
Datum: 25.02.2014
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 13. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 13 A 2018/11
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2014:0225.13A2018.11.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Düsseldorf, 27 K 5009/08

Tenor:

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 12. Juli 2011 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen, soweit die Klage auf Aufhebung der Bescheide mit Wirkung ex nunc gerichtet ist.

-
- | | |
|--|---|
| Die Klägerin wendet sich gegen die Untersagung der Veranstaltung von Glücksspielen im Internet. | 1 |
| Die Klägerin bietet unter der Domain www.com entgeltliche Sportwetten, Casino- und Pokerspiele an. Sie hat ihren Sitz auf Malta und verfügt über eine Lizenz der maltesischen Lotterie- und Glücksspielbehörde zur Veranstaltung von Online-Spielen. Bei Aufruf von www.com aus Deutschland erscheint die Seite in deutscher Sprache und mit deutscher Flagge. | 2 |
| Die Bezirksregierung E. hörte die Klägerin unter dem 10. Januar 2008 zum Erlass einer Untersagungsverfügung hinsichtlich der Veranstaltung und Vermittlung von unerlaubtem Glücksspiel an. Mit Schreiben vom 3. Februar 2008 nahm die Klägerin hierzu Stellung. | 3 |

Unter dem 3. Juni 2008 erließ die Bezirksregierung E. gegenüber der Klägerin eine - mit einfacher Post übersandte - Untersagungsanordnung mit folgendem Inhalt:	4
„1. Das Angebot auf den von Ihnen betriebenen Internetauftritten, insbesondere www.com ist so einzuschränken, dass die von Ihnen angebotenen Glücksspiele nicht für Spieler im Bundesland Nordrhein-Westfalen veranstaltet werden.	5
Dazu wird Ihnen aufgegeben,	6
a) vor der Annahme von Glücksspielwünschen der Spieler diese zu befragen, ob der Aufenthaltsort zur Zeit der aktiven Spielteilnahme im Bundesland Nordrhein-Westfalen liegt,	7
b) die Annahme von Glücksspielwünschen zu verweigern, wenn der Spieler die Frage offensichtlich wahrheitswidrig verneint,	8
c) Spieler von der Teilnahme an Glücksspielen auszuschließen und die Spieler-Registrierung zu löschen, sobald Ihnen nachträglich bekannt wird, dass der Spieler von NRW aus spielt.	9
Zum Ausschluss wahrheitswidriger Angaben von Spielern mit dem „Standort NRW“	10
d) sind mit Hilfe der technischen Methode der Geolokalisation nach dem Stand der Technik Spieler aus dem Bundesland NRW von der Teilnahme an Ihrem Glücksspielangebot auszuschließen.	11
e) Soweit die Ergebnisse von a) und d) auseinanderfallen, ist entweder der Spieler vom Netz auszuschließen oder mit Hilfe der Handy- oder Festnetzortung der Standort des Spielers zu verifizieren. Nach Maßgabe des dann gefundenen Standortes ist über die Teilnahme des Spielers zu entscheiden.	12
2. Ihnen wird untersagt, unter Verstoß gegen Ziffer 1 abgeschlossene Verträge zu erfüllen, insbesondere an die Spielinteressenten bzw. Spieler aus NRW Gewinne auszuzahlen.	13
3. Ihnen wird aufgegeben, auf allen von Ihnen gehaltenen Internetseiten, insbesondere der Internetadresse www.com, in sämtlichen Rubriken über allgemeine und/oder besondere Geschäfts- und Teilnahmebedingungen gleich welcher Art einen wörtlichen oder sinngemäßen Hinweis („Disclaimer“) einzufügen, dass	14
a) Ihnen die Vermittlung von Glücksspielen im Bundesland Nordrhein-Westfalen durch ordnungsbehördliche Verfügung verboten wurde,	15
b) Ihr Glücksspielangebot nicht für das Bundesland Nordrhein-Westfalen gilt,	16
c) die Teilnahme an Glücksspielen vom Bundesland Nordrhein-Westfalen aus unzulässig ist und entsprechende Aufträge von Spielinteressenten nicht ausgeführt werden,	17
d) Sie Verträge nicht erfüllen und insbesondere keine Gewinnauszahlungen vornehmen dürfen, wenn der Spieler sein Angebot von einem Ort im Bundesland Nordrhein-Westfalen abgegeben hat.	18
4. Die Anordnungen zu Ziffern 1. bis 3. sind innerhalb von vier Wochen nach Bekanntgabe dieses Bescheides zu erfüllen.	19

5. Für jeden Fall der Zuwiderhandlung gegen Ziffer 4 wird hiermit ein Zwangsgeld in Höhe von jeweils 50.000 Euro (fünzigtausend Euro) angedroht.

6. Für diese Untersagungsanordnung wird eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 10.000 (zehntausend) Euro erhoben.“

Zur Begründung führte die Bezirksregierung E. im Wesentlichen aus: Auf der genannten Internetseite würden öffentliche Glücksspiele in Form von Sportwetten veranstaltet. Dieses Angebot sei unzulässig, weil 1. ein Glücksspiel ohne Erlaubnis der zuständigen Behörde in Nordrhein-Westfalen für Spieler in Nordrhein-Westfalen veranstaltet und 2. das Glücksspiel im Internet veranstaltet werde. Bei den Angeboten handele es sich um Glücksspiel, denn im Rahmen eines Spiels werde für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt und die Entscheidung über den Gewinn hänge ganz oder überwiegend vom Zufall ab. Das Glücksspiel sei auch öffentlich, weil für einen größeren, nicht geschlossenen Personenkreis eine Teilnahmemöglichkeit bestehe. Öffentliche Glücksspiele dürften nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes veranstaltet oder vermittelt werden. Das Veranstalten ohne diese Erlaubnis (unerlaubtes Glücksspiel) sei verboten (§ 4 Abs. 1 GlüStV). Insbesondere sei das Veranstalten öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten, § 4 Abs. 4 GlüStV.

Das Veranstalten von öffentlichen Glücksspielen ohne behördliche Erlaubnis stelle eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar. Das zu sperrende Angebot verstoße sowohl gegen strafrechtliche Vorschriften (§ 284 StGB) als auch gegen die Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages, der das staatliche Glücksspielmonopol festschreibe, wonach das Veranstalten ohne Erlaubnis verboten sei. Die unter Ziffer 1 a) bis e) auferlegten Pflichten zur Feststellung des aktuellen Aufenthaltsorts, zur Annahmeverweigerung, zur Löschung der Spielerdaten und zum Spielerausschluss seien erforderlich, weil nach dem derzeitigen Stand der Technik anders ein Verbot der Veranstaltung von Glücksspielen über das Internet mit Teilnehmern, die sich im Bundesland Nordrhein-Westfalen aufhielten, nicht erreicht werden könne. Die geforderte Geolokalisation weise einen Wirkungsgrad von 90 bis 99 % auf. Dies sichere eine Überprüfung ohne Beteiligung des Spielers. Da jedoch mit Fehlaussagen zu rechnen sei, sei im Bedarfsfall, also soweit die Aussage des Spielers und die Geolokalisation zu unterschiedlichen Standorten des Spielers gelangten, der Spieler auszuschließen oder zur Absicherung der Standortbestimmung die Handy- oder Festnetzortung erforderlich. Mit der Anordnung unter Ziffer 2 sollten Anreize, gegen die vorstehenden Anordnungen zu verstoßen, ausgeschlossen werden. Die Hinweispflicht gemäß Ziffer 3 solle gewährleisten, dass die Durchsetzung des geltenden Straf- und Ordnungsrechts auch nach außen erkennbar sei. Die Untersagung sei auch verhältnismäßig. Die Geeignetheit ergebe sich schon daraus, dass nach der Untersagung mit Einstellung der Veranstaltung von unerlaubtem Glücksspiel der Straftatbestand nicht mehr erfüllt und der Rechtsordnung auch in Bezug auf das Glücksspielrecht Geltung verschafft werde. Die Maßnahme sei auch das mildeste Mittel, um illegales Glücksspiel zu unterbinden; andere mildere Mittel, die gleich geeignet seien, seien nicht ersichtlich. Die Untersagung stehe auch in keinem erkennbaren Missverhältnis zum erzielten Erfolg.

Die Klägerin hat hiergegen am 11. Juli 2008 beim Verwaltungsgericht Düsseldorf Klage erhoben.

Mit Bescheid vom 13. August 2008 hob die Bezirksregierung E. die Zwangsgeldandrohung in Ziffer 5 ihres Bescheides vom 3. Juni 2008 auf.

21

22

23

24

25

26

Mit Bescheid vom 22. Mai 2009 änderte die Bezirksregierung E. zudem Ziffer 6 ihres Bescheides vom 3. Juni 2008 dahingehend ab, dass eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 300 Euro erhoben wurde.

