität und fehlende soziale Kontrolle vermöchten die besondere Gefährlichkeit des Online-Glücksspiels nicht zu begründen, bleibt unbelegt. Diese liegt vielmehr nach dem oben Ausgeführten auf der Hand.

35

d) Soweit sich die Antragstellerin darauf beruft, dass die Europarechtswidrigkeit auch deshalb evident sei, weil das Online-Casinospiel pauschal untersagt wäre, während die Online-Lotterien und Online-Sportwetten nach den Regelungen des GlüStV 2012 erlaubt seien, obwohl sich aus der Studie der Universität Hamburg vom 16. September 2019 (a.a.O.) eindeutig ergebe, dass eine einheitliche Gefährdungsbewertung für Online-Sofortlotterien und Online-Casinospiele und eine sogar erhöhte Gefahr für Online-Sportwetten vorliege, verkennt die Antragstellerin, dass die ausnahmsweise Erlaubniserteilung nach § 4 Abs. 5 GlüStV an strenge Voraussetzungen gebunden ist, die dem jeweils spezifischen Gefährdungspotential,

insbesondere bei Bestehen besonderer Suchtanreize, Rechnung trägt (vgl. OVG Schleswig-Holstein, B.v. 37.7.2019 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 24). Dass das Internetverbot nach § 4 Abs. 4 GlüStV durch § 4 Abs. 5 GlüStV hinsichtlich der Sportwetten unter strengen Voraussetzungen für eine Experimentierphase geöffnet wurde, führt schon wegen des Experimentiervorbehalts nicht zur Inkohärenz des gesamten Glücksspielmarktes (vgl. BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18.16 - juris Rn. 42 f.; OVG des Saarlandes, U.v. 29.3.2019 - 1 A 398/17 - juris Rn. 54). Bei hoher Ereignisfrequenz („schnelle Wiederholung“) ist eine Erlaubniserteilung gemäß § 4 Abs. 5 Nr. 3 (auch i.V.m. § 10a Abs. 4) GlüStV gerade ausgeschlossen. Dies gilt auch für Lotterien mit hoher Ziehungsfrequenz. Für Sportwetten gilt darüber hinaus nach § 21 Abs. 4 Satz 4 GlüStV ein generelles Verbot von Live-Ereigniswetten. Hinzu kommt, dass die partielle und streng regulierte Öffnung des Internets für Sportwetten ausdrücklich Experimentiercharakter hat (§ 10a Abs. 1 und 4 GlüStV). Insoweit soll gerade erst noch geprüft werden, ob sich die Ziele des Glücksspielvertrages auf diese Weise besser verwirklichen lassen (BVerwG, U. v. 26.10.2017 - 8 C 18.16 - juris Rn. 40 ff. m.w.N.). Allein der Umstand, dass von verschiedenen Arten von Glücksspielen einige dem Internetverbot unterliegen und andere nicht, stellt die Geeignetheit eines Internetverbots deshalb noch nicht in Frage (OVG Schleswig-Holstein, B.v. 3.7.2019 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 24).

36

Soweit die Antragstellerin vorträgt, die Beibehaltung des Internetverbotes für Casino-Spiele lasse sich nicht mit einer höheren Ereignisfrequenz (als bei Sportwetten) rechtfertigen, weil Sportwetten schneller platzierbar und parallel möglich seien, während etwa beim Poker die Spielentscheidungen der anderen Mitspieler abgewartet werden müssten, überzeugt auch dies vor dem Hintergrund der ständigen Verfügbarkeit von Online-Spielen, die eine jederzeitige Teilnahme an jedem beliebigen Ort an mehreren Spielen gleichzeitig ermöglicht, nicht (OVG Schleswig-Holstein, B.v. 3.7.2019 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 25). Auch etwaige Wartezeiten beim Poker lassen sich durch paralleles Spielen überbrücken. Im Übrigen ist die Zeit zwischen Einsatz, Spielausgang und nächstem Einsatz gerade bei Casinospielen typischerweise eng getaktet, so dass diese Angebote aufgrund der schnellen Spielabfolge und der Möglichkeit zum Spielen rund um die Uhr ein erhöhtes Suchtpotenzial beinhalten. Dass auch Sportwetten wegen ihrer hohen Ereignisfrequenz und des Anreizes, eine verlorene Wette durch eine weitere zu kompensieren, ein hohes Suchtpotential haben, wird vom Gesetzgeber nicht in Frage gestellt. Vielmehr ist der Ausschluss besonderer Suchtanreize durch schnelle Wiederholung in § 4 Abs. 5 Nr. 3 (auch i.V.m. § 10a Abs. 4) GlüStV gerade auf Lotterie- und Wettangebote zugeschnitten. Zur Begründung der anderslautenden Angebotsregelung für Online-Casinospiele verweist der Gesetzgeber außerdem nicht nur auf deren herausragendes Suchtpotential, sondern auch auf die hohe Manipulationsanfälligkeit und ihre Anfälligkeit für eine Nutzung zu Zwecken der Geldwäsche (vgl. OVG Schleswig-Holstein, B.v. 3.7.2019 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 25 m.w.N.).

