VG Ansbach, Beschluss v. 06.04.2020 – AN 15 S 18.00350

Titel:

Glücksspielstaatsvertrag 2012, Untersagung von unerlaubtem Glücksspiel, nationaler Erlaubnisvorbehalt

Normenketten:

GlüStV 2012
VO (EU) 2018/302
RL 2006/123/EG

Schlagworte:

Glücksspielstaatsvertrag 2012, Untersagung von unerlaubtem Glücksspiel, nationaler Erlaubnisvorbehalt

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 13.06.2022 – 23 CS 22.989

Fundstelle:

BeckRS 2020, 58079

Tenor

1. Der Antrag wird abgelehnt.

2. Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

3. Der Streitwert wird auf 25.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit einer Ordnungsverfügung, mit der der Antragstellerin in Bayern die Veranstaltung und Vermittlung von unerlaubtem öffentlichem Glücksspiel über das Internet sowie die Werbung hierfür untersagt wurde.

2
Die Antragstellerin, eine Gesellschaft … mit Sitz …, die weder im Freistaat Bayern noch im übrigen Bundesgebiet über Unternehmenseinrichtungen verfügt, ist Betreiberin der Domains …com, …com/de und …de. Letztere führt zum Login auf die beiden zuerst genannten Seiten. Über diese bietet sie die entgeltliche Teilnahme an verschiedenen Online-Spielen an. Das Angebot umfasst verschiedene Kategorien des Glücksspiels, etwa in Form von Automaten-, Tisch- und Kartenspielen oder Live-Casino. Als Slots bzw. Spielautomaten werden verschiedene Automatenspiele sowie Video-Poker angeboten. Unter Roulette und Blackjack werden diverse Spielformen angeboten. Diese Angebote umfassen auch Live-Varianten des Blackjacks oder Roulettes. Beim Live-Roulette besteht etwa die Möglichkeit, sich durch Anklicken des Spiels virtuell „an einen Spieltisch zu setzen“, der von einem Croupier betreut wird, und am Spiel teilzunehmen. Weiterhin werden sogenannte Scratchcards, Baccarat und verschiedene Arten des Pokers wie Deuces Wild angeboten. Die Antragstellerin ist Inhaberin verschiedener … Lizenzen der … (...). In Deutschland besitzt sie keine Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 GlüStV und ist auch keine Teilnehmerin im Konzessionsverfahren gem. §§ 4a ff. GlüStV. Die Antragstellerin bewirbt überdies ihr eigenes Angebot im Internet (z.B. über Werbemails) bzw. lässt es bewerben (etwa über Fremdwerbung).

3
Nachdem der Antragstellerin mit vorherigem Anhörungsschreiben des Antragsgegners vom 18. Juli 2017 - der Antragstellerin zugegangen am 21. Juli 2017 - nach entsprechenden Fristverlängerungen Gelegenheit zur Stellungnahme bis 19. Dezember 2017 gegeben worden war, wurde ihr von diesem mit dem streitgegenständlichen Bescheid vom 23. Januar 2018 - der Antragstellerin zugegangen am 24. Januar 2018 - untersagt, unerlaubtes öffentliches Glücksspiel im Sinne von § 3 GlüStV über das Internet in Bayern

zu veranstalten oder zu vermitteln sowie über das Internet in Bayern hierfür zu werben (Ziffer 1). Für den Fall, dass die Antragstellerin der Anordnung nach Ablauf von 4 Wochen nach Zustellung des Bescheides zuwiderhandelt, wurde ihr ein Zwangsgeld in Höhe von 20.000 EUR angedroht (Ziffer 2). Außerdem wurde für den Bescheid eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 1.000 EUR sowie Auslagen in Höhe von 4,65 EUR erhoben, die von der Antragstellerin als Veranlasserin des Verwaltungshandelns zu tragen seien (Ziffern 3 und 4).

4
Die Untersagungsanordnung wurde auf § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) gestützt. Die von der Antragstellerin veranstalteten bzw. vermittelten Spiele seien Glücksspiele i.S.d. § 3 Abs. 1 GlüStV. Das veranstaltete bzw. vermittelte Glücksspiel sei auch öffentliches i.S.d. § 3 Abs. 2 GlüStV, da die genannten Internetseiten über das Internet grundsätzlich für jedermann aufrufbar seien. Die Spielteilnahme sei zudem insbesondere auch Spielteilnehmern möglich, die sich zum Zeitpunkt der Spielteilnahme in Bayern aufhielten. Das von der Antragstellerin ohne Erlaubnis veranstaltete bzw. vermittelte Glücksspiel sei verboten gem. § 4 Abs. 1, Abs. 4 GlüStV. Ungeachtet der fehlenden Erlaubnis als formelle Voraussetzung könne der Antragstellerin auch materiell keine Erlaubnis erteilt werden. Insbesondere seien das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten. Die Länder seien zwar befugt, den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet nach § 4 Abs. 5 GlüStV zu erlauben, wenn keine Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 GlüStV vorlägen und die in § 4 Abs. 5 GlüStV genannten Voraussetzungen gegeben seien. Nicht erlaubnisfähig seien jedoch weiterhin die von der Antragstellerin angebotenen Glücksspiele wie Slots, Roulette, Poker oder sonstige Glücksspiele. Für diese seien schon keine Ausnahmen vom Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV zugelassen. Überdies seien auch die diesbezüglichen materiellen Voraussetzungen des § 4 Abs. 5 GlüStV nicht gegeben. So finde weder eine Identifizierung und Authentifizierung der an den Glücksspielen teilnehmenden Personen statt (§ 4 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV) noch werde die monatliche Einsatzhöchstgrenze von 1.000 EUR eingehalten (§ 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüStV). Nicht erlaubnisfähig seien die veranstalteten Glücksspiele auch deshalb, weil besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholungen gesetzt würden (§ 4 Abs. 5 Nr. 3 GlüStV). Das Ermessen sei erkannt und ordnungsgemäß ausgeübt worden. Teilweise werde sogar davon ausgegangen, dass es sich bei dem in dieser Vorschrift eröffneten Ermessen um ein intendiertes Ermessen handle. Die Regierung … als zuständige Behörde habe sich dazu entschieden, konsequent gegen unerlaubtes Glücksspiel im Internet, insbesondere in den Bereichen Casino- und Pokerspiele sowie Zweitlotterien vorzugehen. Auf Grundlage einer Marktbetrachtung seien die Anbieter von öffentlichen Glücksspielen im Internet nach Umfang und der Verbreitung ihres Angebots zunächst systematisch priorisiert worden. Hierbei seien insbesondere die Höhe der Spielerträge, die Umsätze und Besucherzahlen sowie der Werbeaufwand berücksichtigt worden. Von Bedeutung sei auch, ob eine Legalisierung rechtlich möglich wäre. Zusätzlich könne die Vielfalt des Angebots, die Kürze der Spielintervalle und die fehlende Einhaltung der in § 4 Abs. 5 GlüStV normierten Voraussetzungen berücksichtigt werden. Unter Zugrundelegung dieser Kriterien seien seit August 2014 zeitlich gestaffelt Verfahren gegen 13 Glücksspielanbieter eingeleitet worden. Ausschlaggebend für das Einschreiten gegen die Antragstellerin seien der hohe Bruttospielertrag, die fehlende Legalisierungsmöglichkeit, die Vielfalt des Angebots und die fehlende Einhaltung der in § 4 Abs. 5 genannten Voraussetzungen gewesen. Bei der Auswahl des Mittels habe die Regierung … ihr Ermessen dahingehend ausgeübt, dass sie sowohl die Veranstaltung als auch die Vermittlung untersagt habe um zu verhindern, dass die Untersagung einfach durch Auswechslung eines Unternehmens mit Veranstalter- oder Vermittlereigenschaft unterlaufen werde. Auch sei die Untersagungsanordnung nicht auf die genannten Domains beschränkt worden um zu verhindern, dass die Untersagung durch Auswechslung der Domain unterlaufen werde. Im Übrigen sei die Untersagungsanordnung nach Ziffer 1 auch verhältnismäßig, d.h. geeignet, erforderlich und angemessen. Darüber hinaus entspreche auch die Untersagung der Werbung für die Glücksspielangebote der Antragstellerin in Bayern pflichtgemäßem Ermessen. Die der Untersagungsanordnung in Ziffer 1 zu Grunde liegenden Rechtsnormen seien auch mit höherrangigem Recht vereinbar. Hierzu verweist der Antragsgegner auf Entscheidungen des BVerfG, des EuGH und des BVerwG. Die Androhung des Zwangsgeldes in Ziffer 2 beruhe auf Art. 19 Abs. 1 Nr. 2, Art. 29, 30, 31, 36 VwZVG.

5
Mit bei Gericht am 22. Februar 2018 eingegangenem Schreiben ihrer Bevollmächtigten vom 22. Februar 2018 hat die Antragstellerin gegen den Bescheid Klage erhoben (AN 15 K 18.00351).

6
Mit bei Gericht am 26. Februar 2018 eingegangenem Schreiben ihrer Bevollmächtigten vom 26. Februar 2018 hat die Antragstellerin einstweiligen Rechtsschutz beantragt.

7
Die Antragstellerin führt im Wesentlichen aus, ihr Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz sei begründet, da sich der streitgegenständliche Bescheid mit hoher Wahrscheinlichkeit als rechtswidrig erweise. Die entsprechenden Verbotsnormen des GlüStV, auf die sich der Bescheid stütze, würden gegen Unions- und Verfassungsrecht verstoßen und würden daher schon keine taugliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass des streitgegenständlichen Bescheids darstellen. Die gegenteilige Auffassung des BVerwG könne nicht überzeugen. Das BVerwG habe entgegen der Vorgaben des EuGH an die Verhältnismäßigkeitsprüfung keine Gesamtwürdigung aller Umstände vorgenommen, sondern die tatsächliche Entwicklung seit Erlass des GlüStV 2012 unberücksichtigt gelassen, obwohl der GlüStV 2012 gescheitert und rechtswidrig sei. Die ursprünglich verfolgten Ziele der Suchtprävention und der angestrebten Kanalisierung der Spieler zu legalen Angeboten habe nicht erreicht werden können. Die Feststellung des BVerwG, dass die Vorschriften des GlüStV 2012 diese Ziele kohärent förderten, stehe daher im Widerspruch zur tatsächlichen Situation. Das Urteil des BVerwG werde vor diesem Hintergrund zutreffend stark kritisiert. Insbesondere werde beanstandet, dass das Gericht die Vorgaben des EuGH missachtet und trotz mangelnder Tatsachenfeststellungen in der Sache entschieden habe. Darüber hinaus habe das BVerwG seine Pflicht zur Vorlage an den EuGH missachtet. Damit habe das BVerwG nicht nur seine Kompetenzen aus § 144 Abs. 3 Satz 1 VwGO überschritten, sondern auch das grundrechtlich verankerte Recht der Beteiligten auf ihren gesetzlichen Richter aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt. Schließlich sei die Verfügung auch materiell rechtswidrig. Zum einen rechtfertige der Erlaubnisvorbehalt eine Untersagungsverfügung nur bei fehlender Erlaubnisfähigkeit, nicht bereits bei fehlender Erlaubnis. Da der Erlaubnisvorbehalt und das Internetverbot unionsrechtswidrig seien, könne ein bloßes Fehlen einer Erlaubnis nicht entgegenstehen. Zum anderen verstoße der Antragsgegner gegen Art. 3 Abs. 1 GG, da er nicht gegen andere Anbieter vorgehe. Ungeachtet dessen sei die streitgegenständliche Untersagungsverfügung auch ermessensfehlerhaft und unverhältnismäßig.