Einen vorläufigen Rechtsschutzantrag lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 26. Mai 2009 (27 L 1147/08) ab. Die hiergegen gerichtete Beschwerde wies der Senat mit Beschluss vom 8. Dezember 2009 (13 B 819/09) zurück. 27

Mit Schriftsätzen vom 17. und 30. Juni 2011 haben die Beteiligten den Rechtsstreit hinsichtlich des über den Betrag von 300 Euro hinausgehenden Teils der ursprünglich festgesetzten Verwaltungsgebühr sowie der aufgehobenen Zwangsgeldandrohung in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt. 28

Die Klägerin hat zur Begründung ihrer Klage vorgetragen: Ihr sei die Untersagungsverfügung nicht ordnungsgemäß bekanntgegeben worden. Der Bescheid sei mit normaler Post übermittelt worden, obschon dieser wegen der ursprünglich enthaltenen Zwangsgeldandrohung hätte zugestellt werden müssen. Dass die Bezirksregierung E. die Androhung später aufgehoben habe, könne den Zustellungsfehler nicht heilen, da jedenfalls zum Zeitpunkt des Eingriffs in die territoriale Integrität Maltas ein auf den gesamten Bescheid bezogener Zustellungswille der Bezirksregierung E. bestanden habe. Der maltesische Botschafter in Berlin habe in seinem Schreiben vom 7. Juli 2011 klargestellt, dass die Republik Malta keine verwaltungsrechtliche Auslandszustellung unmittelbar durch die Post toleriere. Eine Heilung nach § 8 des Verwaltungszustellungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LZG NRW) scheide aus. Auf den völkerrechtlichen Verstoß könne sich die Klägerin auch berufen. 29

Die Untersagung sei materiell rechtswidrig. Sie sei ermessensfehlerhaft. Als milderer Mittel hätten Auflagen zur Gestaltung des Internetauftritts ausgereicht. Eine vollständige Abschaltung des Internetauftritts sei unverhältnismäßig. Die Geolokalisation stelle kein geeignetes Mittel dar, um der Verbotsverfügung nachzukommen. Mit den derzeit allgemein verfügbaren technischen Mitteln der Geolokalisation sei es für den Betreiber einer Internetseite nicht möglich, die Angebote für Nutzer aus bestimmten Bundesländern oder auch für Nutzerzugriffe aus einem bestimmten Staat mit mehr als 90%iger Sicherheit auszuschließen. Schließlich sei das deutsche Glücksspielmonopol unionsrechts- und verfassungswidrig. Pferdewetten und Automaten Spiele in Spielhallen als auch Casinospiele dürften in Deutschland von privaten Unternehmen angeboten werden. Die deutschen Behörden betrieben vor allem im Bereich der Spielbanken, aber auch hinsichtlich TV-Gewinnspielen und Spielhallen eine zur Entwicklung und Stimulation der Spieltätigkeiten geeignete Politik der Angebotserweiterung oder duldeten sie, um insbesondere die aus diesen Tätigkeiten fließenden Einnahmen zu maximieren. Dabei sei zu berücksichtigen, dass im Grunde alle anderen Glücksspielbereiche ein höheres Suchtpotential aufwiesen als die monopolisierten Sportwetten und Lotterien. Schließlich erfolge keine Beschränkung der Werbung auf eine reine Kanalisierung. Insoweit sei bereits ein normatives Defizit des GlüStV festzustellen, da er es lediglich verbiete, gezielt zur Teilnahme am Glücksspiel aufzufordern, anzureizen oder zu ermuntern. Bloße Imagewerbung, Sponsoring und Formen der Verharmlosung des Glücksspiels, wie sie alle Blockgesellschaften flächendeckend praktizierten, seien hingegen nach den gesetzlichen Regelungen ohne Weiteres zulässig. Zudem werde die Werbung der Monopolanbieter nicht den Anforderungen an eine Werbung gerecht, die sich strikt auf das beschränke, was erforderlich sei, um Spieler vom illegalen Spiel abzuhalten und dem legalen Spiel zuzuführen. Das Monopol sei daher nicht gerechtfertigt. Die Unionsrechtswidrigkeit des Monopols erstreckte sich auch auf den 30

Erlaubnisvorbehalt des § 4 Abs. 1 GlüStV. Es fehle für ein entsprechendes Erlaubnisverfahren an objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien, die der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden Grenzen setzten. Die Sportwettenveranstaltung dürfe daher zur Zeit erlaubnisfrei ausgeübt werden. Jedenfalls könne dem Betreiber nicht die fehlende Erlaubnis entgegen gehalten werden.

Abgesehen davon sei das Internetverbot nicht kohärent. Dies folge bereits daraus, dass das allgemeine Internetverbot nur ein Bestandteil einer vermeintlich insgesamt auf Suchtbekämpfung angelegten Politik sei. Aber auch innerhalb des Internetbereichs seien die bestehenden Regelungen inkohärent. Insgesamt könne nicht davon ausgegangen werden, dass das Internetverbot als regulatorische Insel inmitten einer im Übrigen inkohärenten und zudem unionsrechtswidrig fiskalisch ausgerichteten deutschen Glücksspielpolitik isoliert fortgelten könne. 31

Die Klägerin hat beantragt, 32

den Bescheid der Bezirksregierung E. vom 3. Juni 2008 in der Gestalt der Änderungsbescheide vom 13. August 2008 und 22. Mai 2009 aufzuheben. 33

Der Beklagte hat beantragt, 34

die Klage abzuweisen. 35

Zur Begründung hat er auf den angefochtenen Bescheid verwiesen und ergänzend ausgeführt: Die eingewandten Zustellungsmängel seien nach Aufhebung der Zwangsgeldandrohung gegenstandslos. Die Klägerin biete unerlaubtes Glücksspiel an, da sie zur Veranstaltung von Glücksspiel im Internet gegenüber Nutzern aus NRW eine Erlaubnis der zuständigen Behörden benötige, die sie nicht besitze. Eine möglicherweise nach maltesischem Recht erteilte Lizenz entfalte keine Rechtswirkung in NRW. Eine technische Unmöglichkeit in der Umsetzung der Anordnung liege nicht vor. Es sei geklärt, dass die Geolokalisation ein tauglicher und zielgenauer Ansatz zur Ermittlung des Standortes des Internetnutzers sei. Die gegebenen Unsicherheiten dieser Methode seien hinnehmbar, da das Ordnungsrecht keine 100%-ige Verhinderung der Gefahr fordere. 36

Mit Urteil vom 12. Juli 2011 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt: Die von der Klägerin geltend gemachte völkerrechtswidrige Bekanntgabe der Ordnungsverfügung liege nicht vor. Die einfache Bekanntgabe im Ausland sei in allen Staaten unabhängig von ihrer Zustimmung völkerrechtlich zulässig. Eine Zustellung des Verwaltungsakts sei nicht erforderlich gewesen. Nachdem der Beklagte die Zwangsgeldandrohung aufgehoben habe, habe das Zustellungserfordernis in § 63 Abs. 6 VwVG NRW im für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage wegen der Dauerwirkung der angegriffenen Ordnungsverfügung grundsätzlich maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts nicht bestanden. Der Klägerin sei durch die klaren und unmissverständlichen Formulierungen im Tenor und in der Bescheidbegründung in der Lage, zu erkennen, auf welche Weise die Untersagungsverfügung umgesetzt werden sollte. Die Voraussetzungen für ein aufsichtsbehördliches Einschreiten nach § 9 Abs. 1 GlüStV seien erfüllt. Die Klägerin habe in NRW öffentliche Glücksspiele im Internet veranstaltet, was nach § 4 Abs. 4 GlüStV verboten sei. Die Veranstaltung sei auch ohne die nach § 4 Abs. 1 GlüStV erforderliche Erlaubnis erfolgt, die ihr wegen des Verbots in § 4 Abs. 4 GlüStV auch nicht erteilt werden könne. Soweit die Klägerin das auf Nordrhein-Westfalen bezogene Veranstaltungsverbot über den Weg des Ausschlusses von Internetnutzern mittels Geolokalisation wähle, werde von ihr nicht etwas tatsächlich oder rechtlich Unmögliches verlangt. Bei unterstellter 37

Unionsrechtswidrigkeit der Monopolregelungen könne eine Erlaubnis zwar nicht bereits unter Verweis auf diese abgelehnt werden. Dies ändere aber nichts daran, dass im Streitfall eine Erlaubnis aus den Gründen des generellen Verbotes des § 4 Abs. 4 GlüStV nicht erteilt werden könne und demgemäß das nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV auszuübende Ermessen wegen der Strafbarkeit verbotenen Glücksspiels (§ 284 Abs. 1 StGB) regelmäßig zu Lasten des Glücksspielveranstalters auf Null reduziert sei.