37

In Bezug auf die Online-Lotterien belegt der Endbericht der Universität Hamburg vom 16. September 2019 zudem erneut, dass vom Online-Glücksspiel besondere Gefahren ausgehen und eine quantitative Erhebung des Suchtpotenzials einzelner Formen des Online-Glücksspiele mit besonderen Erhebungsvoraussetzungen verbunden ist (vgl. Universität Hamburg, Endbericht vom 16.9.2019, S. 55). Aufgrund der qualitativen Evaluierung unter Berücksichtigung qualitativer Kriterien des Suchtpotenzials von Glücksspielen zur Ermittlung des Gefährdungspotenzials (vgl. Universität Hamburg, Endbericht a.a.O. S. 57 ff.) weisen sowohl das von der Antragstellerin angebotene Online-Casino-Glücksspiel als auch das Online-Poker ein sehr hohes Gefährdungspotenzial auf, wohingegen das Gefährdungspotenzial von Online-Lotterien als gering eingestuft wurde (vgl. Universität Hamburg, Endbericht a.a.O., S. 62 - 64).

38

e) Weiter verweist die Antragstellerin darauf, dass die Entwicklung der Umstände nach dem Erlass der Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages 2012 gezeigt hätte, dass das Internetverbot und der Erlaubnisvorbehalt nicht geeignet seien, die Ziele des Vertrages in systematischer und kohärenter Weise zu verfolgen. Dazu trägt sie vor, dass der Markt für Online-Casino und Online-Poker von 2013 bis 2015 um 46% gewachsen sei und 98% der Spieleinsätze im Online-Glücksspielmarkt auf nach dem GlüStV illegale Glücksspiele entfielen. Laut Jahresreport der Glücksspielbehörden 2016 weise der nichtregulierte Markt einen Umsatzanstieg von 13% auf, im regulierten Markt hingegen nur um 4%. Dies zeige, dass das Internetverbot nicht geeignet sei, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages in systematischer und kohärenter Weise zu verfolgen. Die angestrebte Kanalisierung der Spieler zu legalen Angeboten sei nicht eingetreten.