8
Die Antragstellerin beantragt,

Die aufschiebende Wirkung der Klage vom 22. Februar 2018 gegen die Untersagungsverfügung der Regierung … vom 23. Januar 2018 - Az.: … - wird angeordnet.

9
Der Antragsgegner beantragt,

Der Antrag wird abgelehnt.

10
Zur Begründung wird ausgeführt, die … Glücksspiellizenz der Antragstellerin habe keine Gültigkeit im Geltungsbereich des GlüStV. Der Erlaubnisvorbehalt sei zudem rechtmäßig. Die Rechtsgrundlage des § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV besitze grundsätzlich Gültigkeit. Die Normen bzgl. des Internetverbots verstießen nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, da vom Internet besondere Gefahren ausgingen, welche eine besondere Regelung rechtfertigen würden. Auch sei das Internetverbot mit Unionsrecht vereinbar, da es kohärent, transparent und systematisch sei. Weiterhin sei das Angebot der Antragstellerin auch materiell illegal, da es an einer ausreichenden Spieleridentifizierung und einem Einzahlungslimit fehle. Auch die Untersagung der Werbung sei rechtmäßig, da die Werbung für Unerlaubtes nie einer Kanalisierung hin zu legalen Angeboten dienen könne. Schließlich sei auch die Störerauswahl ermessensfehlerfrei erfolgt. Es sei ein Priorisierungskonzept vorhanden und ein arbeitsteiliges Vorgehen der Bundesländer anhand einer Prioritätenliste sei auch gerichtlich anerkannt.

11
Wegen der weiteren Einzelheiten wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die beigezogene Behördenakte sowie auf die Gerichtsakte verwiesen.

II.

12

Der Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz hat keinen Erfolg.

13
1. Der Antrag ist zulässig.

14
Soweit der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage gegen die von dem Antragsgegner in der Ziffer 1 des streitgegenständlichen Bescheids ausgesprochene Untersagungsanordnung bzw. gegen das in Ziffer 2 angedrohte Zwangsgeld gerichtet ist, ist er gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO statthaft. Der Klage gegen die Untersagungsanordnung in Ziffer 1 kommt aufgrund § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO, § 9 Abs. 2 Satz 1 GlüStV keine aufschiebende Wirkung zu. Selbiges gilt auch für die Androhung des Zwangsgeldes in Ziffer 2, da dieses ebenfalls kraft Gesetzes sofort vollziehbar ist, § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO, Art. 21a Satz 1 VwZVG. Die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen sind gegeben.

15
2. Der Antrag ist jedoch in der Sache unbegründet.

16
Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs ganz oder teilweise in den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 VwGO anordnen. Das Gericht trifft hierbei eine eigene Ermessensentscheidung. Bei der im Rahmen dieser Entscheidung gebotenen umfassenden Interessenabwägung kommt vor allem den Erfolgsaussichten des Verfahrens in der Hauptsache besondere Bedeutung zu, wobei aber auch die gesetzgeberische Entscheidung für den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs mit zu berücksichtigen ist. Erweist sich das Hauptsacheverfahren mit hoher Wahrscheinlichkeit als erfolgreich, überwiegt regelmäßig das Interesse der Antragstellerin an der Aussetzung der sofortigen Vollziehung; umgekehrt kommt dem öffentlichen Interesse am Vollzug in der Regel der Vorrang zu, wenn die Klage mit hoher Wahrscheinlichkeit erfolglos bleiben wird. Erscheinen die Erfolgsaussichten in der Hauptsache hingegen als offen, ist eine reine Interessenabwägung erforderlich. Das Interesse des Antragstellers, mit dem Vollzug des ihn belastenden Verwaltungsaktes vor dessen Bestandskraft nicht überzogen zu werden, ist abzuwägen mit dem besonderen öffentlichen Interesse der Allgemeinheit, den angefochtenen Verwaltungsakt - (im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG) ausnahmsweise - schnellstmöglich zu vollziehen. Maßstab für diese Abwägung ist ein Vergleich der Verhältnisse einerseits für den angenommenen Fall, dass die aufschiebende Wirkung wiederhergestellt / angeordnet wird, der Verwaltungsakt im Hauptsacheverfahren jedoch bestätigt wird, mit andererseits der angenommenen Konstellation, dass der Sofortvollzug bestehen bleibt, der Verwaltungsakt im Hauptsacheverfahren jedoch aufgehoben wird.

17
Bei der im Rahmen des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes nur möglichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage ergibt sich, dass die gegen den streitgegenständlichen Bescheid erhobene Anfechtungsklage voraussichtlich keine Aussicht auf Erfolg hat. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der angegriffene Bescheid insgesamt rechtmäßig ist und die Antragstellerin nicht in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Dies hat zur Folge, dass das öffentliche Interesse an einer sofortigen Vollziehung der angeordneten Maßnahmen das private Interesse des Antragstellers am Suspensiveffekt seines Rechtsbehelfs überwiegt.

18
a. Die auf § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 des Glücksspielstaatsvertrages vom 15. Dezember 2011 (GlüStV) gestützte Untersagungsanordnung in Ziffer 1 des Bescheids ist aller Voraussicht nach nicht zu beanstanden. Die Untersagungsanordnung genügt nach gebotener summarischer Prüfung den hieran zu stellenden formellen und materiellen Voraussetzungen. Zudem ist die Antragstellerin richtige Adressatin der Anordnung, die Ermessensausübung nicht zu beanstanden und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt.

19
aa. Rechtsgrundlage der angefochtenen Untersagungsanordnung ist § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV. Nach § 9 GlüStV hat die Glücksspielaufsicht die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag begründeten öffentlichrechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass

unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben (Satz 1). Die zuständige Behörde des jeweiligen Landes kann die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen (Satz 2). Zur Erfüllung dieser Aufgabe kann die zuständige Behörde insbesondere die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagen (Satz 3 Nr. 3).

20
bb. Die Untersagungsanordnung in Ziffer 1 des Bescheids ist formell rechtmäßig. Insbesondere war die Regierung … als Behörde des Antragsgegners für den Erlass der angefochtenen Untersagungsverfügung sachlich wie örtlich zuständig. Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AGGlüStV obliegt ihr im Hinblick auf Telemedien - wie das Internet - als Glücksspielaufsichtsbehörde die bayernweite Ausübung der Befugnisse nach § 9 Abs. 1 GlüStV.

21
cc. Die Untersagungsanordnung ist materiell rechtmäßig. Der Antragsgegner hat die angefochtene Verfügung zu Recht auf § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV gestützt. Die danach erforderlichen tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Einschreiten sind gegeben. Die Antragstellerin bedarf für die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen im Internet einer Erlaubnis (§ 4 Abs. 1, § 3 Abs. 1 GlüStV), die sie nicht hat und die ihr wegen des Internetverbots nach § 4 Abs. 4 GlüStV auch nicht erteilt werden kann. Die Untersagungsverfügung ist auch nicht aus anderen Gründen rechtswidrig.

22
(1) Der Antragsgegner hat die angefochtene Verfügung zu Recht auf § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV gestützt. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV knüpft tatbestandlich an die formellen Verbote der Veranstaltung und Vermittlung unerlaubten (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 GlüStV) bzw. unkonzessionierten (§ 4a Abs. 1 Satz 2 GlüStV) Glücksspiels und der Werbung hierfür (§ 5 Abs. 5 GlüStV) an. Auf die Generalklausel des § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV kann für Anordnungen zurückgegriffen werden, die nicht an den formellen Tatbestand des unerlaubten Glücksspiels i.S.d. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV anknüpfen, sondern an unabhängig davon bestehende materielle Pflichten. Ein solcher Sachverhalt ist hier nicht gegeben. Im vorliegenden Fall geht es um die Untersagung unerlaubten Glücksspiels aufgrund fehlender Erlaubnis. Dass der Antragstellerin eine solche Erlaubnis wegen des Internetverbots nicht erteilt werden kann, ändert nichts daran, dass für die Untersagung unerlaubten Glücksspiels § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV einschlägig ist.

23
(2) Die tatbestandlichen Voraussetzungen der Befugnisnorm liegen vor. Die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspiel im Internet stellt öffentliches Glücksspiel dar und unterliegt dem Erlaubnisvorbehalt (§ 4 Abs. 1, § 3 Abs. 1 GlüStV).

24
Bei dem seitens der Antragstellerin im Internet auf den in dem angefochtenen Bescheid genannten Internetseiten entgeltlich angebotenen Spielangebot handelt es sich um öffentliches Glücksspiel im Sinne des GlüStV. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV liegt ein Glücksspiel vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Die Entscheidung über den Gewinn hängt gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 GlüStV in jedem Fall vom Zufall ab, wenn dafür der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist. Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Bei den angebotenen Spielen ist entsprechend der gesetzlichen Definition die Entscheidung über den Gewinn nicht im Voraus bestimmbar, sondern vom Zufall abhängig. Durch den Internetauftritt wird auch gerade ein weites Publikum angesprochen. Es kann also ein größerer, nicht geschlossener Personenkreis an den Spielen teilnehmen. Das angebotene Glücksspiel ist demnach auch öffentliches. Die Antragstellerin veranstaltet und vermittelt die in Rede stehenden Glückspiele auch in Bayern. Für den Bezugsort eines Glücksspiels kommt es darauf an, wo der Spieler die reale Möglichkeit hat, seinen Wett-Tipp gegenüber dem Vermittler verbindlich abzugeben (§ 3 Abs. 4 GlüStV). Dafür ist ausreichend, dass die Internetpräsenz - wie hier - auf die Entgegennahme von Spiel- oder Vermittlungsaufträgen zumindest auch aus dem betreffenden (Bundes-) Land angelegt ist und der Abruf und die Teilnahme nicht durch technische oder andere Vorkehrungen verhindert wird (vgl. BVerwG, B.v. 25.2.2015 - 8 B 36/14 - juris Rn. 21).

25

Die Antragstellerin veranstaltet und vermittelt das öffentliches Glücksspiel auch unerlaubt i.S.d. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV, da sie in Bayern nicht über eine nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV erforderliche Erlaubnis für die Veranstaltung und Vermittlung der von ihr im Internet vertriebenen Glücksspiele verfügt.

26
Die Tatsache, dass die Antragstellerin Inhaberin verschiedener … Lizenzen der … (***) ist, lässt die Notwendigkeit einer Erlaubnis bayerischer Behörden nicht entfallen. In der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist bereits geklärt, dass eine ausländische Konzession - mangels Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Anerkennung - eine für die Tätigkeit der Antragstellerin nach nationalem Recht notwendige Erlaubnis nicht ersetzen kann (EuGH, U.v. 8.9.2010 - Markus Stoß, C-316/07 - juris Rn. 110 ff.; BVerwG, B.v. 25.2.2015 - 8 B 36/14 - juris Rn. 26).

27
Der Erlaubnisvorbehalt nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV ist auch anwendbar und kann der Antragstellerin - anders als diese meint - entgegengehalten werden. Eine solche Erlaubnis ist nicht entbehrlich und diese nationale Gesetzeslage ist sowohl mit Unionsrecht als auch mit nationalem Verfassungsrecht vereinbar.

28
Im Hinblick auf die Rechtswirksamkeit des Erlaubnisvorbehalts bestehen keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken, denn er dient - unabhängig von einer möglichen Unionsrechtswidrigkeit des Glücksspielmonopols gemäß § 10 Abs. 2, 3 und 6 GlüStV - den legitimen Zielen insbesondere des Jugend- und Spielerschutzes sowie der Bekämpfung der Kriminalität im Wege einer präventiven Überprüfung der Voraussetzungen der Erlaubnis (BayVGH, B.v. 2.3.2017 - 10 CS 16.2149 - juris Rn. 7).