Das auf das Internet bezogene Veranstaltungs- und Vermittlungsverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV verstoße nicht gegen Verfassungsrecht und sei zugleich unionsrechtlich nicht zu beanstanden. Eine etwaige Unionsrechtswidrigkeit des staatlichen Sportwettenmonopols erfasse das Internetverbot - wie auch die Verbote des § 5 Abs. 3 und 4 GlüStV - nicht. Insbesondere werde das Internetverbot dem vom EuGH in der Rechtssache Gambelli entwickelten Kohärenzgebot gerecht. Auch der Erlaubnisvorbehalt in § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV, bei dessen Nichterfüllung das Veranstellen und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele unerlaubtes Glücksspiel im Sinne der § 4 Abs. 2 Satz 2 und § 9 Abs. 1 GlüStV darstelle, sei sowohl verfassungsrechtlich unbedenklich als auch mit Unionsrecht vereinbar, da er von diesem Monopol unabhängig bestehe.

38

Mit ihrer vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung rügt die Klägerin weiterhin eine völkerrechtswidrige Bekanntgabe der Untersagungsverfügung und macht ergänzend geltend, das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV sei aufgrund der Unionsrechtswidrigkeit des Glücksspielmonopols unanwendbar. Es genüge nicht den Maßstäben des Kohärenzgebotes. Dabei sei im Falle eines Dauerverwaltungsaktes - wie hier - nunmehr auf den seit dem 1. Juli 2012 in Kraft getretenen 1. Glücksspieländerungsstaatsvertrag abzustellen. Das darin enthaltene Verbot der Online-Veranstaltung von Lotterien sei im Hinblick auf die liberalen Regelungen des am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes, das auf ein solches Verbot vollständig verzichte, mit dem aus dem Unionsrecht folgenden Kohärenzgebot unvereinbar. Mit dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag bestehe eine völlig veränderte Gesetzeslage. Zusätzlich verschärfe sich die Inkohärenz dadurch, dass auch in den übrigen 15 Bundesländern die Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten im Internet nach wie vor flächendeckend stattfinde. Darüber hinaus erweise sich das Internetverbot aber auch deshalb als inkohärent und unionsrechtswidrig, weil es an einem Nachweis für die angeblich vom Internet im Vergleich zu anderen Vertriebsmöglichkeiten ausgehenden größeren Gefahren für die zu schützenden Allgemeininteressen fehle.

39

Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts führe dazu, dass alle das Monopol betreffenden nationalen Regelungen unanwendbar seien. Diese Rechtsfolge erstrecke sich nicht nur auf das Internetverbot, sondern auch auf die formelle Seite des Erlaubnisvorbehalts, weshalb die streitbefangene Untersagungsverfügung auch nicht unabhängig von der Unanwendbarkeit des Internetverbots und des staatlichen Sportwettenmonopols mit der Begründung aufrechterhalten werden könne, sie - die Klägerin - besitze nicht die gemäß § 4 Abs. 1 GlüStV erforderliche Erlaubnis für die Vermittlung von Sportwetten und könne eine solche auch nicht erhalten. Ein Erlaubnissystem, das seinerseits den Anforderungen an Diskriminierungsfreiheit und Verhältnismäßigkeit gerecht werde, existiere bis heute nicht. Die angefochtene Untersagungsverfügung enthalte keine inhaltliche Erwägung zu etwaigen individuellen Erlaubnisvoraussetzungen. Die Untersagung sei allein auf § 4 Abs. 1 GlüStV gestützt worden. Da sich diese Begründung nicht aufrechterhalten lasse, gebe es nichts mehr, was noch „ergänzt“ werden könne.

40

41

Mit Bescheiden vom 28. Juni 2010 bzw. 28. Juli 2010 hat der Beklagte ein Zwangsgeld in Höhe von 50.000 Euro bzw. 100.000 Euro festgesetzt, die Gegenstand des Verfahrens 13 A 1037/12 sind. Die Zwangsgelder sind mit Pfändungs- und Einziehungsverfügung vom 21. Juli 2011 in der Fassung vom 8. September 2011 beigeschrieben worden und am 10. Januar 2012 beim Beklagten eingegangen.	
Die Klägerin beantragt,	42
das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 12. Juli 2011 zu ändern und den Bescheid der Bezirksregierung E. vom 3. Juni 2008 in der Gestalt der Änderungsbescheide vom 13. August 2008 und 22. Mai 2009 in Ansehung seiner Vollstreckung und ex nunc aufzuheben.	43
Der Beklagte beantragt,	44
die Berufung zurückzuweisen.	45
Sie hält an der angefochtene Untersagungsverfügung fest und führt ergänzend aus, ein strukturelles Überwachungsdefizit mit der Folge der Inkohärenz sei nicht zu besorgen. Die Struktur der staatlichen Überwachung des Glücksspiels sei ausgeprägt und effektiv. Aus Anlass der neueren Rechtsprechung sei die bisherige Linie verschärft und es seien eine Reihe von Maßnahmen - insbesondere im Hinblick auf die Werbung - ergriffen worden. Dabei seien WestLotto und Westspiel sehr kooperativ, so dass es keiner Ordnungsverfügungen bedürfe. Die Werberichtlinien seien vollständig überarbeitet worden, um den Vorgaben der Rechtsprechung und der EU-Kommission gerecht zu werden. Das Internetverbot sei unabhängig von der Rechtswidrigkeit des Glücksspielmonopols wirksam. Die Verfügung sei auch nicht ermessensfehlerhaft. Sie sei nicht auf das damalige Monopol, sondern auf die fehlende Erlaubnis und das Internetverbot gestützt worden. Wesentliche Ermessenerwägungen könnten auch noch nachgeschoben werden. Ergänzend werde die Untersagungsverfügung nunmehr auch auf die neuen Vorschriften des GlüStV, den Erlaubnisvorbehalt aus § 4 Abs. 1 GlüStV und das Internetverbot nach § 4 Abs. 4 GlüStV gestützt. An den der Untersagungsverfügung zugrunde liegenden Tatsachen habe sich nichts geändert, so dass die bisherigen Erwägungen aufrechterhalten blieben: Die Klägerin dürfe zwar grundsätzlich für den Fall der Erlangung einer Konzession Sportwetten im Internet veranstalten. Dies gelte aber nur für Ergebnisswetten. Die Klägerin biete aber darüber hinaus nicht erlaubnisfähiges Glücksspiel an, nämlich Ereignisswetten (Live-Wetten, vgl. § 21 Abs. 4 GlüStV), Casino- und Pokerspiele (§ 4 Abs. 4 GlüStV). Im Falle der Klägerin liege kein offensichtlicher Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis vor, da die Erlaubnis nach §§ 4, 4a GlüStV hohen und im Detail geregelten Voraussetzungen unterliege und zudem zahlenmäßig beschränkt sei. Der Überprüfung dieser Voraussetzungen diene das noch laufende Konzessionserteilungsverfahren in Hessen.	46
Am 19. Dezember 2012 hat die Klägerin eine Genehmigung für die Veranstaltung von Onlinecasinospiele durch das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein erhalten.	47
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.	48
<u>E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :</u>	49
Die zulässige Berufung der Klägerin ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen.	50