Dass der Online-Schwarzmarkt trotz des aktuell geltenden Verbotes weiterwächst, ist eine Frage des Vollzuges. Maßgeblich ist insoweit, ob strukturelle Vollzugsdefizite vorliegen (vgl. OVG Schleswig-Holstein, B.v. 3.7.2019 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 31 m.w.N.). Ein solch normativ angelegtes Vollzugsdefizit bezogen auf den Bereich des Verbots von öffentlichen Glücksspielen im Internet in § 4 Abs. 4 GlüStV mit dem Ausnahmeverbehalt in § 4 Abs. 5 GlüStV ist aber weder mit dem Beschwerdevorbringen dargelegt noch erkennbar (vgl. OVG NRW, B.v. 29.6.2020 - 4 B 665/19 - Rn. 47 ff. m.w.N.). Ein Vollzugsdefizit lässt sich insbesondere weder dem Evaluierungsbericht des Landes Hessen von April 2017 (vgl. Evaluationsbericht der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder nach § 32 GlüStV, 28.4.2017, S. 11 ff. - https://www.im.nrw/sites/default/files/media/document/file/gs_Evaluations-bericht%202017.pdf) noch dem Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (vgl. Jahresreport 2018 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 22.10.2019, S. 13 ff., 15 f., https://www.innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/jahresreport_2018.pdf) entnehmen (vgl. OVG NRW, B.v. 29.6.2020 - 4 B 665/19 - Rn. 49 ff. m.w.N.). Auch nach der von der Universität Hamburg vorgelegten 600-seitigen Untersuchung des Onlineglücksspielmarkts in Deutschland („Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt“, Endbericht vom 16. September 2019 a.a.O.) liegt ein solches von der Antragstellerin geltend gemachtes Vollzugsdefizit nicht offensichtlich vor. In Bezug auf die Rechtsdurchsetzung in Deutschland stellt der Bericht der Universität Hamburg vom 16. September 2019 vielmehr im Hinblick auf das Internet-Glücksspiel fest, dass fortlaufend Maßnahmen ergriffen werden, um gegen illegale Anbieter vorzugehen (Universität Hamburg Endbericht vom 16.9.2019, S. 152). Nach dem Evaluierungsbericht der Glücksspielaufsicht der Länder 2017 habe es von Juli 2012 bis Ende 2016 insgesamt 3.103 Verfahren gegen unerlaubte Angebote gegeben, die zu 1.873 Angebotseinstellungen geführt hätten. Daraus folgert die Studie der Universität Hamburg, dass dies für einen deutlichen Erfolg der mit relativ geringem Aufwand verbundenen Maßnahmen der Zusendung von Untersagungsverfügungen spreche. Auch wenn in diesen Zahlen das Vorgehen gegen Internet-Anbieter nicht getrennt ausgewiesen werde, so könne aufgrund der Zahl von Verfahren jedenfalls nicht von einem allgemeinen Vollzugsdefizit gesprochen werden. Hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung im Internet wird konstatiert, diese sei generell sowohl rechtlich wie technisch schwieriger als im terrestrischen Bereich (Universität Hamburg Endbericht vom 16.9.2019, S. 490). Daher wirkten Untersagungsverfügungen auf den unregulierten Markt nur dämpfend. Andererseits mache der nicht regulierte Markt nur etwa 19% des Gesamtmarktes aus (Universität Hamburg Endbericht vom 16.9.2019, S. 506). Zusammenfassend wird festgestellt: „Aus deutscher Sicht zeigt sich insbesondere das Potenzial effektiver Rechtsdurchsetzung. Wird dieses in Zukunft ausgeschöpft, so ist davon auszugehen, dass die Regulierungsziele des Glücksspielstaatsvertrages deutlich besser erreicht werden. Das gilt sowohl für einen Fortbestand des restriktiven Regulierungsmodells als auch bei einer etwaigen Marktöffnung“ (Universität Hamburg Endbericht, 16.9.2019, S. 512). Ungeachtet dessen entfällt die Eignung einer Regelung zur Bekämpfung von Spielsucht nicht ohne Weiteres schon deshalb, weil illegale Formen von Suchtgefahren insbesondere im Internet nicht vollständig ausgeschlossen und unterbunden werden können (vgl. OVG NRW, B.v. 29.6.2020 - 4 B 665/19 - juris Rn. 54 m.w.N.; B.v. 10.3.2020 - 4 B 362/19 - juris Rn. 16 ff.). Aus dem Bestehen rein praktischer Probleme in der Umsetzung des gesetzlichen Verbotes kann jedenfalls ebenso wenig auf ein strukturelles Vollzugsdefizit geschlossen werden wie darauf, dass die Norm deshalb unions- und verfassungsrechtlich nicht geeignet wäre (vgl. OVG NRW, B.v. 29.6.2020 - 4 B 665/19 - juris Rn. 55 m.w.N.). Gerade im Internet und den dadurch gegebenen technischen Möglichkeiten wird es immer auch illegale Formen des Glücksspiels geben, die nicht völlig unterbunden werden können. Aus der technischen und ökonomischen Entwicklung folgende Vollzugshindernisse machen jedoch eine prinzipiell geeignete Organisation staatlicher Gemeinwohlverfolgung nicht ungeeignet (vgl. OVG NRW, B.v. 29.6.2020 - 4 B 665/19 - juris Rn. 54 f. m.w.N.). Gerade auch das vorliegende Verfahren zeigt, dass der Antragsgegner gewillt ist, das gesetzliche Verbot mit den vorhandenen rechtlichen Mitteln umzusetzen. Daher kann es dahinstehen, ob dieses Vorbringen nicht schon deshalb zurückzuweisen ist, weil die Antragstellerin den fehlenden Erfolg bei der Eindämmung des Schwarzmarktes als Argument gegen die hier streitgegenständliche Untersagung nutzt, selbst aber zu der beschriebenen faktischen Expansion des Schwarzmarktes beiträgt, indem sie entgegen nationalem Recht Online-Glücksspiel veranstaltet und damit die angestrebte Kanalisierung der Spieler zu legalen Angeboten ihrerseits erschwert (vgl. OVG Schleswig-Holstein, B.v. 3.7.2019 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 30).