29
Im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Unionsrecht bleibt zunächst grundlegend festzustellen, dass im besonderen Bereich des Glücksspiels beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Deshalb ist es Sache der Mitgliedstaaten, das nationale Schutzniveau in Bezug auf Glücksspiel selbst zu bestimmen und die Erforderlichkeit einzelner Maßnahmen zu beurteilen (EuGH, U.v. 28.2.2018 - Sporting Odds, C-3/17 - juris Rn. 20; U.v. 8.9.2009 - Liga Portuguesa, C-42/07 - juris Rn. 57; U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-46/08 - juris Rn. 46; U.v. 12.6.2014 - Digibet und Albers, C-156/13 - juris Rn. 24; U.v. 8.9.2010 - Markus Stoß, C-316/07 - juris Rn. 91; U.v. 24.1.2013 - Stanleybet, C-186/11 - juris Rn. 24; BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 39). Im Rahmen mit dem AEUV vereinbarer Rechtsvorschriften ist es sodann Sache der Behörden des Mitgliedstaates im Rahmen ihres Ermessens, die Bedingungen für die Organisation und Kontrolle der in der Veranstaltung von und der Teilnahme an Glücks- oder Geldspielen bestehenden Tätigkeiten zu wählen (EuGH, U.v. 28.2.2018 - Sporting Odds, C-3/17 - juris Rn. 21; U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-46/08 - juris Rn. 59). Aufgrund der dargestellten beträchtlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten verfügen die staatlichen Stellen im besonderen Bereich der Veranstaltung von Glücksspielen über ein weites Ermessen bei der Festlegung der Anforderungen, die sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben. Sofern die bestehenden Anforderungen im Übrigen erfüllt sind, ist es Sache jedes Mitgliedstaates, zu beurteilen, ob es im Zusammenhang mit den von ihm verfolgten legitimen Zielen erforderlich ist, Spiel- und Wetttätigkeiten vollständig oder teilweise zu verbieten, oder ob es genügt, sie zu beschränken und zu diesem Zweck mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen (EuGH, U.v. 12.6.2014 - Digibet und Albers, C-156/13 - juris Rn. 32; U.v. 30.4.2014 - Pfleger, C-390/12 - juris Rn. 45; U.v. 24.1.2013 - Stanleybet, C-186/11 - juris Rn. 44; BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 39). Ein Mitgliedstaat, der bestrebt ist, ein besonders hohes Schutzniveau zu gewährleisten, kann hier in berechtigter Weise Grund zu der Annahme haben, dass ein Staatsmonopol notwendig ist, und dies für geeigneter halten als einen entsprechenden Erlaubnisvorbehalt (EuGH, U.v. 24.1.2013 - Stanleybet, C-186/11 - juris Rn. 29 f.; U.v. 30.6.2011 - Zeturf, C212/08 - juris Rn. 41 f.). Jede mit einer nationalen Rechtsvorschrift auferlegte Beschränkung ist sodann gesondert auf ihre Geeignetheit und Erforderlichkeit zur Verwirklichung der vom Mitgliedstaat geltend gemachten Ziele zu prüfen (EuGH, U.v. 28.2.2018 - Sporting Odds, C-3/17 - juris Rn. 22; U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-46/08 - juris Rn. 60). Ein duales System, wonach einige Arten von Glücksspiel einem Staatsmonopol und andere einem Erlaubnisvorbehalt unterliegen, führt hierbei nicht für sich genommen zu einer Ungeeignetheit zur Erreichung der geltend gemachten Ziele (EuGH, U.v. 28.2.2018 - Sporting Odds, C-3/17 - juris Rn. 23; U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-46/08 - juris Rn. 63). Ein solches duales System führt nur dann zur Ungeeignetheit, wenn gleichzeitig eine Politik verfolgt wird, die eher darauf abzielt, zur Teilnahme an diesen anderen Spielen zu ermuntern, als darauf, die Spielgelegenheit zu verringern und die

Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen (EuGH, U.v. 28.2.2018 - Sporting Odds, C-3/17 - juris Rn. 24; U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-46/08 - juris Rn. 68; U.v. 4.2.2016 - Ince, C-336/14 - juris Rn. 27). Zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie Verbraucherschutz, Betrugsvorbeugung und die Vermeidung von Spielsucht können hierbei Beschränkungen der Glücksspieltätigkeiten rechtfertigen (EuGH, U.v. 12.6.2014 - Digibet und Albers, C-156/13 - juris Rn. 23; U.v. 24.1.2013 - Stanleybet, C-186/11 - juris Rn. 23). Für die Klärung der Frage, welche Ziele mit den nationalen Rechtsvorschriften tatsächlich verfolgt werden, ist das (vorlegende) nationale Gericht zuständig (EuGH, U.v. 15.9.2011 - Dickinger und Ömer, C-347/09 - juris Rn. 51; U.v. 12.6.2014 - Digibet und Albers, C-156/13 - juris Rn. 24; U.v. 24.1.2013 - Stanleybet, C-186/11 - juris Rn. 26). Es obliegt hierbei dem Mitgliedstaat, der sich auf ein Ziel berufen möchte, mit dem sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen lässt, dem Gericht, das über diese Frage zu entscheiden hat, alle Umstände darzulegen, anhand derer dieses Gericht sich vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genügt (EuGH, U.v. 28.2.2018 - Sporting Odds, C-3/17 - juris Rn. 53, 62; U.v. 15.9.2011 - Dickinger und Ömer, C-347/09 - juris Rn. 54; U.v. 8.9.2010 - Markus Stoß, C-316/07 - juris Rn. 71; U.v. 30.4.2014 - Pfleger, C-390/12 - juris Rn. 50; BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 39). Einem Mitgliedstaat ist aber nicht allein deshalb die Möglichkeit genommen, zu belegen, dass eine innerstaatliche restriktive Maßnahme diesen Anforderungen genügt, weil er keine Untersuchungen vorlegen kann, die dem Erlass der fraglichen Regelung zugrunde lagen (EuGH, U.v. 28.2.2018 - Sporting Odds, C-3/17 - juris Rn. 63; U.v. 30.4.2014 - Pfleger, C-390/12 - juris Rn. 51; U.v. 8.9.2010 - Markus Stoß, C-316/07 - juris Rn. 72). Das nationale Gericht, das mit der Sache befasst ist, muss dann nach Gesamtwürdigung der Umstände, unter denen die streitigen restriktiven Rechtsvorschriften erlassen und durchgeführt worden sind, beurteilen, ob die Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt sein können. Dies ist der Fall, wenn legitime Ziele in kohärenter und systematischer Weise verfolgt werden (EuGH, U.v. 28.2.2018 - Sporting Odds, C-3/17 - juris Rn. 28-33, 53; U.v. 11.6.2015 - Berlington Hungary, C-98/14 - juris Rn. 92; U.v. 14.6.2017 - Online Games, C-685/15 - juris Rn. 65; U.v. 30.4.2014 - Pfleger, C-390/12 - juris Rn. 52; U.v. 24.1.2013 - Stanleybet, C-186/11 - juris Rn. 31 ff.; U.v. 30.6.2011 - Zeturf, C-212/08 - juris Rn. 62; BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 39). Maßgeblich für die Prüfung der unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeit einer restriktiven nationalen Regelung ist hierbei nicht nur die Zielsetzung der Regelung im Zeitpunkt ihres Erlasses, sondern grundsätzlich auch die nach ihrem Erlass zu bewertenden Auswirkungen (EuGH, U.v. 30.6.2016 - Admiral, C-464/15 - juris Rn. 36 f.; U.v. 14.6.2017 - Online Games, C-685/15 - juris Rn. 53; BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 43).

30
Der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts führt sodann dazu, dass dem Unionsrecht entgegenstehende nationale Vorschriften unanwendbar bleiben müssen (EuGH, U.v. 4.2.2016 - Ince, C-336/14 - juris Rn. 52). Daher dürfen derartige nationale Vorschriften, beispielsweise solche über ein staatliches Sportwettenmonopol, die nach den Feststellungen eines nationalen Gerichts inkohärent sind, auch nicht für eine Übergangszeit weiter angewandt werden (EuGH, U.v. 4.2.2016 - Ince, C-336/14 - juris Rn. 53; U.v. 24.1.2013 - Stanleybet, C-186/11 - juris Rn. 38; U.v. 8.9.2010 - Winner Wetten, C-409/06 - juris Rn. 69). Die Versagung einer Übergangszeit im Fall der Unvereinbarkeit der nationalen Regelung mit Art. 56 AEUV hat jedoch nicht zwangsläufig zur Folge, dass der betroffene Mitgliedstaat zu einer Liberalisierung verpflichtet wäre. Es steht ihm vielmehr offen, entweder das bestehende Monopol zu reformieren oder den Glücksspielmarkt in Form einer Öffnung mit Erlaubnisvorbehalt zu liberalisieren (EuGH, U.v. 4.2.2016 - Ince, C-336/14 - juris Rn. 54; U.v. 24.1.2013 - Stanleybet, C-186/11 - juris Rn. 46). Im Gegensatz zur Einführung eines freien Wettbewerbs auf einem traditionellen Markt würde dies auf dem besonderen Markt für Glücksspiele insofern nachteilige Folgen haben können, als dass diese Veranstalter versucht wären, einander an Einfallsreichtum zu übertreffen, um ihr Angebot attraktiver als das ihrer Wettbewerber zu machen, so dass für die Verbraucher die mit dem Spiel verbundenen Ausgaben und die Gefahr der Spielsucht erhöht würde (EuGH, U.v. 12.6.2014 - Digibet und Albers, C-156/13 - juris Rn. 31; U.v. 3.6.2010 - Sporting Exchange, C203/08 - juris Rn. 58; U.v. 24.1.2013 - Stanleybet, C-186/11 - juris Rn. 45). Die begrenzte Erlaubnis von Glücksspielen im Rahmen von Sonder- oder Ausschließlichkeitsrechten kann der Verwirklichung der im Allgemeininteresse liegenden Ziele des Verbraucherschutzes und des Schutzes der Sozialordnung dienen, da sie die Spiellust und den Betrieb der Spiele in kontrollierte Bahnen lenkt (EuGH, U.v. 11.6.2015 - Berlington Hungary, C-98/14 - juris Rn. 63; BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 40).

31
Unter Zugrundelegung dieser Grundsätze bleibt festzustellen, dass es sich bei dem Erlaubnisvorbehalt des § 4 Abs. 1 GlüStV nach Auffassung der Kammer dem Grunde nach um eine erforderliche und geeignete Maßnahme zur systematischen und kohärenten Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV handelt. Das Unionsrecht verlangt wie dargestellt selbst bei Rechtswidrigkeit des Monopols keine - und erst recht keine sofortige - Öffnung des Marktes für alle Anbieter ohne präventive Kontrolle. Vielmehr steht es dem Mitgliedstaat frei, das Monopol zu reformieren oder sich für eine Liberalisierung des Marktzugangs zu entscheiden. In der Zwischenzeit ist er lediglich verpflichtet, Erlaubnisanträge privater Anbieter nach unionskonformen Maßstäben zu prüfen und zu bescheiden (BVerwG, U.v. 16.5.2013 - 8 C 14/12 - juris Rn. 56).