Die Anfechtungsklage ist zulässig (A.), jedoch nicht begründet (B.). Die angefochtene Verfügung der Bezirksregierung E. vom 3. Juni 2008 in der Gestalt der Änderungsbescheide vom 13. August 2008 und 22. Mai 2009, mit der der Klägerin das Veranstellen öffentlicher Glücksspiele im Internet im Bundesland Nordrhein-Westfalen untersagt worden ist, ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).	51
A. Die Anfechtungsklage ist zulässig.	52
Sie ist insbesondere statthaft. Gemäß § 42 Abs. 1 VwGO kann durch die Anfechtungsklage die Aufhebung eines Verwaltungsakts begehrt werden. Mit der Untersagungsverfügung des Beklagten vom 3. Juni 2008 in der Gestalt der Änderungsbescheide vom 13. August 2008 und 22. Mai 2009 liegt ein wirksamer und damit anfechtbarer Verwaltungsakt vor, der sowohl für die Vergangenheit in Ansehung seiner Vollstreckung als auch für die Gegenwart Regelungswirkung hat.	53
I. Die angefochtene Untersagungsverfügung der Bezirksregierung E. hat äußere Wirksamkeit durch ihre Bekanntgabe an die Klägerin erlangt, vgl. § 43 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW (VwVfG NRW). Die hier erfolgte einfache Bekanntgabe des Verwaltungsakts per Post auf Malta - dem Sitz der Klägerin - ist wirksam und verstößt nicht gegen das Völkerrecht. Die einfache Bekanntgabe im Ausland ist - wie sich auch aus § 41 Abs. 2 Satz 2 VwVfG NRW sowie dem von der Klägerin angeführten § 122 Abs. 2 Nr. 2 Abgabenordnung (AO) ergibt - in allen Staaten unabhängig von deren Zustimmung völkerrechtlich zulässig, weil die deutsche Behörde in diesem Fall - anders als bei der förmlichen Zustellung - nicht selbst im Ausland tätig wird. Der Umstand, dass ein Verwaltungsakt im Ausland zugeht, begründet vielmehr lediglich im Inland die Wirksamkeit der Verfügung (vgl. §§ 41, 43 VwVfG NRW).	54
Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 8. Dezember 2009 - 13 B 819/09 -, juris; U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 8. Auflage 2014, § 41 Rn. 218, m. w. N.; s. auch BGH, Urteil vom 26. Juni 2012 - VI ZR 241/11 -, juris (zu §184 Abs. 1 Satz 2 ZPO).	55
Im Übrigen wäre ein etwaiger Bekanntgabemangel gegenüber der Klägerin mit der tatsächlichen Kenntniserlangung geheilt. Wenn § 8 Landeszustellungsgesetz - LZG NRW - schon für zustellungsbedürftige Verwaltungsakte bei fehlendem Zustellungsnachweis oder der Verletzung zwingender Zustellungsvorschriften als Zustellungszeitpunkt denjenigen des tatsächlichen Empfangs gelten lässt, so gilt dies entsprechend für den hier zu beurteilenden - weniger formstrengen - Grundfall der Bekanntgabe gemäß § 41 VwVfG NRW.	56
Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Februar 1994 - 8 C 2.92 -, juris; Stelkens, a.a.O., § 41 Rn. 232; Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 11. Auflage 2010, § 41 Rn. 28; Knack/Henneke, VwVfG, Kommentar 9. Auflage 2010, § 41 Rn. 64.	57
Die Klägerin hat vom Inhalt der Verfügung vom 3. Juni 2008 nachweislich Kenntnis erlangt. Schon im Juli 2008 meldete sich der Prozessbevollmächtigte der Klägerin in der Angelegenheit „Untersagungsanordnung vom 3. Juni 2008“ bei dem Beklagten.	58
Soweit die Klägerin sinngemäß einwendet, eine nationale Zustellungsvorschrift ? hier in entsprechender Anwendung - könne einen durch den Bekanntgabemangel auf fremdem Territorium begründeten Völkerrechtsverstoß nicht heilen, kann sie sich hierauf als Privatrechtssubjekt nicht berufen. Das Völkerrecht, zu dem auch die Pflicht zur Achtung der Gebietshoheit anderer Staaten gehört, beschränkt sich im Grundsatz auf das Verhältnis	59

zwischen souveränen Staaten. Zwar sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts nach Art. 25 Abs. 2 GG Bestandteil des Bundesrechts und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebiets. Jedoch kann letzteres nur angenommen werden, wenn die völkerrechtliche Vorschrift die Begründung subjektiver Rechte des Bürgers vorsieht. Dies ist bei dem Erfordernis der Zustimmung eines Staates, auf dessen Staatsgebiet Hoheitsakte vorgenommen werden sollen, nicht der Fall. Es handelt sich hierbei um eine ausschließlich staatsgerichtete, eine dem Schutz der Souveränität als solche dienende Norm. Daraus allein erwachsen einem Privatrechtssubjekt des betreffenden Staates aber nicht schon inhaltlich subjektive Rechte.

Vgl. BVerfG, Urteil 22. März 1983 - 2 BvR 475/78 ?, BVerfGE 63, 343. 60

Die unterbliebene Zustellung der später aufgehobenen, nicht mehr streitgegenständlichen Zwangsgeldandrohung gemäß § 63 Abs. 6 Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW - VwVG NRW - ändert nichts an der Wirksamkeit der Bekanntgabe des Grundverwaltungsakts. Nach § 63 Abs. 6 Satz 2 VwVG NRW ist die Androhung zwar auch dann zuzustellen, wenn sie - wie hier - mit dem zugrunde liegenden Verwaltungsakt verbunden ist und für ihn keine Zustellung vorgeschrieben ist. Daraus folgt indessen nicht, dass die fehlende Zustellung der Zwangsgeldandrohung auch den Grundverwaltungsakt, für den keine Zustellung vorgeschrieben ist, erfasst. Die mangels Zustellungswillens unterbliebene Zustellung der Zwangsgeldandrohung hat vielmehr lediglich deren Unwirksamkeit zur Folge, 61

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 12. Januar 1993 - 20 B 3082/92 -, NVwZ-RR 1994, 365, 366, 62

nicht aber auch die Unwirksamkeit des Grundverwaltungsakts. Dass der Beginn der Rechtsbehelfsfristen hinsichtlich des Grundverwaltungsakts und der Androhung auseinanderfallen können, ist rechtlich unbedenklich. § 63 Abs. 6 VwVG NRW lässt sich nicht entnehmen, dass ein solches Auseinanderfallen der Rechtsbehelfsfristen unzulässig ist. 63

Vgl. auch Engelhardt/App, VwVG/VwZG, 9. Aufl. 2011, § 13 VwVG Rn. 10; a. A. Sadler, VwVG/ VwZG, Kommentar, 8. Aufl. 2011, § 13, Rn. 166. 64

II. Die Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO ist in Ansehung der Vollstreckung der Untersagungsverfügung mittels zuvor angedrohter Zwangsgeldfestsetzungen im Juni und Juli 2010 in Höhe von 150.000 Euro bis zur endgültigen Zahlung am 10. Januar 2012 zulässig. Für diesen Zeitraum hat sich die Untersagung für ihren in der Vergangenheit liegenden Geltungszeitraum nicht erledigt, weil - nur - insoweit noch eine Beschwer durch das Veranstaltungsverbot vorliegt. 65

Glücksspielrechtliche Untersagungen als Verwaltungsakte mit Dauerwirkung erledigen sich zwar grundsätzlich von Tag zu Tag fortlaufend für den jeweils abgelaufenen Zeitraum, so dass Rechtsschutz für die Vergangenheit nur auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage hin gewährt werden kann. Ein Verbot wird durch Zeitablauf gegenstandslos, weil es nicht rückwirkend befolgt oder durchgesetzt werden kann. Eine Erledigung tritt allerdings nicht ein, wenn die Untersagung für den abgelaufenen Zeitraum gegenwärtig noch nachteilige Rechtswirkungen für den Betroffenen entfaltet. 66

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 17.12 -, juris, m. w. N. 67

Das ist hier der Fall, weil die Untersagung die Rechtsgrundlage für noch rückgängig zu machende Vollstreckungsmaßnahmen bildet. Dazu gehört die in der Vergangenheit erfolgte Vollstreckung der Untersagung durch den Beklagten, die erst mit der Beitreibung der beiden 68

festgesetzten Zwangsgelder von 50.000 Euro und 100.000 Euro jeweils am 10. Januar 2012 endete. Diese Vollstreckungsmaßnahmen können bei einer Aufhebung der Grundverfügung rückabgewickelt werden.

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 12.12 -, juris. 69

Da der Anfechtungsantrag hier ursprünglich ohne nähere zeitliche Beschränkung gestellt worden ist, ist die Rechtmäßigkeit des Dauerverwaltungsakts in der Vergangenheit auch Gegenstand der Anfechtungsklage. Einer Klageänderung bedurfte es deshalb nicht. 70

III. Für die Gegenwart (und Zukunft) beansprucht die Verfügung des Beklagten weiterhin Rechtswirkungen, was aus dem Charakter der Untersagung des Veranstaltens von Glücksspiel im Internet als Dauerverwaltungsakt folgt. 71

B. Die Anfechtungsklage ist jedoch nicht begründet. 72

I. Die angegriffene Untersagungsverfügung ist in Ansehung ihrer Vollstreckung mittels Zwangsgeldfestsetzungen bis zum 10. Januar 2012 rechtmäßig gewesen. 73

Die Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung der Bezirksregierung E. vom 3. Juni 2008 in der Gestalt der Änderungsbescheide vom 13. August 2008 und 22. Mai 2009 beurteilt sich - soweit es um ihre Regelungswirkung für die Vergangenheit geht - nach der alten Rechtslage und damit nach § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV in der zum 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Fassung (GlüStV a.F.) i. V. m. Art. 1 §§ 1, 2 Abs. 1 des nordrhein-westfälischen Umsetzungsgesetzes vom 30. Oktober 2007. Die einen Dauerverwaltungsakt darstellende Verfügung des Beklagten vom 3. Juni 2008 trifft zwar eine unbefristete Regelung, die auch für den Fall der Änderung der Sach- und Rechtslage Geltung für die Zukunft beansprucht und insoweit nach der im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung geltenden Rechtslage zu beurteilen ist. Wird die Regelung jedoch - wie hier - zeitabschnittsweise zur gerichtlichen Überprüfung gestellt, bestimmt sich ihre Rechtmäßigkeit nach der Sach- und Rechtslage zum jeweiligen Zeitpunkt innerhalb ihres Wirksamkeitszeitraums. 74