f) Soweit die Antragstellerin Äußerungen von Vertretern politischer Parteien und aus den Landtagen unterschiedlicher Bundesländer vorlegt, die belegen sollen, dass die gegenwärtigen Regelungen, hier also im Besonderen das Internetverbot, nicht geeignet seien, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages zu verwirklichen, so handelt es sich dabei um Einzelansichten der jeweiligen Personen oder Organisationen, denen, da ihnen regelmäßig zumindest auch politische Absichten zugrunde liegen, zumindest für die Beurteilung der bestehenden Rechtslage kein entscheidendes Gewicht zuzumessen ist. Das gilt auch für die Anträge der Fraktionen der CDU und Bündnis 90 / Die Grünen vom 17. November 2015 und vom 12. Dezember 2017 im Hessischen Landtag (Beschwerdebegründungsschrift vom 16. Oktober 2019, S. 30), dass es keinen wirksamen Schutz im Internet gebe und die gesetzgeberische Intention des Glücksspielstaatsvertrages gescheitert sei. Ebenso wenig kann der Koalitionsvertrag für die Regierung von Schleswig-Holstein vom 6. August 2019 (a.a.O. S. 31) und die darin ausgedrückte Absicht, dass das Land den Glücksspielstaatsvertrag kündigen und mit anderen Ländern nach einer neuen Lösung suchen werde, als Beleg für die Unanwendbarkeit der bestehenden Rechtslage herangezogen werden. Vor allem liegt diesen Überlegungen immer auch der Gedanke zugrunde, das Glücksspiel im Internet zu regulieren, was sich aus dem Zitat der Antragstellerin auf Seite 32 der Beschwerdebegründung vom 16. Oktober 2019 deutlich ergibt: „Dies hätte (...) den Vorteil, dass der Schwarzmarkt effektiv bekämpft werden kann, die manipulationsanfälligen Spiele im Internet (!) einer Kontrolle unterliegen, die Vorgaben des Spieler- und Jugendschutzes auch in diesem Marktsegment Anwendung finden und die hierdurch entstehenden Steuern guten Zwecken zugeführt werden könnten“ (Zitat aus dringlichem Antrag der Fraktionen der CDU und Bündnis 90 / Die Grünen vom 12.12.2017, a.a.O. S. 32). Die Absichten zielen also eindeutig auf eine effektive Regulierung des Marktes anstelle des bisherigen Verbotes, nicht jedoch darauf, eine unkontrollierte Internetfreiheit für Glücksspiele einzuführen, wie dies letztlich der mit dem vorliegenden Antrag der Antragstellerin verfolgte Zweck ist. Unverkennbar ist bei den genannten politischen Äußerungen auch der Umstand, dass eine kontrollierte Zulassung von Casino- und Lottospielen auch deshalb präferiert wird, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages auf einem für das Land lukrativeren Wege sicherzustellen, indem zugleich Steuern und Abgaben generiert und der Landeshaushalt um die Förderung der Suchthilfe entlastet wird (vgl. OVG Schleswig-Holstein, B.v. 3.7.2010 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 34).

40

g) Im Übrigen hätte selbst im Falle der Unvereinbarkeit nationaler Regelungen im Glücksspielrecht mit dem Unionsrecht dies nicht zwangsläufig zur Folge, dass der Mitgliedstaat zu einer Liberalisierung des Glücksspielrechts verpflichtet wäre. Dem Mitgliedstaat steht es frei, das bestehende Recht zu reformieren, um es mit Unionsrecht in Einklang zu bringen. Die Entscheidung, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine Tätigkeit im Bereich des Glücksspielmarkts durch eine Genehmigung legalisiert werden kann, obliegt dabei dem Mitgliedstaat; in der Bundesrepublik Deutschland steht dabei der Umstand, dass hierfür die Länder zuständig sind, in Einklang mit dem Unionsrecht (vgl. BVerwG, B.v. 7.11.2018 - 8 B 29.18 Rn. 12 f. m.w.N.)

41

3. Die Untersagungsverfügung ist auch entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin formell rechtmäßig. Insbesondere ist sie hinreichend bestimmt i.S.v. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG.

42

Nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG ist die hinreichende Bestimmtheit eines Verwaltungsaktes Voraussetzung für seine Rechtmäßigkeit. Um hinreichend bestimmt zu sein, muss er zum einen den Adressaten in die Lage versetzen zu erkennen, was von ihm gefordert wird, und zum anderen eine geeignete Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung darstellen. Der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts ist durch Auslegung nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung des Empfängerhorizontes und der speziellen Sachkunde des adressierten Fachkreises in entsprechender Anwendung der §§ 133, 157 BGB zu ermitteln (st. Rspr., vgl. BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18.16 - juris Rn. 13 m.w.N.). Für die hinreichende Bestimmtheit einer glücksspielrechtlichen Untersagungsverfügung reicht es dabei aus, dass die Glücksspielarten bezeichnet und durch die Aufzählung von Beispielen, die erkennbar der Anlass für das Einschreiten der Glücksspielaufsicht waren, in der Begründung des Bescheids konkretisiert werden (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18.16 - juris Rn. 15 f.).

43

Die von der Untersagung betroffenen Angebote der Antragstellerin werden in dem streitgegenständlichen Bescheid vom 11. Dezember 2017 durch die Benennung der Glücksspielarten (Online-Sportwetten für