32
Der Erlaubnisvorbehalt kann der Antragstellerin auch entgegengehalten werden. Als eine die Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 56 AEUV beschränkende Regelung genügt der Erlaubnisvorbehalt nur dann den Anforderungen dieser Bestimmungen, wenn das Erlaubnisverfahren auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruht, die der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden Grenzen setzen, damit diese nicht willkürlich erfolgen kann. Zudem muss jedem, der von einer auf einem solchen Eingriff beruhenden einschränkenden Maßnahme betroffen ist, ein effektiver gerichtlicher Rechtsbehelf offenstehen (EuGH, U.v. 28.2.2018 - Sporting Odds, C-3/17 - juris Rn. 38; U.v. 22.6.2017 - Unibet, C49/16 - juris Rn. 41; U.v. 4.2.2016 - Ince, C-336/14 - juris Rn. 55; U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-48/08 - juris Rn. 90; U.v. 3.6.2010 - Sporting Exchange, C-203/08 - juris Rn. 50; U.v. 24.1.2013 - Stanleybet, C-186/11 - juris Rn. 47; BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 45).

33
Diese Voraussetzungen sind hinsichtlich des Erlaubnisvorbehalts des GlüStV 2012 erfüllt. § 4b Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2012 gibt vor, dass die Konzessionen nach Aufruf zur Bewerbung und Durchführung eines transparenten, diskriminierungsfreien Auswahlverfahrens erteilt werden. Die in den §§ 4a bis 4e GlüStV 2012 geregelten Anforderungen ermöglichen eine präventive Prüfung insbesondere der für die Wetttätigkeit erforderlichen persönlichen Zuverlässigkeit und der Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes (vgl. § 4a Abs. 4 GlüStV 2012). Durch die in § 4b Abs. 5 GlüStV 2012 genannten und in § 4b Abs. 2 GlüStV 2012 konkretisierten Auswahlkriterien wird das Ermessen der Auswahlbehörde hinreichend begrenzt. Es werden detailliert die Unterlagen aufgeführt, welche die Grundlage der Auswahlentscheidung bilden müssen. Ob das Konzessionsverfahren tatsächlich nach diesen gesetzlichen Kriterien abläuft und ob eine auf dieser Grundlage erteilte oder abgelehnte Konzessionsentscheidung rechtmäßig ist, kann jeder Bewerber gerichtlich überprüfen lassen. Dabei kann er zur effektiven Durchsetzung seiner Rechte auch um Eilrechtsschutz nachsuchen (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 45).

34
Eine andere Bewertung dessen, dass der Erlaubnisvorbehalt der Antragstellerin entgegengehalten werden kann, ergibt sich auch nicht aus der Entscheidung des EuGH in Sachen Costa und Cifone. Zwar kann einem Wirtschaftsteilnehmer nicht vorgeworfen werden, auf eine Bewerbung um eine Konzession angesichts fehlender Rechtssicherheit verzichtet zu haben. Dies gilt jedoch nur für den Fall, dass er zuvor unionsrechtswidrig vom Konzessionsverfahren ausgeschlossen worden war und nicht für den Fall, dass er von Anfang an freiwillig auf eine Teilnahme verzichtet hat (EuGH, U.v. 16.2.2012 - Costa und Cifone, C-72/10 - juris Rn. 90; BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 47).Wenn freiwillig keine Teilnahme am Konzessionsverfahren erfolgt ist, kann sich eine Partei demnach nicht auf eine Rechtsfehlerhaftigkeit des Konzessionsverfahrens berufen (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 46).

35
Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht aus der Entscheidung des EuGH in Sachen Unibet. Art. 56 AEUV steht einer nationalen Regelung entgegen, mit der ein Konzessionsverfahren für die Veranstaltung von Online-Glücksspiel errichtet wird, wenn dieses in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Wirtschaftsteilnehmer diskriminiert oder wenn es Vorschriften vorsieht, die nicht diskriminierend sind, aber nicht transparent angewandt werden oder in einer Weise gehandhabt werden, die die Bewerbung bestimmter Bieter verhindert oder erschwert, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind (EuGH, U.v. 28.2.2018 - Sporting Odds, C-3/17 - juris Rn. 49; U.v. 22.6.2017 - Unibet, C-49/16 - juris Rn. 48). Anders als in Sachen Unibet, wo der Wirtschaftsminister des beklagten Mitgliedstaates die Auswahl zwischen einem transparentem und einem intransparentem Erlaubnisverfahren hatte, handelt es sich

jedoch bei dem streitgegenständlichen Erlaubnisverfahren, wie bereits dargestellt, um ein den Anforderungen der Bestimmungen der Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 56 AEUV entsprechendes. Das vom GlüStV 2012 vorgesehene Konzessionsverfahren ist transparent, da gerade kein Wahlrecht des Wirtschaftsministers zwischen einem transparentem und einem intransparenten Verfahren besteht. Auch eine Begrenzung auf maximal 20 zu erteilende Konzessionen berührt die Transparenz des Auswahlverfahrens insoweit nicht (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 47).

36
Schließlich ergibt sich eine andere Bewertung auch nicht aus der Entscheidung des EuGH in Sachen Ince. Eine strafrechtliche Ahndung einer ohne Erlaubnis erfolgten Vermittlung von Sportwetten durch einen privaten Wirtschaftsteilnehmer, der über keine Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten in diesem Mitgliedstaat verfügt, aber Inhaber einer Lizenz in einem anderen Mitgliedstaat ist, ist ausgeschlossen, wenn entweder die Erlaubnispflicht im Rahmen eines unionsrechtswidrigen Sportwettenmonopols besteht (EuGH, U.v. 4.2.2016 - Ince, C336/14 - juris Rn. 65) oder die Erlaubnispflicht im Rahmen eines (nach dem Inkrafttreten einer nationalen Bestimmung, nach der privaten Wirtschaftsteilnehmern eine Konzession erteilt werden kann) faktisch fortbestehenden unionsrechtswidrigen Sportwettenmonopols besteht und die Erteilung einer Erlaubnis an ein Erlaubnisverfahren anknüpft, welches das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und das daraus folgende Transparenzgebot nicht beachtet (EuGH, U.v. 4.2.2016 - Ince, C-336/14 - juris Rn. 95). Der EuGH hat in dieser Entscheidung jedoch explizit nur zur strafrechtlichen Ahndung nicht erlaubten und wegen des faktischen Fortbestehens des staatlichen Glücksspielmonopols auch nicht erlaubnisfähigen Glücksspiels Stellung genommen. Es ging in dem streitgegenständlichen Verfahren um ein Strafverfahren wegen eines Verstoßes gegen § 284 StGB (EuGH, U.v. 4.2.2016 - Ince, C-336/14 - juris Rn. 23). Die Entscheidung des EuGH befasst sich mit der strafrechtlichen Ahndung einer ohne behördliche Erlaubnis aufgenommenen Vermittlung von Sportwetten beim Bestehen eines (faktischen) Sportwettenmonopols und trifft keine allgemeinen Aussagen zur Vereinbarkeit von Bestimmungen zur präventiven Gefahrenabwehr hinsichtlich anderer Glücksspielbereiche mit Unionsrecht. Zudem setzt die Entscheidung in der Sache voraus, dass das nationale Gericht feststellt, dass das Erlaubnisverfahren den Gleichbehandlungsgrundsatz, das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und das daraus folgende Transparenzgebot nicht beachtet und zudem die Bestimmungen zur Einführung des staatlichen Monopols von den nationalen Gerichten für unionsrechtswidrig erachtet werden. Dass diese einschränkenden Voraussetzungen erfüllt sind, ist nicht ersichtlich. Darüber hinaus führt der Umstand, dass ein Mitgliedstaat keine strafrechtlichen Sanktionen wegen einer nicht erfüllten Verwaltungsformalität verhängen darf, wenn er die Erfüllung dieser Formalität unter Verstoß gegen das Unionsrecht abgelehnt oder vereitelt hat, nicht dazu, dass er bei einer derartigen Verletzung des Unionsrechts - über den Verzicht auf Sanktionen hinaus - verpflichtet wäre, die in Rede stehende Tätigkeit im Bereich des Glücksspielmarkts zu genehmigen. Das bloße Absehen von einem repressiven Einschreiten gegen ein - möglicherweise - rechtswidriges Verhalten lässt sich mit einer behördlichen Genehmigung, die eine Legalisierungswirkung für die von ihr erlaubte Tätigkeit entfaltet, nicht gleichsetzen. Das Unionsrecht fordert nach der Rechtsprechung des EuGH eine derartige Gleichsetzung nicht (BVerwG, B.v. 7.11.2018 - 8 B 29/18 - juris Rn. 14 m.w.N.).

37
Ein Verweisen der Antragstellerin auf die Einhaltung des Erlaubnisvorbehalts ist für diese auch in keiner Hinsicht unzumutbar. Selbst wenn der Antragstellerin, auch bei Einhaltung sämtlicher monopolunabhängiger Voraussetzungen, seitens der Behörden auf Grundlage des Lotteriemonopols eine Erlaubnis unionsrechtswidrig verweigert würde, ergibt sich hieraus keine Rechtfertigung, eigenmächtig von der Durchführung des Verfahrens abzusehen. Hierdurch ist die Antragstellerin nicht unzumutbar belastet. Vielmehr ist die Behörde im Rahmen des Erlaubnisverfahrens zur Einhaltung des Unionsrechts angehalten, was in Konsequenz einer unionsrechtswidrigen Monopolisierung bedeutet, dass eine Erlaubnis nicht aus diesem Grund abgelehnt werden darf. Sollte sich die Behörde insoweit unionsrechtswidrig verhalten, gibt dies der Antragstellerin keine Befugnis, sich selbst zu ihrem Recht zu verhelfen. Vielmehr ist die Antragstellerin auf Grundlage des rechtsstaatlichen Systems auf die Möglichkeiten des gerichtlichen Rechtsschutzes verwiesen, der ihr in jeder Hinsicht gegen rechtswidriges Verwaltungshandeln gewährleistet wird (Art. 19 Abs. 4 GG).

38

Ungeachtet der fehlenden Erlaubnis als formelle Voraussetzung könnte der Antragstellerin eine für das Gebiet Bayern gültige Erlaubnis auch materiell nicht erteilt werden. Zum einen steht einer solchen Erteilung bereits das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV, zum anderen auch die Nichteinhaltung der Voraussetzungen einer Erlaubniserteilung nach § 4 Abs. 5 GlüStV entgegen.

39
Eine Erlaubnis kann der Antragstellerin wegen des Internetverbots nicht erteilt werden. Gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV ist das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten. Nach § 4 Abs. 5 GlüStV können die Länder zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV zwar abweichend von § 4 Abs. 4 GlüStV den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet erlauben, wenn keine Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 GlüStV vorliegen und die in § 4 Abs. 5 GlüStV genannten Voraussetzungen gegeben sind. Nicht erlaubnisfähig sind jedoch weiterhin sonstige Glücksspielarten. Für diese sind keine Ausnahmen vom Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV zugelassen. Der Antragsgegner kann sich neben dem Erlaubnisvorbehalt auch auf das Internetverbot aus § 4 Abs. 4 GlüStV berufen. Die Untersagungsverfügung ist sowohl darauf gestützt, dass die Antragstellerin nicht über die erforderliche Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV verfügt, als auch darauf, dass eine Erlaubnis wegen des Internetverbots nicht erteilt werden kann. Insofern ist nicht nur auf die formelle, sondern auch auf die materielle Rechtswidrigkeit der untersagten Tätigkeit abgestellt worden.

40
Unter Zugrundelegung der bereits dargestellten Grundsätze ist das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV auch mit Unionsrecht und Verfassungsrecht weiterhin vereinbar. Im Hinblick auf die Rechtswirksamkeit des für alle Arten von Glücksspielangeboten geltenden Verbots der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet bestehen keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken (BayVGH, B.v. 2.3.2017 - 10 CS 16.2149 - juris Rn. 8). Mit dem Internetverbot werden in nicht diskriminierender Weise verfassungs- und unionsrechtlich legitime Gemeinwohlziele, insbesondere des Jugendschutzes sowie der Bekämpfung der Spielsucht und Begleitkriminalität, verfolgt (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 31).