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 17.12 -, juris, und Beschluss vom 5. Januar 2012 - 8 B 62.11 -, juris; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23. Mai 2013 - 6 S 88/13 -, juris. 75

1. Die Untersagungsverfügung der Bezirksregierung E. vom 3. Juni 2008 in der Gestalt der Änderungsbescheide vom 13. August 2008 und 22. Mai 2009 ist formell rechtmäßig ergangen. 76

a) Der Beklagte ist gemäß § 18 Abs. 2 b) des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag Ausführungsgesetz NRW - GlüStV AG NRW a. F.), § 1 Abs. 2 Telemedienzuständigkeitsgesetz (TMZ-Gesetz) für den Erlass der Untersagung örtlich und sachlich zuständig gewesen. 77

Dagegen kann nicht eingewandt werden, die Behörde verbiete hier die Glücksspielvermittlung im Internet auch außerhalb Nordrhein-Westfalens und überschreite damit ihre Verbandskompetenz. Nach dem - in Ziffer 1 des Bescheidtenors eindeutig formulierten - Regelungsinhalt der Untersagungsanordnung vom 3. Juni 2008 wird der Klägerin das Veranstalten öffentlicher Glücksspiele im Internet lediglich in Nordrhein-Westfalen untersagt. Auch ist der Begründung der Untersagungsverfügung zu entnehmen, dass lediglich vom Gebiet des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen aus Spielangebote der Seite www.....com im Internet nicht mehr aufrufbar sein dürfen. Damit beansprucht der Bescheid keine Geltung für 78

das Veranstalten von Glücksspielen außerhalb dieses Bundeslandes.

b) Die Untersagungsverfügung vom 3. Juni 2008 genügt dem 79
verwaltungsverfahrenrechtlichen Bestimmtheitsgebot (§ 37 Abs. 1 VwVfG NRW). Dieses
erfordert, dass die durch den Verwaltungsakt getroffene Regelung ausreichend bestimmt und
eindeutig ist.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 15. Februar 1990 - 4 C 41.87 -, BVerwGE 84, 335, und vom 20. 80
April 2005 ? 4 C 18.03 -, BVerwGE 123, 261; OVG NRW, Beschlüsse vom 26. September
2008 - 13 B 1395/08 -, NJW 2008, 3656, und - 13 B 1397/08 -, juris, sowie vom 8. September
2009 - 13 B 894/09 -, juris; Kopp/ Ramsauer, a. a. O., § 37 Rn. 12.

Die Untersagungsverfügung des Beklagten ist insbesondere nicht in sich widersprüchlich, als 81
Ziffer 1 Satz 1 scheinbar ein generelles Veranstaltungsverbot formuliert, während der
Klägerin zu deren Umsetzung anschließend Handlungsgebote auferlegt werden. Richtig ist
zwar, dass Ziffer 1 Satz 1 bei isolierter Betrachtung auch dahingehend verstanden werden
könnte, dass die Klägerin jeden (auch den erschlichenen) Zugang zu ihrem Glücksangebot
im Internet auszuschließen hat. Ein derartiger Bedeutungsgehalt kommt der Regelung
indessen nicht zu. Eine Auslegung des Verwaltungsakts nach den im öffentlichen Recht
entsprechend anwendbaren Auslegungsregeln der §§ 133, 157 Bürgerliches Gesetzbuch
(BGB) ergibt, dass von der Klägerin nicht verlangt wird, die Teilnahme an ihrem
Glücksspielangebot im Internet von Nordrhein-Westfalen aus mit Sicherheit auszuschließen.
Aufgegeben wird ihr vielmehr nur, die in den Ziffern 1 bis 3 im Einzelnen aufgeführten
Maßnahmen zu ergreifen und somit den Spielzugang von Nordrhein-Westfalen aus
maßgeblich einzuschränken. Das folgt aus der Begründung des Bescheids, wonach sich der
Beklagte bewusst ist, dass sich auch bei Umsetzung der aufgegebenen Maßnahmen einige
mehr oder weniger technisch begabte Spielinteressenten den Zugang zum Internet-
Glücksspielangebot der Klägerin werden erschleichen können und damit ein Ausschluss
sämtlicher Spielinteressenten derzeit nicht zuverlässig gewährleistet werden kann. Der
Beklagte hat in der Ordnungsverfügung aber hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht,
dass er im Falle eines erschlichenen Zugangs nicht von einer der Klägerin zurechenbaren
Glücksspielveranstaltung ausgeht und solche erschlichenen Zugänge keine
Zwangsmaßnahmen gegen die Klägerin nach sich ziehen werden (sofern die in den Ziffern 1
bis 3 genannten Maßnahmen zuvor umgesetzt worden sind).

Die in der Verfügung des Beklagten getroffene Regelung ist auch hinreichend verständlich. 82
Davon ist auszugehen, wenn der Adressat und die mit dem Vollzug befasste Behörde
aufgrund der Entscheidungssätze und der Begründung des Verwaltungsakts sowie der sonst
für die Betroffenen erkennbaren Umstände ersehen können, was genau durch den
Verwaltungsakt gefordert wird und gegebenenfalls zu vollstrecken ist. Im Einzelnen richten
sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit nach den Besonderheiten des
jeweils anzuwendenden materiellen Rechts.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Februar 1990 - 4 C 41.87 -, juris; OVG NRW, Beschluss vom 83
8. Dezember 2009 - 13 B 819/09 -, juris, m. w. N.

Demnach ist ein Verwaltungsakt nicht schon dann unbestimmt, wenn seine Regelung für eine 84
mit dem Glücksspielsektor nicht vertraute Person nicht ohne weiteres verständlich ist.
Entscheidend ist vielmehr, ob der Adressat und die mit dem Vollzug befassten Behörden den
Entscheidungsinhalt aufgrund der Gesamtumstände des Einzelfalls zutreffend erfassen und
ihr künftiges Verhalten danach ausrichten können.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 8. September 2009 - 13 B 894/09 -, juris, und vom 9. November 2009 - 13 B 991/09 -, juris.

Diesen Anforderungen genügt die in Ziffer 1 des Bescheidtenors für Nordrhein-Westfalen verfügte Untersagung. Die Klägerin und die mit dem Vollzug der Anordnung betrauten Bediensteten des Beklagten sind auf der Grundlage des Tenors und der Begründung des Bescheids sowie der ihnen sonst bekannten Umstände, insbesondere der aussagekräftigen und im Bescheid in Bezug genommenen Definition in § 3 Abs. 1 GlüStV a. F., in der Lage, bestimmen zu können, welche von der Klägerin über das Internet vermittelten Spiele Glücksspiele und damit von der Untersagungsverfügung umfasst sind. 86

Vgl. hierzu auch OVG NRW, Beschlüsse vom 9. November 2009 - 13 B 991/09 -, juris, und vom 8. Dezember 2009 - 13 B 819/09 -. 87

2. Die Untersagungsverfügung des Beklagten war auch materiell rechtmäßig. 88

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 GlüStV a. F. hat die Glücksspielaufsicht die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV a. F. kann die zuständige Behörde des jeweiligen Landes - das ist hier gemäß § 18 Abs. 2 b) GlüStV AG NRW a. F., § 1 Abs. 2 TMZ-Gesetz die Bezirksregierung E. - die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Sie kann insbesondere gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagen. 89

a) Diese Tatbestandsvoraussetzungen für ein Einschreiten des Beklagten lagen vor. 90

Bei den von der Klägerin angebotenen Sportwetten und sonstigen Spielen handelte es sich um Glücksspiele im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV a. F. Diese waren auch unerlaubt. Die Klägerin verfügte nicht über die nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV a. F., § 4 Abs. 1 GlüStV AG NRW a. F. erforderliche Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes für das Veranstellen öffentlicher Glücksspiele. Eine maltesische Glücksspielkonzession musste der Beklagte mangels einer unionsrechtlichen Harmonisierung nicht als eine solche Erlaubnis anerkennen. 91

Vgl. EuGH, Urteile vom 12. September 2013 ? Rs. C-660/11 u.a. (Biasci) -, juris; und vom 8. September 2010 - Rs. C-316/07 u.a. (Markus Stoß u.a.) -, juris; BVerwG, Urteile vom 1. Juni 2011 - 8 C 2.10 -, juris, und vom 24. November 2010 - 8 C 14.09 -, juris. 92