virtuellen Sport, Wetten auf kulturelle, gesellschaftliche oder politische Ereignisse, Online-Lotto, Slots, Blackjack, Roulette, Baccarat, Bingo, Online-Poker in verschiedenen Variationen, sowie Ereignis- und Live-Wetten auf Sportereignisse) bezeichnet und durch die Aufzählung der Internetseiten mit entsprechenden damaligen Spielangeboten der Antragstellerin in der Begründung des Bescheides konkretisiert. Dabei erfolgt eine umfangreiche Abgrenzung der von der Untersagung ausgenommen Ergebniswetten und Live-Endergebniswetten - Sport- und Pferdewetten nach Ziffer 2 des Bescheides - von den von der Untersagung betroffenen Wetten im Sportbereich (S. 6 f. des Bescheids vom 11.12.2017). Dadurch wird die sachkundige Antragstellerin in die Lage versetzt, eindeutig zu erkennen, welche konkreten Glücksspiele unter die Verbotsverfügung fallen. Es ist ihr auch möglich zu erkennen, welche Formen von Sport- und Pferdewetten von der Untersagung nicht betroffen sind. Der Einwand der Antragstellerin, die Untersagungsverfügung sei zu unbestimmt, da der Antragstellerin die Wahl der geeigneten Maßnahme zur Umsetzung der angeordneten Maßnahme überlassen werde, greift schon deshalb nicht, weil die angefochtene Regelung für die Beteiligten und vor allem die Antragstellerin unzweifelhaft erkennen lässt, was von ihr gefordert wird.

44

4. Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung ergeben sich auch nicht im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Untersagungsverfügung und die Ermessensausübung des Antragsgegners.

45

a) Der Einwand der Antragstellerin, es sei ihr rechtlich wie tatsächlich unmöglich, in Bayern ansässige Spieler mit Hilfe der Geolokalisation auszuschneiden, hat auch in materiellrechtlicher Hinsicht schon deshalb keinen Erfolg, weil der Antragsgegner der Antragstellerin in der Begründung des Bescheides (vgl. Bescheid vom 11.12.2018, S. 10) verschiedene technisch umsetzbare Möglichkeiten aufzeigt, mit denen sie das mit der Verfügung verfolgte Ziel erreichen kann (OVG Lüneburg, U.v. 28.2.2019 - 11 LB 497/18 - juris Rn. 72). Im Übrigen greift das Vorbringen der Antragstellerin zur Ungeeignetheit des Geolokalisierungsverfahrens schon deshalb nicht durch, da am Markt schon seit längerem zuverlässige Geolokalisierungssysteme angeboten werden, die die Grenzen der Bundesländer hinreichend sicher erkennen können (OVG Lüneburg, B.v. 14.3.2017 - 11 ME 236/16 - juris Rn. 40 m.w.N.). Bei der „geo targeting“-Technologie handelt sich danach um eine taugliche und technisch umsetzbare Methode zur Ermittlung des Aufenthalts der Besucher der Internetseiten der Antragstellerin innerhalb oder außerhalb Bayerns (vgl. BayVGh, B.v. 24.1.2012 - 10 CS 11.1290 - juris Rn. 21 m.w.N.). Diese Technologie wird u.a. auch von Google verwendet, um den Kunden in den verschiedenen europäischen Ländern jeweils auf ihr Herkunftsland zugeschnittene Werbeangebote zu unterbreiten (OVG NRW, U.v. 25.2.2014 - 13 A 2018/11 - juris Rn. 176). Deshalb sollte es auch der Antragstellerin möglich sein, die „geo targeting“-Technologie einzusetzen. Eine vollständige Abschaltung des Angebots in ganz Deutschland ist danach weder gefordert noch erforderlich. Ungeachtet dessen wäre auch eine Untersagung des von der Antragstellerin im Internet angebotenen Glücksspielangebots im gesamten Bundesgebiet verhältnismäßig, wenn eine Geolokalisation nicht hinreichend erfolgversprechend wäre. Denn die Antragstellerin ist unabhängig von der geografischen Reichweite der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung bereits kraft Gesetzes gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV verpflichtet, das Veranlassen öffentlicher Glücksspiele im Internet im ganzen Bundesgebiet zu unterlassen (vgl. OVG NRW v. 25.2.2014 - 13 A 2018/11 - juris Rn. 179 m.w.N.; OVG Lüneburg, B.v. 14.3.2017 - 11 ME 236/16 - juris Rn. 41).

46

b) Die Antragstellerin vermag auch nicht mit ihrem Einwand durchzudringen, die Untersagung sei deshalb 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 jedoch nicht, bei einer großen Anzahl an rechtswidrigen Zuständen in sämtlichen Fällen und zur gleichen Zeit gegen alle Störer vorzugehen. Behandelt die Behörde mehrere Fallgruppen unterschiedlich, bedarf es hierfür ebenso eines sachlichen Grundes, wie wenn sie sich auf das Herausgreifen eines Einzelfalles beschränkt (vgl. BayVGh, B.v. 2.3.2017 - 10 CS 16.2149 - juris Rn. 13 m.w.N.).