41
Das generelle Internetverbot des § 4 Abs. 4 und Abs. 5 GlüStV 2008 war mit Unionsrecht sowie dem Grundrecht der Berufsfreiheit und dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar (EuGH, U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-46/08 - juris Rn. 111; U.v. 8.9.2009 - Liga Portuguesa, C-42/07 - juris Rn. 73; BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 30). Die nunmehrige teilweise Öffnung für den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sport- bzw. Pferdewetten im Internet im Rahmen des GlüStV 2012 führt insoweit zu keiner anderen rechtlichen Bewertung (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 30).

42
Der Europäische Gerichtshof hat die unionsrechtlichen Anforderungen aus dem Kohärenzgebot für den Bereich des Glücksspiels dahin konkretisiert, dass Regelungen im Monopolbereich zur Sicherung ihrer Binnenkohärenz an einer tatsächlichen Verfolgung unionsrechtlich legitimer Ziele ausgerichtet sein müssen. Über den Monopolsektor hinausgreifend fordert das Kohärenzgebot, dass eine die Dienstleistungsfreiheit einschränkende Regelung nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial in einer Weise konterkariert werden darf, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt. Hingegen verpflichten die unionsrechtlichen Grundfreiheiten den Mitgliedstaat nicht zu einer sämtliche Glücksspielsektoren und föderale Zuständigkeiten übergreifenden Gesamtkohärenz glücksspielrechtlicher Maßnahmen (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 41).

43
Eine derartige Konterkarierung lässt sich aus Sicht der Kammer nicht feststellen. Zweck der teilweisen Öffnung des Internets für erlaubte Lotteriesowie Sport- und Pferdewettangebote ist es, die Nachfrage spielaffiner Personen in Richtung der legalen Angebote und bei diesen wiederum in Richtung der, insbesondere aus suchtpräventiven Gesichtspunkten, weniger gefahrenträchtigen Spielformen zu lenken. Das Online-Verbot von Casinospielen und Poker hat der Gesetzgeber hingegen beibehalten, da bei diesen Spielen ein herausragendes Suchtpotenzial, eine hohe Manipulationsanfälligkeit und eine Anfälligkeit zur Nutzung für Geldwäsche bestünden (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 32). Darüber hinaus ist die ausnahmsweise Erlaubniserteilung für Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten im Internet nach § 4

Abs. 5 GlüStV an strenge Voraussetzungen geknüpft, die dem spezifischen Gefährdungspotential des Online-Glücksspiels Rechnung tragen. Insbesondere ist gemäß § 4 Abs. 5 Nr. 3 GlüStV 2012 eine Erlaubnis für solche Online-Glücksspiele ausgeschlossen, bei denen besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholungen bestehen. Lotterien mit hoher Ziehungsfrequenz, die dadurch zum Weiterspielen animieren, sind im Internet daher nicht erlaubnisfähig. Entsprechendes gilt für Sportwetten, bei denen nach § 21 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 ein generelles Verbot von Live-Ereigniswetten besteht. Auch im Übrigen ist nicht ersichtlich, inwieweit die begrenzte und regulierte Zulassung von Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten im Internet die Erreichung des Ziels der Suchtbekämpfung bei im Internet weiterhin verbotenen Glücksspielen konterkarieren würde (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 42).

44
Eine andere Bewertung ergibt sich nicht in Anbetracht der Entscheidung des EuGH in Sachen Deutsche Parkinson Vereinigung. Demnach sind empirisch belegbare Nachweise für das Bestehen der Gefahr, mit deren Abwendung ein Mitgliedstaat einen Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit begründen will, erforderlich (EuGH, U.v. 19.10.2016 - Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15 - juris Rn. 35 ff.). Das Vorliegen einer solchen Gefahr ist nicht anhand allgemeiner Überlegungen, sondern auf Grundlage wissenschaftlicher Untersuchungen zu beurteilen (EuGH, U.v. 19.10.2016 - Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15 - juris Rn. 42).

45
Zunächst wird hierzu festgestellt, dass es sich in diesem Verfahren um geltend gemachte Gefahren für die Gesundheit und das Leben von Menschen durch die Öffnung des Marktes für Versandapotheken handelte und nicht - wie hier - um solche für den Jugendschutz sowie der Spielsucht und Begleitkriminalität aufgrund des Angebots von Glücksspiel im Internet. Es liegt schon keine grundsätzlich vergleichbare Konstellation vor. Jedenfalls bestehen die geltend gemachten Gefahren des Angebots von Glücksspiel im Internet auch tatsächlich. Der besonders leichte und ständige Zugang zu den im Internet angebotenen Spielen sowie die potenziell große Menge und Frequenz von Spielangeboten in einem Umfeld, das überdies durch die Isolation des Spielers, durch Anonymität und durch fehlende soziale Kontrolle gekennzeichnet ist, stellen Faktoren dar, die die Entwicklung von Spielsucht und übermäßige Ausgaben für das Spielen begünstigen und deshalb die damit verbundenen negativen sozialen und moralischen Folgen vergrößern können (EuGH, U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-46/08 - juris Rn. 102 f., BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 31). Auch in jüngster Rechtsprechung wurde durch den EuGH bestätigt, dass Glücksspiel im Internet gefährlicher ist als herkömmliches. Wegen des fehlenden unmittelbaren Kontakts zwischen Verbraucher und Anbieter besteht die höhere Gefahr des Betruges (EuGH, U.v. 28.2.2018 - Sporting Odds, C-3/17 - juris Rn. 41; U.v. 8.9.2009 - Liga Portuguesa, C-42/07 - juris Rn. 70; BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 31). Darüber hinaus besteht auch die höhere Gefahr der Nutzung für Zwecke der Geldwäsche (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 31).

46
Soweit darauf verwiesen wird, das Internetverbot für Online-Poker und Online-Casino sei nicht mit einer höheren Ereignisfrequenz begründbar, da gerade im Internet bei Sportwetten durch parallele Platzierung mehrerer Wetten die Möglichkeit der Herbeiführung einer höheren, der des Online-Casino und Online-Poker vergleichbaren, Ereignisfrequenz bestünde, bleibt - ungeachtet dessen, dass die höhere Ereignisfrequenz und das daraus resultierende herausragende Suchtpotential neben der höheren Manipulationsanfälligkeit und Anfälligkeit für eine Nutzung zu Zwecken der Geldwäsche nur einen Faktor der erhöhten Gefährlichkeit von Glücksspiel im Internet darstellt - festzuhalten, dass auch im Falle von Online-Casino und Online-Poker die Möglichkeit besteht, durch das zeitgleiche Spielen an mehreren „Tischen“ eine weitere Erhöhung der Ereignisfrequenz herbeizuführen (so auch OVG S-H, B.v. 3.7.2019 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 25).

47
Das Internetverbot verstößt darüber hinaus auch nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 34). Wie bereits dargestellt steht dem Gesetzgeber bei der Bestimmung der Geeignetheit und Erforderlichkeit einer Maßnahme ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu, der erst dann überschritten wird, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlerhaft sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffene gesetzgeberische Maßnahme sein können (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 34). Eine teilweise Öffnung des Vertriebswegs Internet kann hierbei grundsätzlich förderlich sein (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 34). Ein Internetverbot ist auch erforderlich, da gleich geeignete mildere Mittel nicht ersichtlich sind. Dass unter

Verweis auf die hohe Manipulationsanfälligkeit von Casinospielen und Poker, deren herausragendes Suchtpotenzial sowie ihre Anfälligkeit für eine Nutzung zu Zwecken der Geldwäsche von einer umfassenden Legalisierung abgesehen wurde, erscheint nicht als offensichtlich fehlerhaft (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 35). Die Regelung ist auch angemessen, da jetzt insbesondere gegenüber dem GlüStV 2008 sogar eine Teilöffnung vorgenommen wurde (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 36). Diese Teilöffnung des Internets für einzelne Glücksspielbereiche verstößt auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, da sie durch die vom Gesetzgeber angestrebte Kanalisierung des Glücksspiels im oben dargestellten Sinne und die geringere Suchtgefahr bei den ausnahmsweise zulässigen Spielformen sachlich gerechtfertigt ist (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 37). Auch ein Verstoß gegen Art. 56 AEUV liegt nicht vor, da die Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit von Glücksspielanbietern sachlich gerechtfertigt ist, weil sie auch im unionsrechtlichen Sinne verhältnismäßig und insbesondere geeignet ist, zur Erreichung der mit ihr verfolgen Gemeinwohlzwecke in systematischer und kohärenter Weise beizutragen (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 38). Auf die weiter oben bereits dargestellten Grundsätze der unionsgerichtlichen Rechtsprechung hierzu sei verwiesen.

48
Wie bereits dargestellt ist maßgeblich für die Prüfung der unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeit einer restriktiven nationalen Regelung nicht nur die Zielsetzung der Regelung im Zeitpunkt ihres Erlasses, sondern grundsätzlich auch die nach ihrem Erlass zu bewertenden Auswirkungen (EuGH, U.v. 30.6.2016 - Admiral, C-464/15 - juris Rn. 36 f.; U.v. 14.6.2017 - Online Games, C685/15 - juris Rn. 53; BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 43). Dies führt jedoch zu keiner anderen Beurteilung. Die Öffnung des Vertriebswegs Internet im Bereich der Sportwetten hat ausdrücklich Experimentiercharakter. Im Rahmen der Experimentierklausel soll erprobt werden, ob sich durch ein kontrolliertes Angebot privater Konzessionäre die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages, insbesondere das Ziel, den Schwarzmarkt in ein legales Feld zu überführen, besser verwirklichen lassen. Dieses Experiment ist auch noch nicht abgeschlossen. Die Erteilung der zahlenmäßig limitierten Sportwettenkonzessionen steht angesichts noch hierzu anhängiger gerichtlicher Verfahren weiterhin aus (EuGH, U.v. 4.2.2016 - Ince, C-336/14 - juris Rn. 89). Daher kann die probeweise Öffnung des Vertriebswegs Internet, insbesondere hinsichtlich seiner Eignung, noch nicht abschließend bewertet werden. Die beschränkte Öffnung im Bereich der Online-Lotterien und Online-Pferdewetten steht zwar nicht unter diesem Experimentiervorbehalt. Es fehlen aber jegliche Anhaltspunkte dafür, dass die regulierte Öffnung dieser Glücksspielarten eine allgemeine Spielleidenschaft über diesen begrenzten Markt hinaus entfacht hätte (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 43).