Auch die einigen Glücksspielveranstaltern aufgrund des Gewerbegesetzes der DDR vom 6. März 1990 (GBl. DDR I S. 138) erteilten Gewerbe genehmigungen galten in Nordrhein-Westfalen nicht. 93

Vgl. BVerwG, Urteile vom 24. November 2010 - 8 C 13.09 und 8 C 14.09 - Rn. 57 bzw. 53, juris; allgemein dazu etwa BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619, 1628/83 -, BVerfGE 79, 127, 158. 94

Der Erlaubnisvorbehalt in § 4 Abs. 1 GlüStV a. F. selbst ist unabhängig von der Rechtmäßigkeit des Sportwettenmonopols in Nordrhein-Westfalen verfassungskonform und verstößt auch nicht gegen das Unionsrecht. Er dient nicht allein dem Schutz des Monopols, sondern auch unabhängig davon den verfassungs- wie unionsrechtlich legitimen Zielen des 95

Jugend- und Spielerschutz sowie der Kriminalitätsbekämpfung, auf die auch der Beklagte in dem angefochtenen Bescheid vom 3. Juni 2008 Bezug nimmt. Er genügt den unionsrechtlichen Anforderungen an eine derartige nach der Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich zulässige Regelung, weil das zur Verwirklichung zwingender Gründe des Allgemeininteresses (Suchtvorbeugung und -bekämpfung, Jugend- und Spielerschutz sowie Kriminalitätsbekämpfung) im Glücksspielstaatsvertrag normierte System der vorherigen Erlaubnis auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Erlaubniskriterien beruht (§ 4 Abs. 2 bis 4 GlüStV a. F. i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV AG NRW a. F.).

Vgl. EuGH, Urteile vom 8. September 2010 - Rs. C-46/08 (Carmen Media) -, juris, vom 3. Juni 2010 - Rs. C 203/08 (Sporting Exchange) -, juris, vom 6. März 2007 - Rs. C-338/04 (Placanica) -, juris; BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 -, juris; BVerwG, Urteile vom 20. Juni 2013 - 8 C 17.12 -, juris, und - 8 C 39.12 -, juris; OVG NRW, Urteil vom 21. Februar 2012 - 4 A 2847/08 -, juris, und Beschluss vom 22. März 2011- 4 B 48/11 -, juris; Bay.VGH, Beschluss vom 20. September 2011 - 10 BV 10.2449 -, juris. 96

Der in § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV a. F. enthaltene Erlaubnisvorbehalt und das damit verbundene Verbot des Vermittelns und Veranstaltens von Glücksspielen ohne die erforderliche Erlaubnis gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV a. F. greifen zwar in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG ein, sind aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Insbesondere ist der Erlaubnisvorbehalt geeignet und erforderlich, das Ziel der Verhinderung und Bekämpfung der Spielsucht zu erreichen (vgl. § 1 GlüStV a. F.), und insoweit auch verhältnismäßig. 97

Vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 -, juris; BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 13.09 -, juris; Bay.VGH, Urteil vom 27. Januar 2012 - 10 CS 11.2158 -, juris. 98

Der Umstand, dass das in § 4 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 10 Abs. 2 und 5 GlüStV a. F. verankerte Sportwettenmonopol in Nordrhein-Westfalen die unionsrechtliche Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit verletzt, 99

vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Juni 2013 ? 8 C 10.12 -, - 8 C 12.12 - und - 8 C 17.12 -, juris, 100

steht der Annahme nicht entgegen, dass die Klägerin unerlaubte öffentliche Glücksspiele veranstaltet hat. Denn der Erlaubnisvorbehalt nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV a. F. ist nicht "monopolakzessorisch", sondern unabhängig von Gültigkeit und Bestand des staatlichen Glücksspielmonopols allgemein geltendes Recht. 101

Vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Juni 2013 - 8 C 39.12 ?, juris, und vom 24. November 2010 - 8 C 13.09 -, juris; OVG NRW, Urteil vom 21. Februar 2012 - 4 A 2847/08 -, juris; Bay.VGH, Urteil vom 20. September 2011 - 10 BV 10.2449 -, juris. 102

b) Das dem Beklagten durch § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV a. F. eröffnete Untersagungsermessen war zu Lasten der Klägerin dahingehend reduziert, dass zwingend das Veranstalten des öffentlichen Glücksspiels im Internet untersagt werden musste. Eine Ermessensreduzierung auf Null ergibt sich aus § 284 Abs. 1 Strafgesetzbuch (StGB), weil die Klägerin gegen § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV a. F. verstoßen und damit den objektiven Tatbestand des § 284 StGB erfüllt hat, indem sie öffentliche Glücksspiele ohne Erlaubnis der dafür zuständigen Behörde veranstaltet hat. 103

Der Klägerin konnte das Fehlen einer Erlaubnis auch entgegengehalten werden. Dies setzt voraus, dass ihr die Erlaubnis nicht unionsrechtswidrig vorenthalten oder verweigert wurde. Wegen der Unionsrechtswidrigkeit des Monopols durfte eine Erlaubnis nicht schon seinetwegen, sondern nur nach Prüfung der unionsrechtskonformen, monopolunabhängigen Erlaubnisvoraussetzungen ausgeschlossen werden.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 17.12 -, juris. 105

Nach diesen Maßstäben lagen hier die Voraussetzungen für eine Ermessensreduzierung auf Null vor, obschon das Erlaubnisverfahren in Nordrhein-Westfalen in der Vergangenheit nicht für private Anbieter geöffnet wurde. Denn die Veranstaltungstätigkeit der Klägerin war aus materiell-rechtlichen Gründen – monopol-unabhängig - nicht und auch nicht mit Nebenbestimmungen erlaubnisfähig. 106

Vgl. zu einer Ermessensreduzierung wegen materieller Unzulässigkeit der Betätigung auch BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 - 8 C 13.09. -, juris (zu § 21 Abs. 2 Satz 1 GlüStV a. F.) 107

Das Veranstellen öffentlicher Glücksspiele im Internet verstieß gegen das Verbot des § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. Danach ist das Veranstellen und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten. Das Internetverbot richtet sich nicht nur an die in § 10 Abs. 2 GlüStV a. F. genannten Träger des staatlichen Glücksspielmonopols, sondern erfasst gemäß § 2 GlüStV a. F. alle vom Glücksspielstaatsvertrag erfassten öffentlichen Glücksspiele, 108

vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 -, juris, 109

also auch die von der Klägerin angebotenen Spiele. 110

aa) Die Vorschrift des § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. ist mit Unionsrecht vereinbar. 111

Die Unionsrechtswidrigkeit des Sportwettenmonopols in Nordrhein-Westfalen in der Zeit bis zum Inkrafttreten des neuen GlüStV (d. h. in Nordrhein-Westfalen bis zum 30. November 2012) 112

vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Juni 2013 - 8 C 10.12 -, - 8 C 12.12 - und - 8 C 17.12 -, 113

lässt den Bestand und die Gültigkeit des Internetverbots in § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. unberührt. 114
Denn dieses ist nicht „monopolakzessorisch“. Es stellt nicht auf den Anbieter der Wetten ab, sondern verbietet nur eine bestimmte Art und Weise des Vertriebs. Nach der Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag enthält § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. das „generelle“ Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet und erstreckt sich auf alle Arten - und damit auch auf alle Anbieter - der im Staatsvertrag geregelten Glücksspiele, insbesondere auf Lotterien, Sportwetten und den Bereich der Spielbanken. Zur Sicherstellung der Ziele des § 1 GlüStV a. F. ist es nach der Regelungsabsicht des Normgebers geboten, den Vertriebsweg Internet für Glücksspiele grundsätzlich zu versagen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 ?, juris; BGH, Urteil vom 28. September 2011 - I ZR 92/09 -, juris. 115

Mit diesem Regelungsgegenstand bleibt das Internetverbot als Bestandteil des GlüStV a. F. auch bei Unionsrechtswidrigkeit des Glücksspielmonopols anwendbar, da es aus sich heraus eine sinnvolle und handhabbare Regelung darstellt, die der erkennbaren Absicht des Normgebers entspricht. 116