47

Vor diesem rechtlichen Hintergrund hat das Verwaltungsgericht ein willkürliches Vorgehen des Antragsgegners gegen die Antragstellerin insbesondere unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG verneint. Es

hat dabei darauf verwiesen, dass sich die Vorgehensweise an einer effektiven Gefahrenabwehr orientieren müsse, an die jedoch angesichts des vielfältigen Angebots von unerlaubten Glücksspielen im Internet keine überzogenen Anforderungen gestellt werden dürften. Es hat weiter auf die im Juli 2014 festgesetzten gemeinsamen Richtlinien der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder für ihr Vorgehen gegen illegales Glücksspiel im Internet verwiesen. Danach ist grundsätzlich ein Vorgehen gegen jede Art von unerlaubtem Glücksspiel vorgesehen, wobei zunächst danach zu differenzieren ist, ob eine Legalisierung möglich ist und auch angestrebt wird. Weitere Kriterien sind die Gefährlichkeit des Spieles, 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 den Umfang und die Vielfalt des Angebots, das nahezu sämtliche im Internet gegebenen Möglichkeiten auf einer Vielzahl miteinander verlinkter Internet-Domains umfasst, die sich damit ergebenden hohen Bruttospielerträge, die fehlenden Bemühungen der Antragstellerin um eine Erlaubnis sowie auf die fehlende Erlaubnisfähigkeit und die Nichteinhaltung der Bestimmungen zum Jugend- und Spielerschutz nicht willkürlich, zumal der Antragsgegner ausdrücklich darauf hingewiesen hat, er gehe priorisiert gegen solche Glücksspielangebote im Internet vor, deren Umfang und Verbreitung am stärksten sei, wobei er seit August 2014 zeitlich gestaffelte Verfahren gegen neun Glücksspielanbieter eingeleitet habe (vgl. BayVGH, B.v. 2.3.2017 - 10 CS 16.2149 - juris Rn. 14). Die in Bezug genommenen Leitlinien vom Juli 2014 sind auch grundsätzlich geeignet, ein dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechendes Konzept darzustellen, das die Grundlage für eine gleichheitssatzgemäße Verwaltungspraxis bildet (vgl. BayVGH, B.v. 2.3.2017 - 10 CS 16.2149 - juris Rn.15).

48

Etwas anders ergibt sich auch nicht aus dem Verweis der Antragstellerin auf den auf der Internetseite des FC Bayern München e.V. zu findenden Link zum Wettanbieter Tipico. Hier fehlt schon im Ansatz jeder Beleg, dass es sich um einen mit dem Internet-Auftritt der Antragstellerin vergleichbaren Sachverhalt handelt. Weiter bietet der FC Bayern München e.V. damit weder selbst Glücksspiele an noch vermittelt er sie (§ 4 Abs. 4 GlüStV), es kann sich damit höchstens um unzulässige Internet-Werbung (§ 5 Abs. 3 Alt. 2 GlüStV) handeln. Selbst wenn der so zu erreichende Wettanbieter neben den grundsätzlich erlaubten Sportwetten, für die Werbung im Internet erlaubnisfähig ist (§ 5 Abs. 3 S. 2 GlüStV), auch unerlaubte Angebote bereithält, ist dieser Fall in keiner Weise von der Bedeutung, dem Umfang und der von ihm ausgehenden Gefahren mit dem Angebot der Antragstellerin zu vergleichen. Damit kann er ungeachtet der Frage einer Erlaubnisfähigkeit und der Frage, ob sich die Firma Tipico am Konzessionsverfahren beteiligt hat (so der Antragsgegner im Schreiben vom 13.12.2019 S. 15), nicht als Beleg für ein dem Gleichheitssatz widersprechendes Verhalten des Antragsgegners herangezogen werden.

49

c) Schließlich kann auch der nach Presseberichten am 12. März 2020 von den Ministerpräsidenten der Länder beschlossene (vgl. Süddeutsche Zeitung v. 13.3.2010, S. 21) Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrages (GlüStV - 2021), der den zum 30. Juni 2021 auslaufenden gegenwärtigen Vertrag ersetzen soll, nicht dazu führen, dem Antrag der Antragstellerin stattzugeben. Zwar sieht der Entwurf vor, in Zukunft Glücksspiele über das Internet grundsätzlich zuzulassen. Dies soll jedoch nur unter einschränkenden Bedingungen geschehen. So statuiert der Entwurf ausdrücklich eine Erlaubnispflicht für öffentliche Glücksspiele im Internet (Art. 1 § 4 Abs. 4). Für die Werbung werden in Art. 1 § 5 Bedingungen formuliert. Daneben werden die Anforderungen an das Sozialkonzept erheblich erweitert (Art. 1 § 6a bis 6j) und weitergehende Einschränkungen vorgesehen. Dazu kommen in Art. 1 § 22a bis 22c umfangreiche Bestimmungen für die Zulassung von Online-Spielen. Damit kann entgegen der Behauptung der Antragstellerin nicht die Rede davon sein, dass Online-Glücksspiele in Zukunft unreguliert zugelassen werden sollen.