49
Die Kammer folgt den Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts. Gründe für eine andere Beurteilung sind aus Sicht der Kammer nicht erkennbar. Die umfassenden Ausführungen der Antragstellerin, die die Richtigkeit der Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Oktober 2017 - 8 C 18/16; 8 C 14/16 - (beide juris) anzweifeln, gehen fehl. Für die vorliegende Entscheidung ist es schon unerheblich, ob das BVerwG seinerzeit eine korrekte Verhältnismäßigkeitsprüfung unter Gesamtwürdigung aller Umstände vorgenommen hat, ob es seine Pflicht zur Zurückverweisung der Sache gem. § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO verletzt hat, und ob es seine Vorlagepflicht an den EuGH gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV verletzt hat. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts entfaltet insoweit ohnehin keine direkte Bindungswirkung für das erkennende Gericht. Eine der Vorschrift des § 31 Abs. 1 BVerfGG - welche für Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts eine Bindungswirkung anordnet - vergleichbare Vorschrift betreffend Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts besteht gerade nicht. Vielmehr ist es - wie bereits dargestellt - Aufgabe des nationalen Gerichts, das mit der jeweiligen Sache befasst ist, nach Gesamtwürdigung der Umstände, unter denen die streitigen restriktiven Rechtsvorschriften erlassen und durchgeführt worden sind, zu beurteilen, ob die Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt sein können (EuGH, U.v. 28.2.2018 - Sporting Odds, C-3/17 - juris Rn. 28-33, 53; U.v. 11.6.2015 - Berlington Hungary, C-98/14 - juris Rn. 92; U.v. 14.6.2017 - Online Games, C-685/15 - juris Rn. 65; U.v. 30.4.2014 - Pfleger, C-390/12 - juris Rn. 52; U.v. 24.1.2013 - Stanleybet, C-186/11 - juris Rn. 31 ff.; U.v. 30.6.2011 - Zeturf, C-212/08 - juris Rn. 62; BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 39). Dies wird seitens der Kammer in Kenntnis dieser Grundsätze bejaht. Soweit Bezug auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts genommen wird, rührt dies lediglich daher, dass sich seitens des erkennenden Gerichts den allgemeinen Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts inhaltlich umfassend angeschlossen wird. Die inhaltliche Richtigkeit der

Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts, insbesondere zu den weiterhin bestehenden erhöhten Gefahren des Glücksspiels im Internet, wird auch durch jüngste unionsgerichtliche Rechtsprechung bestätigt (EuGH, U.v. 28.2.2018 - Sporting Odds, C-3/17 - juris Rn. 41). Auch den aktuellen Studien und Forschungsberichten lässt sich nach einhelliger obergerichtlicher Rechtsprechung nicht entnehmen, dass die spezifischen Gefahren von Glücksspiel im Internet nicht mehr vorlägen (OVG S-H, B.v. 3.7.2019 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 21 ff.; OVG Lüneburg, U.v. 28.2.2019 - 11 LC 242/16 - juris Rn. 51 ff.).

50
Schließlich vermögen auch etwaige praktische Probleme des Staates, Verbote im Glücksspielwesen wirksam durchzusetzen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Internet als einem schwer zu kontrollierenden, transnationalen Medium, die grundsätzliche Eignung der Maßnahme nicht in Frage zu stellen (so auch EuGH, U.v. 8.9.2010 - Markus Stoß, C-316/07 - juris Rn. 86 f.; BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 40).

51
Zusammenfassend stellt sich also auch das Internetverbot - auch nach Zulassung der Ausnahmen für Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten - als mit Unionsrecht und nationalem Verfassungsrecht vereinbare, erforderliche und geeignete Maßnahme zur systematischen und kohärenten Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV dar.

52
Weiterhin wäre, unabhängig vom Eingreifen des Internetverbots, eine Erlaubnisfähigkeit nicht gegeben, da auch die Voraussetzungen des § 4 Abs. 5 GlüStV nicht eingehalten sind.

53
Nach § 4 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV können die Bundesländer zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV abweichend vom Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet unter bestimmten Voraussetzungen erlauben. Diese weiteren Voraussetzungen sind etwa, dass der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler durch Identifizierung und Authentifizierung gewährleistet ist (§ 4 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV), der Höchsteinsatz je Spieler grundsätzlich einen Betrag von 1.000 Euro pro Monat nicht übersteigt (§ 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüStV), besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholungen ausgeschlossen sind (§ 4 Abs. 5 Nr. 3 GlüStV), ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept nach § 6 GlüStV entwickelt wird (§ 4 Abs. 5 Nr. 4 GlüStV) und Wetten und Lotterien weder über dieselbe Internetdomain angeboten werden noch auf andere Glücksspiele verwiesen oder verlinkt wird (§ 4 Abs. 5 Nr. 5 GlüStV).

54
Diesen Voraussetzungen wird das Glücksspielangebot der Antragstellerin nicht gerecht. Eine Identifizierung und Authentifizierung der an den Glücksspielen teilnehmenden Personen findet nicht statt, sodass entgegen § 4 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler nicht gewährleistet ist. Gerade vor dem Hintergrund des in § 4 Abs. 3 Satz 2 GlüStV enthaltenen „Totalverbots“ der Teilnahmemöglichkeit minderjähriger Spieler sind Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen verpflichtet, eine Teilnahmemöglichkeit minderjähriger Spieler mit einer an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auszuschließen (vgl. Bolay/Pfütze in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 Rn. 74). Ob die bei der Anmeldung gemachten Angaben zutreffend sind, wird nach den Allgemeinen Geschäftsbedingungen erst im Rahmen der Auszahlung von etwaigen Gewinnen überprüft, was zeitlich zu spät ansetzt, da hierdurch nicht die Spielteilnahme an sich, sondern lediglich die Gewinnauszahlung überprüft und verhindert wird. Die Auszahlung des Gewinns von dem Nachweis der Volljährigkeit abhängig zu machen, geht schon an dem geforderten Zweck vorbei, da dadurch gerade nicht der Zugang zum Glücksspiel als solcher einer effektiven Kontrolle unterliegt. Gerade im Hinblick auf das gesetzliche Ziel, Jugendliche vor den Gefahren des Glücksspiels zu bewahren, geht diese Maßnahme völlig fehl. Auch der Hinweis in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Antragstellerin, dass sich das Angebot nur an Personen richtet, die über 18 Jahre alt sind, genügt den gesetzlichen Vorgaben nicht. Dieser ist nicht geeignet, Minderjährige wirksam von der Teilnahme auszuschließen, da es dem einzelnen Spielteilnehmer selbst überlassen bleibt, ob er den Vorgaben Folge leistet. Eine tatsächliche Spielteilnahme ist auch minderjährigen Spielern jedenfalls möglich. Dass es eine anderweitige taugliche Lösung nicht gibt, ist weder ersichtlich noch wurde dies von der Antragstellerin glaubhaft gemacht.

55
Unabhängig davon ist auch zweifelhaft, ob die Antragstellerin bei den von ihr angebotenen Glücksspielen die monatliche Einsatzhöchstgrenze i.H.v. 1.000 EUR nach § 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüStV einhält. Die Antragstellerin ermöglicht den Spielern zwar, ein selbst festlegbares Einzahlungs- und damit auch Verlustlimit festzulegen. Die Entscheidung über das Ob und das Wie wird jedoch auch hier allein in die Verantwortung der Nutzer gestellt.

56
Weiterhin verstößt das Glücksspielangebot der Antragstellerin auch gegen § 4 Abs. 5 Nr. 3 GlüStV, da besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholungen gesetzt werden. Die von der Antragstellerin angebotenen Glücksspiele weisen großteils ein sehr kurzes Spielintervall auf. Die Spiele dauern zum Teil nur wenige Sekunden und können jederzeit wiederholt werden.

57
Da die seitens der Antragstellerin vermittelten Glücksspiele insofern mit hoher Wahrscheinlichkeit bereits mit den monopolunabhängigen Erlaubnisvoraussetzungen nicht im Einklang stehen, kommt es auch an dieser Stelle nicht einmal entscheidend darauf an, ob die von der Antragstellerin vermittelten Spielangebote Lotterieprodukte i.S.v. § 3 Abs. 3 GlüStV darstellen und ob das dann folglich eingreifende staatliche Lotteriemonopol (§ 10 Abs. 2, 3 und 6 GlüStV i.V.m. Art. 1 Abs. 3 AGGlüStV) bzw. das Internetverbot (§ 4 Abs. 4 GlüStV) oder das allgemeine Werbeverbot (§ 5 Abs. 3 GlüStV) mit Unions- und Verfassungsrecht vereinbar sind. Die Zulassung der Vermittlung von Glücksspielprodukten über das Internet und die Werbung hierfür setzen nämlich ein auf anderen Vertriebswegen erlaubtes Glücksspiel voraus. Ein etwaiges inkohärentes Verbot oder Monopol kann nicht dazu führen, dass der Antragstellerin die Vermittlung unerlaubter Glücksspiele zu gestatten bzw. diese zu dulden sind (VG Saarl, B.v. 27.7.2015 - 6 L 1544/14 - juris Rn. 49). Bereits der aufgezeigte Verstoß gegen die Vorschriften zum Jugendschutz nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 GlüStV und damit zugleich gegen das in § 4 Abs. 3 Satz 2 GlüStV enthaltene Totalverbot rechtfertigen insofern eine vollständige Untersagung der Tätigkeit der Antragstellerin, da die fehlende Beantragung einer Erlaubnis nicht zu ihrem Vorteil gereichen kann. Hätte die Antragstellerin nämlich eine Erlaubnis beantragt, ohne beispielsweise hinreichend die Einhaltung des Jugendschutzes nachweisen zu können, hätte die Erlaubnis - unabhängig vom Bestehen bzw. der Rechtmäßigkeit des Internetverbots - nicht erteilt werden können, weil allein die fehlende Gewährleistung des Ausschlusses minderjähriger Spieler so zentral ist, dass eine Sicherstellung im Wege einer Nebenbestimmung nach Art. 36 BayVwVfG nicht bzw. jedenfalls nicht offensichtlich ausgereicht hätte.

58
(3) Die Antragstellerin ist zu Recht als Verantwortliche für die Veranstaltung von Glücksspiel im Internet herangezogen worden. Veranstalter von Glücksspiel ist, wer verantwortlich und organisatorisch den äußeren Rahmen für die Abhaltung des Glücksspiels schafft und der Bevölkerung dadurch den Abschluss von Glücksspielverträgen ermöglicht (BayVGH, B.v. 24.1.2012 - 10 CS 11.1670 - juris Rn. 18). Dass die Antragstellerin das in der Verfügung im Einzelnen bezeichnete Online-Glücksspiel veranstaltet, unterliegt keinen Zweifeln und ist von ihr auch nicht bestritten worden.

59
(4) Die Untersagungsanordnung ist auch hinreichend bestimmt i.S.d. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG ist die hinreichende Bestimmtheit eines Verwaltungsakts Voraussetzung seiner Rechtmäßigkeit. Kann einem Verwaltungsakt durch Auslegung kein eindeutiger Regelungsgehalt beigemessen werden, ist er nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG rechtswidrig. Ob der Bescheid in einem solchen Fall auch nichtig ist, regelt Art. 44 BayVwVfG. Hinreichend bestimmt ist ein Verwaltungsakt dann, wenn der Adressat erkennen kann, was von ihm gefordert wird und wenn der Bescheid darüber hinaus geeignet ist, Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung zu sein. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsakts nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 13). 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. Hinreichende Bestimmtheit liegt vor, wenn sich die Regelung aus dem gesamten Inhalt des Bescheides, insbesondere seiner Begründung, sowie den weiteren, den Beteiligten bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen unzweifelhaft erkennen lässt (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 14).