Vgl. BGH, Urteil vom 28. September 2011 - I ZR 92/09 -, juris.	117
Das Internetverbot in § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. ist nicht wegen der Verletzung der unionsrechtlichen Dienstleistungsfreiheit unanwendbar. Das Verbot beschränkt den freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der Union (Art. 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV -), indem es Wettunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten hindert, Spielinteressenten gegen Entgelt die Teilnahme an einem Glücksspiel über das Internet zu ermöglichen. Die Klägerin, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist als dem, in dem die Leistung angeboten wird, erbringt solche grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Die Beschränkung ist nur gerechtfertigt, wenn die Voraussetzungen der Art. 51, 52 AEUV i. V. m. Art. 62 AEUV oder zwingende Gründe des Allgemeininteresses vorliegen, die staatlichen Maßnahmen geeignet sind, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.	118
Vgl. EuGH, Urteile vom 6. November 2003 - Rs. C-243/01 (Gambelli u.a.) -, juris, und vom 8. September 2009 - Rs. C-42/07 (Liga Portuguesa) -, juris.	119
Dem wird das Internetverbot in § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. gerecht.	120
Vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 -, juris; BGH, Urteil vom 28. September 2011 - I ZR 93/10 -, juris.	121
Hierfür ist im Ausgangspunkt zu beachten, dass mangels unionsrechtlicher Harmonisierung des Glücksspielbereichs den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der umzusetzenden Ziele ein weiter Gestaltungsspielraum („ausreichendes Ermessen“) zusteht. Sie dürfen ihre Glücksspielpolitik ihrer eigenen Wertordnung entsprechend ausrichten und das angestrebte Schutzniveau selbst bestimmen. Die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit der erlassenen Maßnahmen sind allein im Hinblick auf die verfolgten Ziele und das angestrebte Schutzniveau zu beurteilen.	122
Vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - Rs. C-46/08 (Carmen Media) -, juris; BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 17.12 -, juris.	123
Das Internetverbot verfolgt unionsrechtlich legitime Gemeinwohlziele. Es dient - wie alle Beschränkungen im GlüStV a. F. - der Bekämpfung der Spielsucht (§ 1 Nr. 1 GlüStV a. F.), dem Jugend- und Spielerschutz (§ 1 Nr. 3 GlüStV a. F.), der Begrenzung des Glücksspielangebots, der Lenkung der Wettleidenschaft (§ 1 Nr. 2 GlüStV a. F.) und der Kriminalitätsbekämpfung (§ 1 Nr. 4 GlüStV a. F.).	124
Dem Internetverbot fehlt auch nicht die Eignung, zur Erreichung dieser Ziele beizutragen. Eine Maßnahme, mit der jedes Anbieten von Glücksspiel über das Internet verboten wird, ist grundsätzlich geeignet, die legitimen Ziele der Vermeidung von Anreizen von übermäßigen Spielausgaben und der Bekämpfung der Spielsucht sowie des Jugendschutzes zu verfolgen, auch wenn das Angebot solcher Spiele über herkömmliche Kanäle zulässig bleibt.	125
Vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - Rs. C-46/08 (Carmen Media) -, juris.	126
Denn die über das Internet angebotenen Glücksspiele weisen schon wegen des Fehlens eines unmittelbaren Kontakts zwischen dem Verbraucher und dem Anbieter und einer sozialen Kontrolle sowie wegen der Anonymität und Isolation der Spieler ein besonderes Gefährdungspotenzial für Jugendliche und spielsuchtgefährdete oder spielsüchtige	127

Verbraucher auf, das mit erhöhten Betrugsrisiken einhergeht.

Vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - Rs. C-46/08 (Carmen Media) -, juris; BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 -, juris; BGH, Urteil vom 28. September 2011 - I ZR 92/09 -, juris. 128

Neben dem fehlenden unmittelbaren Kontakt zwischen Verbraucher und Anbieter stellen der für das Internet typische besonders leichte und ständige Zugang zu den dort angebotenen Spielen sowie die potenziell große Menge und Häufigkeit eines solchen Angebots mit internationalem Charakter in einem Umfeld, das überdies durch die Isolation des Spielers, durch Anonymität und durch fehlende soziale Kontrolle gekennzeichnet ist, 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. 129

Vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 ?, juris; BGH, Urteil vom 28. September 2011 - I ZR 92/09 -, juris. 130

Dass bislang aus Sicht der Klägerin keine empirischen und unbestreitbaren Nachweise dafür erbracht worden sind, dass die zu schützenden Gemeinwohlinteressen durch das Veranstellen von Glücksspiel im Internet konkret gefährdet werden bzw. dass mit dieser Vertriebsform ein besonderes Suchtrisiko verbunden ist, lässt die Geeignetheit einer Maßnahme, mit der jedes Anbieten von Glücksspiel im Internet verboten wird, nicht von vornherein entfallen. Der Mitgliedstaat muss, auch wenn eine Ungewissheit hinsichtlich des Vorliegens oder der Bedeutung der Gefahren wie etwa für die menschliche Gesundheit bleibt, Schutzmaßnahmen treffen können, ohne abwarten zu müssen, bis der Beweis für das tatsächliche Bestehen dieser Gefahren vollständig erbracht ist. Dem Fehlen statistisch breit angelegter Forschungsergebnisse kann durch eine wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der gesetzlichen oder staatsvertraglichen Regelungen - wie hier in § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV a. F. und § 11 GlüStV a. F. vorgesehen - Rechnung getragen werden. 131

Vgl. BVerwG, Urteile vom 11. Juli 2011 - 8 C 11.10 -, juris, vom 1. Juni 2011 - 8 C 2.10 -, juris, und vom 24. November 2010 - 8 C 14.09 -, juris. 132

Auch der EuGH hat nicht verlangt, dass ein empirischer Nachweis für die Gefährlichkeit des Internetvertriebs erbracht werden muss, sondern hervorgehoben, dass ein Mitgliedstaat, der eine beschränkende Maßnahme im Glücksspielsektor rechtfertigen möchte, nicht eine vor Erlass der genannten Maßnahme durchgeführte Untersuchung vorzulegen hat, die ihre Verhältnismäßigkeit belegt. 133

Vgl. EuGH, Urteile vom 30. Juni 2011 - Rs. C-212/08 (Zeturf) -, juris, und vom 8. September 2010 - Rs. C-316/07 (Markus Stoß u.a.) -, NVwZ 2010, 1409, 1412; so auch BGH, Urteil vom 28. September 2011 - I ZR 92/09 -, juris. 134

Das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. genügt auch den Anforderungen des Kohärenzgebots. Eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs kann nur dann gerechtfertigt werden, wenn die restriktive Maßnahme zur Erreichung der mit ihr verfolgten Gemeinwohlzwecke in systematischer und kohärenter Weise beiträgt. 135

Vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - Rs. C-316/07 (Markus Stoß u.a.) -, NVwZ 2010, 1409, 1412, und vom 8. September 2010 - Rs. C-46/08 (Carmen Media) -, juris. 136

Dieses Gebot erfordert allerdings nicht, dass das gesamte Glücksspielrecht in jeder Hinsicht in sich konsistent und systematisch ist. Erforderlich ist lediglich, dass die betreffende restriktive Regelung dem Anliegen entspricht, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen.	
Vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - Rs. C-46/08 (Carmen Media) -, juris.	138
Gegenstand der Prüfung nach den Maßstäben des Kohärenzgebotes ist daher nicht das gesamte Glücksspielrecht, sondern die konkrete streitbefangene Beschränkung.	139
Vgl. BGH, Urteil vom 28. September 2011 - I ZR 92/09 -, juris; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20. Januar 2011 - 6 S 1685/10 -, juris; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 11. November 2010 - 11 MC 429/10 -, juris.	140
Die Beschränkung liegt hier im Verbot eines bestimmten Vertriebskanals, nämlich des Internets. Inwieweit die Wetttätigkeiten über andere Vertriebswege, insbesondere den terrestrischen, konsistent und systematisch begrenzt werden, ist für die Frage der Beachtung des Kohärenzgebotes durch das Internetverbot unbeachtlich.	141
Vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - Rs. C-46/08 (Carmen Media) -, juris; BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 -, juris.	142
Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Entscheidung des EuGH in der Sache „Zeturf“ (EuGH, Urteil vom 30. Juni 2011 - Rs. C-212/08 -). Der Gerichtshof hat dort im Zusammenhang mit einem generellen Monopol für Pferdewetten in Frankreich zwar ausgeführt, dass eine Beschränkung der Tätigkeit der Wettannahme grundsätzlich unabhängig davon geprüft werden sollte, auf welchem Wege die Wetten abgeschlossen werden. Hat der nationale Gesetzgeber eine Unterscheidung zwischen online angebotenen Wetten und solchen, die über traditionelle Vertriebskanäle angeboten werden, nicht für erforderlich gehalten, und eine allgemeine Ausschließlichkeitsregelung für Pferdewetten vorgesehen, so kommt es für die unionsrechtliche Zulässigkeit auf den gesamten Markt für Pferdewetten an (Rn. 77). Ein solcher Fall liegt hier nicht vor. Der nationale Gesetzgeber hat vielmehr zwischen den verschiedenen Vertriebskanälen unterschieden, indem er (nur) einen - nämlich den Vertriebskanal Internet - generell verboten hat. Dem lag die Annahme zugrunde, dass Glücksspiele im Internet ein erheblich höheres Gefährdungspotential als traditionelle Vertriebskanäle haben und mit ihnen nicht austauschbar sind.	143
Vgl. Erläuterungen zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland, in: Bayerischer Landtag Drs. 16/11995, S. 22.	144
Insoweit hat auch der EuGH in dem genannten Urteil nochmals betont, dass der Absatz von Glücksspiel über das Internet gegenüber den klassischen Vertriebswegen andere und größere Gefahren in sich bergen kann (Rn. 78 ff.), und daran festgehalten, dass es dem einzelnen Mitgliedstaat obliege zu beurteilen, ob spezifische Gefahren des Glücksspielvertriebs im Internet besondere Beschränkungen dieses Vertriebswegs erfordern (Rn. 82 f.).	145
So auch BGH, Urteil vom 28. September 2011 - I ZR 92/09 -, juris; OVG Saarland, Urteil vom 26. November 2013 - 3 A 106/12 -, juris.	146
Hiervon ausgehend ist das Internetverbot in § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. kohärent. Das Verbot des Veranstaltens von Glücksspielen im Internet galt für alle unter den Glücksspielstaatsvertrag	147