50

Nach dem Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag 2021 sind für das Internet-Glücksspiel vielmehr erhebliche Einschränkungen und Regulierungen vorgesehen. Keinesfalls kann die Antragstellerin daher aus der bloßen Absicht der Bundesländer, das generelle Internetverbot aufzuheben, einen Anspruch ableiten, dass ihr unreguliertes Online-Glücksspiel wegen der zukünftig möglichen prinzipiellen Erlaubnisfähigkeit von Online-Glücksspiel in der Art ihres gegenwärtigen Angebots bereits jetzt ohne Einhaltung der in dem Entwurf vorgesehenen Spielerschutz- und Gefahrenabwehrregelungen insbesondere auch im Bereich des Minderjährigenschutzes zuzulassen wäre.

51

Auch in der Stellungnahme der Universität Hamburg, Fachbereich Sozialökonomie, Arbeitsbereich Glücksspielforschung vom 5. Februar 2020 zum Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrages wird mehrfach betont, dass die vorgesehenen Maßnahmen des Spielerschutzes die nachteiligen Auswirkungen der vorgeschlagenen Marktöffnung begrenzen, jedoch nur dann ihre Wirkung entfalten könnten, wenn eine strikte Umsetzung der Regelungen stattfindet. Insbesondere sei mit Nachdruck sicherzustellen, dass die Anbieter eine deutsche Lizenz beantragten bzw. vorlegten und die Spielerschutzbefreiungen nicht umgangen würden. Die Einhaltung der Regeln sei regelmäßig von der Glücksspielaufsicht zu überprüfen. Ein unreguliertes Internet-Glücksspiel - wie es die Antragstellerin gegenwärtig anbietet und dessen Zulassung bzw. Duldung vorliegend letztendlich anstrebt -, wird also auch von dieser sachverständigen Seite (erneut) entschieden abgelehnt (vgl. Universität Hamburg, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Fachbereich Sozialökonomie, Arbeitsbereich Glücksspielforschung, Schreiben v. 5.2.2020 an die Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Anlage zum Endbericht der Universität Hamburg vom 16.9.2019 a.a.O.).

52

Demgegenüber zielt das Begehren der Antragstellerin gerade nicht darauf ab, mit den gegenwärtig zugelassenen Anbietern oder mit Anbietern, die nach der im Entwurf vorliegenden Neuregelung zugelassen werden können, gleichgestellt zu werden. Sie verfolgt vielmehr die Absicht, gänzlich ohne irgendwelche Regulierungen ihre Online-Glücksspiele in Bayern anbieten zu können. Damit würde die Antragstellerin jedoch gewissermaßen „am Gesetz vorbei“ zugelassen und sowohl gegenüber legalen Anbietern als auch gegenüber Anbietern, die bemüht sind, ihr derzeit illegales Glücksspiel im Internet an die Voraussetzungen des geplanten Glücksspieländerungs-Staatsvertrages anzupassen, bessergestellt bzw. begünstigt. Die Antragstellerin wäre dadurch von der Erfüllung der Anforderungen vor allem im Bereich des Schutzes von Minderjährigen und des Schutzes vor bzw. der Bekämpfung der Spielsucht freigestellt. Angesichts der aufgezählten Verstöße und der Regulierungsunwilligkeit der Antragstellerin kommt eine Zulassung bzw. Duldung schon deshalb nicht in Betracht.

53

Darüber hinaus hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass eine (erst bzw. nur) beabsichtigte gesetzliche Neuregelung vor ihrem Inkrafttreten keine rechtliche Bindungswirkung entfaltet. Es hat dazu ausgeführt: „Das Rechtsstaatsgebot verpflichtet die Verwaltung zur Anwendung des jeweils geltenden Rechts und lässt es nicht zu, davon mit Blick auf eine vorgeschlagene künftige Rechtsänderung abzuweichen. Das Demokratiegebot lässt es nicht zu, die Beachtung der vom Parlament erlassenen Gesetze zur Disposition der Verwaltung zu stellen.“ (vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2013 - 8 C 47.12 - juris Rn. 41). Auch aus dem Verhältnismäßigkeitsgebot ergibt sich keine Verpflichtung, dass eine Behörde selbst einen bereits in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf zu berücksichtigen hätte (vgl. BVerwG, U.v.20.6.2013 - 8 C 47.12 - juris Rn. 43). Im vorliegenden Fall ist der Gesetzesentwurf zum geplanten Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021 noch nicht einmal den Länderparlamenten zur Ratifizierung vorgelegt worden, sondern lediglich vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie am 18. Mai 2020 bei der Europäischen Kommission zur Notifizierung eingereicht worden (vgl. Notifizierungsnummer 2020/0304/D-H10). Ob der Staatsvertrag in der vorliegenden Fassung tatsächlich von der Mehrheit der Länder modifiziert und zum 1. Juli 2021 in Kraft treten wird, ist gegenwärtig noch nicht abzusehen. Damit kommt nach dem in der Verfassung verankerten Rechtsstaats- und Demokratiegebot eine (Vor-)Anwendung von Regelungen dieses Vertrages zum gegenwärtigen Zeitpunkt schon grundsätzlich nicht in Frage.