Durch die Benennung der Glücksspielarten (Online-Sportwetten, Online-Poker sowie Online-Casinospiele) wird die sachkundige Antragstellerin in die Lage versetzt, eindeutig zu erkennen, welche konkreten Glücksspiele unter die Verbotsverfügung im verfahrensgegenständlichen Umfang fallen. Eine detaillierte textliche Beschreibung der von der Verfügung im Einzelnen erfassten Glücksspiele ist nicht erforderlich (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 16). Ein höheres Maß an Bestimmtheit ist auch nicht im Hinblick auf die Möglichkeit des sog. Financial Blocking sowie auf eine etwaige Strafbarkeit des unerlaubten Veranstaltens von Glücksspiel gemäß § 284 Abs. 1 StGB geboten, da beide jeweils unabhängig von der Untersagungsverfügung bestehen (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 17). Unter Zugrundelegung dieser Grundsätze stellt sich die in der Verfügung des Antragsgegners getroffene Regelung als den Anforderungen an die Bestimmtheit genügend dar. Zwar wird im Tenor des Bescheids nicht explizit darauf eingegangen, welche konkreten Glücksspiele die Antragstellerin nicht mehr veranstalten, vermitteln und bewerben darf. In den Gründen des Bescheids wird jedoch detailliert dargelegt, welche Glücksspiele die Antragstellerin nicht mehr anzubieten hat. Ihr ist es damit möglich, zweifelsfrei zu erkennen, was von ihr gefordert wird und welches Verhalten sie in Zukunft zu unterlassen hat. Auf welche Art die Antragstellerin der Untersagungsverfügung nachkommt, durfte in zulässiger Weise ihr selbst überlassen werden. Die Behörde darf auf eine klare Mittelvorgabe verzichten, wenn es aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sachgerecht erscheint, bei mehreren Möglichkeiten der Zielerreichung die Wahl des Mittels dem Adressaten zu überlassen (Tiedemann in BeckOK VwVfG, 43. Edition, Stand 01.04.2019, § 37 Rn. 23). Soweit der Antragsgegner in den Gründen des Bescheids die Möglichkeit der Erfüllung der Untersagungsanordnung durch Einrichtung eines Geolokalisationsverfahrens aufzeigt, so hat dies lediglich Beispielcharakter, was die Bestimmtheit der Verfügung jedenfalls nicht berührt.

60
(5) Auch die Ermessensentscheidung des Antragsgegners erweist sich nach summarischer Prüfung als nicht rechtsfehlerhaft. Ist die Behörde - wie hier durch § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV - ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu handeln, so hat sie das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten (Art. 40 BayVwVfG). Ermessensentscheidungen unterliegen dabei nur einer eingeschränkten verwaltungsgerichtlichen Kontrolle (§ 114 Satz 1 VwGO). Dem Gericht ist es deshalb versagt, die behördlichen Ermessenserwägungen durch eigene zu ersetzen; es kann die Entscheidung nur auf Ermessensfehler hin überprüfen. Nach Maßgabe dieser Grundsätze sind vorliegend Ermessensfehler des Antragsgegners nicht ersichtlich. Insbesondere kann der Untersagungsverfügung nicht entgegengehalten werden, der Antragsgegner sei unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG willkürlich gegen die Antragstellerin vorgegangen.

61
Zunächst sei darauf hingewiesen, dass für Ermessensfehlerfreiheit kein Erfordernis eines vorherigen Eingriffskonzepts besteht (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 19). Ein etwa erstelltes Konzept bindet zwar die Behörde, hieraus folgt aber keine Pflicht, vor dem gesetzlich gebotenen Zugriff ein behördliches Eingriffskonzept zu erstellen (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 20). Bei einer Vielzahl von Verstößen muss die Behörde zwar nicht gleichzeitig tätig werden. 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. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 21). Um ein an diesen Grundsätzen orientiertes Handeln zu gewährleisten, bedarf es - wenn es wie hier ein vielfältiges Angebot von unerlaubten Glücksspielen im Internet gibt - im Regelfall einer konzeptionellen und systematischen Vorgehensweise. Diese hat sich auch an einer effektiven Gefahrenabwehr zu orientieren, d.h. es dürfen keine überzogenen Anforderungen gestellt werden, die faktisch dazu führen, dass die Gefahrenabwehr unangemessen beeinträchtigt wäre. Für die Reichweite des konzeptionellen Vorgehens bedeutet dies insbesondere, dass die Behörde im Vorfeld des Einschreitens nicht jedes vorhandene unerlaubte Glücksspiel umfangreich und ggf. zeitaufwendig ermittelt haben muss, sondern sich für die Gleichbehandlung auf die bei einfacher Recherche auffindbaren Anbieter beschränken kann (Hambach/Brenner in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 9 Rn. 23). Konsequent weiter gedacht muss dies bedeuten, dass auf Basis der so ermittelten Veranstalter die Vergleichbarkeit untereinander ebenfalls nur in einem vergleichbar angemessenen Maßstab gewährleistet werden muss. Entscheidet eine Behörde sich, den Einsatz ihrer begrenzten Ressourcen, die kein gleichzeitiges Einschreiten gegen alle Störungen ermöglichen, an einem Plan auszurichten, muss sie sich, um Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu verletzen, an ihn halten. Fehlt es an einem Plan, so genügt es, dass sich ein Einschreiten der Behörde nicht als willkürlich

darstellt (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 23). Es ist nicht erforderlich, dass die Behörde die zeitliche Reihenfolge des Vorgehens gegen Anbieter von Internetglücksspielen an deren Marktpräsenz, Umsätzen oder Gewinn ausrichtet (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 24). Das Aufstellen eines Zeitplans für das ordnungsbehördliche Einschreiten ist auch nicht unter dem Aspekt des Konkurrenzschutzes durch Art. 12 GG geboten, da die unerlaubte Tätigkeit nicht schützenswert ist (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 25).

62
Unter Zugrundelegung dieser Prämissen ist im Rahmen der summarischen Prüfung ein willkürliches, nicht an sachlichen Gesichtspunkten orientiertes Vorgehen des Antragsgegners nicht ersichtlich. Zur Gewährleistung eines koordinierten und im Wesentlichen gleich gearteten Handelns der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder haben sich diese auf ein gemeinsames Vorgehen gegen illegales Glücksspiel im Internet geeinigt und diesbezüglich im Juli 2014 gemeinsam Leitlinien festgelegt. Nach diesen soll konsequent gegen jede Art des unerlaubten Glücksspiels im Internet vorgegangen werden. Da schon aus Kapazitätsgründen und wegen des unübersichtlichen Marktes nicht gegen alle Anbieter illegalen Glücksspiels im Internet gleichzeitig vorgegangen werden kann, wird in den Leitlinien hinsichtlich der Ermessensausübung danach differenziert, ob eine Legalisierung rechtlich überhaupt möglich bzw. ob eine Legalisierung - soweit eine solche möglich wäre - seitens des Glückspielanbieters angestrebt wird. Weiter sind insbesondere die Gefährlichkeit des Spiels, die Größe des Anbieters („Die Großen vor den Kleinen“), die Vielfalt des Angebots etc. relevant. Bedenken dahingehend, dass dieses seitens der Länder aufgestellte Konzept sachwidrig und planlos ist bzw. nicht taugliche Grundlage für eine den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit entsprechende kohärente Verwaltungspraxis sein kann, bestehen nicht (NdsOVG, B.v. 17.8.2016 - 11 ME 61/16 - juris Rn. 39). Es ist für das Gericht auch nicht ersichtlich, dass der Antragsgegner im Rahmen der Entscheidung, ob und wie er gegen die Antragstellerin einschreitet, die vorstehend genannten Maßgaben nicht eingehalten und willkürlich gehandelt hätte. Vielmehr stimmen die seitens des Antragsgegners als für sein Einschreiten als ausschlaggebend genannten Aspekte (hoher Bruttospielertrag, fehlende Möglichkeit der Legalisierung, Vielfalt des Angebots und insbesondere auch der Verstoß gegen die Bestimmungen zum Jugend- und Spielerschutz etc.) mit den vorstehend genannten Leitlinien überein. Dass hier ein planmäßiges Handeln des Antragsgegners vorliegt, ergibt sich auch daraus, dass dieser unter Heranziehung des in Rede stehenden Konzepts nicht nur ein Verfahren gegen die Antragstellerin eingeleitet hat, sondern seit August 2014 zeitlich gestaffelt gegen insgesamt dreizehn Glücksspielanbieter (drei Anbieter von hauptsächlich Zweitlotterien, zehn Anbieter von hauptsächlich Casino- und Pokerspielen) vorgeht.

63
Die weiterhin bestehende Werbepraxis der im deutschen Lotto- und Totoblock sowie der über den Glücksspielstaatsvertrag zusammengefassten staatlichen Lotterieunternehmen insbesondere für die monopolisierten Lotterien führt zu keiner anderen Beurteilung. Zwar entspricht dem unionsrechtlich legitimen Ziel der Suchtbekämpfung und des Jugend- und Spielerschutzes nur eine Werbung, die maßvoll und strikt auf das begrenzt bleibt, was erforderlich ist, um die Verbraucher zum legalen Glücksspielangebot hinzulenken. Sie darf nicht darauf abzielen, den natürlichen Spieltrieb der Verbraucher dadurch zu fördern, dass sie zu aktiver Teilnahme am Spiel angeregt werden, etwa indem das Spiel verharmlost oder ihm ein positives Image verliehen wird, das daran anknüpft, dass die Einnahmen für Aktivitäten im Allgemeininteresse verwendet werden. Unzulässig ist es auch, die Anziehungskraft des Spiels durch zugkräftige Werbebotschaften zu erhöhen, die bedeutende Gewinne verführerisch in Aussicht stellen (EuGH, U.v. 8.9.2010 - Markus Stoß, C-316/07 - juris Rn. 103 f.). Die genannte Werbung für staatliche Lotterien lässt jedoch nicht darauf schließen, dass der Erlaubnisvorbehalt und das Internetverbot lediglich zum Schein zur Suchtbekämpfung eingeführt worden sind, tatsächlich aber anderen, insbesondere fiskalischen, Zwecken dienen. Diese Werbung betrifft gerade nicht in erster Linie den hier etwa in Rede stehenden Bereich der Online-Casinospiele. Insoweit verlangt das Kohärenzgebot nur, dass die jeweilige Regelung nicht durch die mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen konterkariert werden darf. Es verlangt weder eine Uniformität der Regelungen noch eine Optimierung der Zielverwirklichung. Dass die mit dem Erlaubnisvorbehalt und dem Internetverbot bezweckten Regelungen durch die Werbepraxis vor allem für staatliche Lotterien konterkariert werden könnte, ist nicht ersichtlich (OVG Lüneburg, U.v. 28.2.2019 - 11 LC 242/16 - juris Rn. 91).

64

(6) Auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit liegt nicht vor. Die Untersagungsanordnung verfolgt den legitimen Zweck der Förderung der Ziele des § 1 GlüStV und ist geeignet, erforderlich und angemessen.