54

d) Ohne Erfolg bleibt schließlich auch der Verweis der Antragstellerin auf angebliche mildere Mittel.

55

Statt einer vollständigen Untersagung hätte es nach Auffassung der Antragstellerin ausgereicht, konkrete Anforderungen an ihr glücksspielrechtliches Angebot zu stellen. Der Glücksspielstaatsvertrag enthält gegenwärtig jedoch kein entsprechendes Regelungssystem, so dass die Erteilung einer solchen Erlaubnis bzw. Duldung mit Nebenbestimmungen den grundlegenden Zielen des Glücksspielstaatsvertrages elementar entgegenstünde. Ungeachtet dessen vermag die Antragstellerin nach ihren eigenen Angaben bereits eine seit knapp 10 Jahren auf dem Markt befindliche Geolokalisierungstechnologie, die auch von namhaften Unternehmen wie Google erfolgreich genutzt wird, nicht für ihr Internetangebot zu nutzen. Vor

diesem Hintergrund erschließt es sich dem Senat nicht, wie sie dann einen effektiven Schutz von Minderjährigen und gesperrten Spielern erreichen möchte. Abgesehen davon wäre eine solche Duldung unter Nebenbestimmungen zwar weniger eingriffsintensiv, aber wegen der nach eigenen Angaben der Antragstellerin bisher fehlenden technischen Umsetzbarkeit nicht im Ansatz ebenso geeignet, die in § 1 GlüStV festgelegten Ziele zu erreichen.

56

4. Aber selbst wenn man zugunsten der Antragstellerin davon ausgehen wollte, dass die Erfolgsaussichten ihrer Klage vorliegend zumindest offen wären, wäre das Verwaltungsgericht im Rahmen der erforderlichen Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit der Untersagungsverfügung und dem privaten Interesse der Antragstellerin zu Recht zu dem Ergebnis gekommen, dass das öffentliche Interesse am Vollzug höher zu gewichten ist als die rein finanziellen Interessen der Antragstellerin (vgl. BayVGh, B.v. 21.9.2018 - 7 CE 18.1722 - juris Rn. 53). Denn das allein wirtschaftliche Interesse der Antragstellerin an den Einnahmen aus der Veranstaltung und Vermittlung von sowie Werbung für derzeit unerlaubte Glücksspiele im Internet wiegt geringer gegenüber den vom Gesetzgeber verfolgten, in § 1 Satz 1 GlüStV niedergelegten Zielen zum Schutz der Allgemeinheit, insbesondere des Jugend- und Spielerschutzes sowie der Bekämpfung der Kriminalität (vgl. VGh BW, B.v. 11.7.2019 - 6 S 2759/18 - juris Rn. 26 m.w.N.). Die in § 1 S. 1 GlüStV niedergelegten Ziele sind als Allgemeinwohlbelange von einigem Gewicht einzuordnen und überwiegen daher gegenüber dem lediglich wirtschaftlichen Interesse der Antragstellerin (vgl. OVG Schleswig-Holstein, B.v. 3.7.2010 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 46), zumal diese vorliegend ihr wirtschaftliches Interesse selbst mit lediglich 5.000 EUR beziffert hat (vgl. Beschwerdeschriftsatz vom 27.9.2019, S. 2). Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass in dem gegenwärtigen Angebot der Antragstellerin im Internet keinerlei Vorkehrungen für auch nur irgendeinen wirksamen Schutz gegen die Teilnahme von Minderjährigen, die Verhinderung von übermäßigem Spielen und die Bekämpfung der Entwicklung von Spielsucht implementiert sind. In Anbetracht dessen ist das gegenwärtige Online-Angebot der Antragstellerin auch in Zukunft nicht erlaubnisfähig und selbst nach der beabsichtigten Rechtsänderung im neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 unzulässig, sodass selbst eine reine Interessenabwägung zu Gunsten des öffentlichen Interesses ausfallen würde.

57

5. Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren folgt aus §§ 63 Abs. 3 S. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1, 47 Abs. 1 GKG, i.V.m. Nr. 54.2.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (st. Rspr., vgl. BayVGh, B.v. 3.8.2017 - 10 C 17.988 - juris Rn. 5 m.w.N.). Dieser Betrag ist für die Festsetzung des Streitwerts im Eilverfahren zu halbieren (vgl. BayVGh, B.v. 10.7.2020 - 20 CS 20.435 - juris Rn. 34). Die Antragstellerin hat insoweit das von ihr behauptete wirtschaftliche Interesse von lediglich 5.000 Euro durch keine nachprüfbaren Zahlen und Fakten belegt, so dass eine Abänderung auch unter Berücksichtigung des unsubstantiierten Beschwerdevorbringens nicht geboten ist.

58

Dieser Beschluss ist nach § 152 Abs. 1 VwGO unanfechtbar.