65
Die Anordnung ist insbesondere geeignet, das Ziel der Einhaltung des Verbots der §§ 1 Satz 1, 4 Abs. 4 GlüStV zu erreichen. Der Verhältnismäßigkeit der Anordnung steht keine Unmöglichkeit bzw. Unzumutbarkeit der Umsetzung des der Antragstellerin Aufgegebenen entgegen. Eine behördliche Anordnung zur Spielsuchtbekämpfung ist ungeeignet und damit unverhältnismäßig, wenn sie vom Betroffenen etwas Unmögliches verlangt. Von der Antragstellerin wird jedoch nichts Unmögliches verlangt. Es liegt weder ein Fall tatsächlicher noch rechtlicher Unmöglichkeit vor. In tatsächlicher Hinsicht liegt kein Fall objektiver Unmöglichkeit vor. Technisch umsetzbar wäre das lediglich auf Bayern bezogene Verbot beispielsweise mit Hilfe eines Geolokalisationsverfahrens (dazu ausführlich OVG NRW, B.v. 13.7.2010 - 13 B 676/10 - juris Rn. 43 ff.) Selbst wenn gewisse geringfügige Fehlerquoten vorhanden sein sollten oder einzelne Spieler dieses System zu umgehen wissen, ändert dies nichts daran, dass die Untersagungsanordnung umsetzbar ist. Auch steht einer tatsächlichen Unmöglichkeit wegen angeblicher Unumsetzbarkeit des Geoblocking entgegen, dass es der Antragstellerin selbst überlassen bleibt, auf welche Weise sie dem Verbot nachkommt. Die Möglichkeit des Geoblocking wird nur beispielhaft als eine Möglichkeit der Umsetzung der Untersagungsverfügung aufgezeigt. Auf die Frage der tatsächlichen Unmöglichkeit einer auf das Gebiet Bayern beschränkten Abschaltung kommt es nicht an. Selbst wenn die Untersagungsverfügung durch andere Maßnahmen nur bundesweit befolgt werden könnte, wäre die damit verbundene Beeinträchtigung nicht unzumutbar, da die Veranstaltung und Vermittlung von öffentlichem Glücksspiel im Internet nach § 4 Abs. 4 GlüStV ohnehin in sämtlichen Bundesländern verboten ist. Angesichts dessen besteht im gesamten Bundesgebiet kein rechtlich schützenswertes Interesse an der Veranstaltung und Vermittlung sowie der Werbung für öffentliche Glücksspiele im Internet (BVerwG, U.v. 1.6.2011 - 8 C 5/10 - juris Rn. 16). Es erscheint auch nicht nachvollziehbar, warum es etwa nicht möglich sein sollte, sich gegebenenfalls auf eine Sperrung oder Löschung der Top-Level-Domain „.de“ zu beschränken (OVG S-H, B.v. 3.7.2019 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 38), um eine internationale Einstellung der Glücksspieltätigkeit der Antragstellerin zu verhindern. Auch in rechtlicher Hinsicht ist die Antragstellerin nicht gehindert, der Untersagungsverfügung Folge zu leisten, denn sie kann Medieninhalte löschen oder beschränken. Insbesondere steht der beispielhaft dargestellten Möglichkeit des Geolokalisationsverfahrens nicht in unionsrechtlicher Hinsicht die am 23. März 2018 in Kraft getretene und seit Dezember 2018 anwendbare Verordnung EU 2018/302 über Maßnahmen gegen ungerechtfertigtes Geoblocking und andere Formen der Diskriminierung innerhalb des Binnenmarktes (Geoblocking-Verordnung) entgegen. Art. 3 Abs. 1 Geoblocking-Verordnung verbietet, dass Anbieter Kunden durch Geoblocking ausschließen. Gemäß Art. 3 Abs. 3 Geoblocking-Verordnung besteht jedoch dann kein Verbot nach Abs. 1, wenn die Sperrung erforderlich ist, um rechtlichen Anforderungen zu genügen, denen der Anbieter unterliegt. Ungeachtet dessen, dass es sich bei den an die Antragstellerin durch den GlüStV gestellten Anforderungen um mit dem Unionsrecht übereinstimmendes Recht eines Mitgliedstaates und somit um taugliche Anforderungen im Sinne des Art. 3 Abs. 3 GeoblockingVerordnung, welche eine Ausnahme vom Verbot des Abs. 1 begründen, handelt, sieht jedenfalls Art. 1 Abs. 3 Geoblocking-Verordnung i.V.m. Art. 2 Abs. 2 h) der RL 2006/123/EG (Dienstleistungs-Richtlinie) vor, dass der Anwendungsbereich der Geoblocking-Richtlinie für den Bereich des Glücksspiels nicht eröffnet ist. Im Umkehrschluss lässt sich dem vielmehr entnehmen, dass aus unionsrechtlicher Sicht die Möglichkeit des Geoblocking für den Bereich des Glücksspiels explizit vorgesehen ist und sich demnach als rechtlich mögliche und zumutbare Maßnahme zur Einhaltung der Untersagungsverfügung darstellt. Da es nicht objektiv unmöglich ist, der Untersagungsanordnung nachzukommen, scheidet im Übrigen insoweit auch eine Nichtigkeit der Untersagungsverfügung gemäß Art. 44 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG aus.

66
Der Erlass der Untersagungsanordnung war auch erforderlich, da ein milderes, gleich wirksames Mittel nicht ersichtlich ist. Nach der Rechtsprechung des BVerwG wäre eine Untersagung dann nicht mehr zur Gefahrenabwehr erforderlich und damit nicht verhältnismäßig, wenn die formell illegale Tätigkeit die materiellrechtlichen Erlaubnisvoraussetzungen erfüllt und dies für die Untersagungsbehörde im Zeitpunkt ihrer Entscheidung offensichtlich, also ohne weitere Prüfung, erkennbar wäre. Verbleibende Unklarheiten oder Zweifel an der Erfüllung der nicht monopolabhängigen Erlaubnisvoraussetzungen rechtfertigten dagegen ein Einschreiten (BVerwG, U.v. 20.06.2013 - 8 C 39/12 - juris Rn. 51). Eine formell illegale, aber

unter Erlaubnisvorbehalt stehende Tätigkeit ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit allenfalls dann zu dulden, wenn sie offensichtlich materiell genehmigungsfähig ist. Wenn weder ein Erlaubnisantrag gestellt wurde noch unabhängig davon aussagekräftige Unterlagen für die Erlaubnisfähigkeit vorgelegt wurden, so ist nicht von einer offensichtlichen materiellen Genehmigungsfähigkeit auszugehen. Ein atypischer Fall liegt dann nicht vor (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 29). Die materielle Erlaubnisfähigkeit der Vermittlung der angebotenen Glücksspiele ist jedenfalls nicht offensichtlich im oben dargestellten Sinne. Vielmehr erweisen sich die vermittelten Glücksspiele, wie bereits dargestellt, bei summarischer Prüfung als bereits nicht mit den monopolunabhängigen Erlaubnisvorschriften vereinbar. Soweit zudem grundsätzlich als milderes Mittel gegenüber einer gänzlichen Untersagungsanordnung eine Duldung unter Nebenbestimmungen in Betracht kommt, hat der Antragsgegner von dieser Möglichkeit ermessensfehlerfrei abgesehen, da die Tätigkeit der Antragstellerin - wie bereits dargestellt - schon aufgrund des Internetverbots materiellrechtlich nicht genehmigungsfähig ist. Es ist auch im Hinblick auf das Übermaßverbot nicht zu beanstanden, dass der Antragstellerin in der streitgegenständlichen Verfügung neben dem Veranstalten auch die Vermittlung von unerlaubtem öffentlichem Glücksspiel im Internet untersagt wurde. Damit soll verhindert werden, dass das Verbot des Veranstaltens dieser Spiele durch eine Zwischenschaltung von Dritten umgangen wird. Die Untersagung des Veranstaltens und des Vermittelns dient dabei ein und demselben Zweck, das aus § 4 Abs. 1 und Abs. 4 GlüStV folgende Verbot - welches sich explizit sowohl auf das Veranstalten als auch auf das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele bezieht - umzusetzen. Daher ist die zeitgleiche Untersagung sowohl der Veranstaltung als auch der Vermittlung von unerlaubtem öffentlichem Glücksspiel geeignet und erforderlich, um eine effektive Einhaltung dieses Verbots zu gewährleisten (OVG Lüneburg, B.v. 18.6.2018 - 11 LA 237/16 - juris Rn. 79).

67
Die Untersagungsanordnung ist darüber hinaus auch angemessen. Sie steht in keinem erkennbaren Missverhältnis zum angestrebten Zweck. In Anbetracht des gesetzlichen Verbots und der damit verfolgten Ziele (§ 1 GlüStV) ist es der Antragstellerin zumutbar, den Verboten der Untersagungsanordnung nachzukommen.

68
dd. Nach summarischer Prüfung stellt sich auch die Untersagung der Werbung als rechtmäßig dar. Auch die Werbung für unerlaubtes Glücksspiel ist verboten (§ 5 Abs. 5 GlüStV) und kann ebenfalls untersagt werden (§ 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV). Das Werbeverbot teilt das rechtliche Schicksal der Untersagung der Veranstaltung und Vermittlung der angebotenen Glücksspiele, sodass ebenfalls von dessen Rechtmäßigkeit auszugehen ist. Das gesetzliche Werbeverbot ist akzessorisch zum Internetverbot ebenfalls verfassungs- und unionsrechtskonform. Mit der Nutzung des Internets als Werbemedium ist eine besonders starke Anreizwirkung verbunden, die mit den Zielen der Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht und des Jugendschutzes unvereinbar wäre (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18/16 - juris Rn. 48).

69
b. Auch das in Ziffer 2 des Bescheids angedrohte Zwangsgeld unterliegt keinen rechtlichen Bedenken. Insbesondere genügt die Zwangsgeldandrohung den rechtlichen Anforderungen der Art. 31 und 36 VwZVG. Sie ist hinreichend bestimmt formuliert. Auch hält sich die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes in dem in Art. 31 Abs. 2 VwZVG eröffneten Rahmen. Die Höhe ist bezogen auf das wirtschaftliche Interesse der Antragstellerin an der Vermittlung der angebotenen Glücksspiele angemessen.

70
c. Bei dieser Rechtslage und vor dem Hintergrund, dass der Gesetzgeber aufgrund der Gefährlichkeit des öffentlichen Glücksspiels die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen gegen glücksspielrechtliche Untersagungsanordnungen ausgeschlossen hat (§ 9 Abs. 2 GlüStV), fällt die vorzunehmende Interessenabwägung zulasten der Antragstellerin aus. Das Gericht verkennt dabei nicht, dass die Antragstellerin ein erhebliches wirtschaftliches Interesse daran hat, die angebotenen Glücksspiele bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache weiter zu vermitteln und bewerben zu können. Gleichwohl kann dies hier zu keiner anderen Beurteilung führen. Die Antragstellerin hat sich nämlich bewusst dafür entschieden, ihre Tätigkeit ohne die notwendige Erlaubnis aufzunehmen, sodass sie daraus kein schützenswertes rechtliches Interesse herleiten kann. Eine andere Beurteilung liefe gerade darauf hinaus, dass derjenige, der sich wie die Antragstellerin eigenmächtig über die Erlaubnispflicht der Vermittlungstätigkeit und damit über geltendes Recht hinwegsetzt, Vorteile gegenüber dem rechtstreuen Bürger erlangen würde, der vor

der Aufnahme der Vermittlungstätigkeit die Erteilung der Erlaubnis zur Vermittlung von Glücksspielen abwartet (OVG Saarl, B.v. 31.3.2015 - 1 B 55/15 - juris Rn. 4).

71
Eine Interessenabwägung zu Lasten der Antragstellerin wäre im Übrigen selbst dann rechtlich zulässig, wenn ein Unionsrechtsverstoß zumindest für möglich gehalten würde und die Erfolgsaussichten daher als offen einzustufen wären. Zwar darf - wie bereits dargestellt - eine unionsrechtswidrige nationale Norm auch nicht für eine Übergangszeit weiter angewandt werden. Die Unionsrechtswidrigkeit stünde in einer solchen Konstellation jedoch gerade nicht fest. Eine unionsrechtliche Vorgabe für die Interessenabwägung im Rahmen des § 80 Abs. 5 VwGO ergibt sich daraus gerade nicht (OVG S-H, B.v. 3.7.2019 - 4 MB 14/19 - juris Rn. 47).

72
3. Nach alledem ist der Antrag mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzulehnen. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG. Vorliegend war ein Streitwert von 25.000 EUR festzusetzen, da für das Eilverfahren der Streitwert der Hauptsache nach Satz 1 der Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu halbieren ist. In der Hauptsache ist ein Streitwert i.H.v. 50.000 EUR geboten (BayVGH, B.v. 3.8.2017 - 10 C 17.988 - juris Rn. 5).