fallenden Glücksspiele und damit auch für die damals dem Staatsmonopol unterliegenden Glücksspiele. Die Regelung war demnach konsequent und in sich widerspruchsfrei an der Spielsucht- und Betrugsbekämpfung durch Internetglücksspiel ausgerichtet. Für die praktische Handhabung galt nichts anderes.

Die Erreichbarkeit der verfolgten Ziele wurde auch nicht durch die Regelungen und deren praktische Anwendung im Bereich der Pferdewetten konterkariert. Auch Pferdewetten durften nicht über das Internet vertrieben werden. 148

Vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 ?, juris; BGH, Urteil vom 28. September 2011 - I ZR 92/09 -, juris. 149

Die nach dem Rennwett- und Lotteriesgesetz des Bundes erforderlichen Erlaubnisse durften Buchmachern nur für die Örtlichkeit erteilt werden, wo die Wetten entgegengenommen oder vermittelt werden. Eine solche örtlichkeitsbezogene Erlaubnis erstreckte sich nicht auf die Entgegennahme und Vermittlung von Pferderennwetten im oder über das Internet. 150

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20. April 2012 ? 13 E 64/12 -, juris. 151

Ein etwaiges Vollzugsdefizit im Bereich der Pferdewetten konterkarierte nicht die Eignung des Internetverbots im gesamten sonstigen Glücksspielbereich in der Vergangenheit, die mit ihm verfolgten Ziele zu erreichen. Gemessen am sonstigen Glücksspielbereich ist der Bereich der Pferdewetten so geringfügig gewesen, dass nennenswerte nachteilige Rückwirkungen auf den von Glücksspielstaatsvertrag geregelten Glücksspielmarkt praktisch auszuschließen gewesen sind. 152

Vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 ?, juris; BGH, Urteil vom 28. September 2011 - I ZR 92/09 -, juris; Deiseroth, Anmerkung zu BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 -, jurisPR-BVerwG 17/2011 Anm. 6. 153

Eine Inkohärenz ergibt sich entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht aus der - zeitweise - in Schleswig-Holstein erfolgten Liberalisierung des Glücksspielwesens. Zum 1. Januar 2012 trat dort das neue Glücksspielgesetz in Kraft. Danach ist ein Verbot des Veranstaltens öffentlicher Glücksspiele im Internet - so wie bisher - nicht mehr vorgesehen gewesen. Auch Werbung für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen oder im Internet ist danach grundsätzlich zulässig gewesen. Inzwischen ist am 9. Februar 2013 auch in Schleswig-Holstein der neue Glücksspielstaatsvertrag in Kraft getreten, der in 14 Bundesländern bereits seit dem 1. Juli 2012 und in Nordrhein-Westfalen seit dem 1. Dezember 2012 gilt. 154

Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein Nr. 3 vom 7. Februar 2013, S. 51 ff. 155

Gleichzeitig wurde das Glücksspielgesetz vom 1. Januar 2012 aufgehoben. 156

Die zwischenzeitliche Liberalisierung des Glücksspiels - auch im Internet - galt daher im hier maßgeblichen Zeitraum (bis zum 10. Januar 2012) nur zehn Tage. Mangels einer tatsächlichen Umsetzung dieser Liberalisierung, etwa durch Erteilung von Erlaubnissen in diesem Zeitraum, lassen sich erhebliche Auswirkungen der schleswig-holsteinischen Regelungen auf die Verfolgung der Ziele des § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. im Hinblick auf die in allen übrigen Bundesländern geltenden Beschränkungen schon nicht feststellen. 157

Im Übrigen hält der Senat auch in Ansehung des Berufungsvorbringens der Klägerin an seiner bereits im Beschluss vom 20. April 2012 - 13 E 64/12 - vertretenen Rechtsauffassung fest, dass die Rechtslage nach dem Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein (GlSpielG SH) nicht zur Folge hatte, dass die Vorschrift des § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. zur Verwirklichung der mit ihr verfolgten Ziele tatsächlich nicht (mehr) beitragen konnte und ihre Eignung zur Zielerreichung damit aufgehoben wurde. Von der Neuregelung in Schleswig-Holstein wurde nur ein relativ kleiner Anteil an der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland erfasst, da sie auf Spieler aus Schleswig-Holstein begrenzt war. Denn gemäß § 3 Abs. 9 Sätze 3 und 4 GlSpielG SH ist bei Online-Glücksspielen Ort des Vertriebs der Ort, wo der Spieler seinen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort hat. Damit besteht kein Anlass zu der Annahme, dass der durch das Internetverbot in der Mehrzahl der Bundesländer praktizierte Schutz vor den beschriebenen Internetgefahren seinen Sinn verloren hatte.

Ferner kann das Unionsrecht nicht dazu führen, dass die in allen (übrigen) Bundesländern geltenden und im Übrigen unionsrechtskonformen Beschränkungen hinfällig werden und sämtliche Glücksspieltätigkeiten erlaubt sind, nur weil in einem (kleinen) Bundesland zeitweise ein liberalerer Regulierungsansatz verfolgt wird. 159

Vgl. BGH, Beschluss vom 24. Januar 2013 - I ZR 171/10 -, juris; Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 9. Juli 2013 in der Rechtssache C-156/13, S. 9; s. dazu auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 10. Dezember 2012 - 6 S 3335/11 -, juris. 160

Die unterschiedliche Ausgestaltung des Glücksspielrechts ist Ausfluss der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, auf die die Union grundsätzlich Rücksicht zu nehmen hat, vgl. Art. 4 Abs. 2 EUV. Die interne Kompetenzordnung wird hier auch nicht als Rechtfertigung für die Verletzung unionsrechtlicher Verpflichtungen herangezogen. Vielmehr gebietet es die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit schon nicht, dass alle Bundesländer gleichförmige glücksspielrechtliche Regelungen erlassen. 161

Vgl. BGH, Beschlüsse vom 24. Januar 2013 - I ZR 171/10 -, juris, und vom 30. Oktober 2013 - I ZR 203/12 -, juris; Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 9. Juli 2013 in der Rechtssache C-156/13, Rn. 15 ff. 162

Von einer Vorlage an den EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV sieht der Senat ab. Eine Verpflichtung zur Vorlage nach Art. 267 Abs. 3 AEUV besteht nicht. Der Senat sieht auch keinen weiteren Klärungsbedarf. 163

Für die Gültigkeit von § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. ist es weiterhin unerheblich, dass nunmehr nach dem GlüStV n. F., der in Nordrhein-Westfalen ab dem 1. Dezember 2012 gilt, das Veranstellen von Sportwetten im Internet abweichend vom generellen Internetverbot in § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. erlaubt werden kann (vgl. § 4 Abs. 5 GlüStV n. F.). Hieraus folgt nicht, dass die alte Regelung unverhältnismäßig gewesen ist. Wenn die Länder nach einer Evaluierung (vgl. § 27 GlüStV a. F.) zu dem Ergebnis kommen, dass zur Schaffung einer den Spielerschutz gewährleistenden Alternative, 164

vgl. Landtag NRW, Gesetzentwurf der Landesregierung Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag - Erster GlüÄndStV), LT Drs. 16/17, S. 40; Erläuterung zu § 4 des Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011, in: Bayerischer Landtag Drs. 16/11995, S. 22, 165

unter bestimmten - engen - Voraussetzungen das Veranstellen von Sportwetten im Internet nicht den mit dem GlüStV a. F. verfolgten Zielen zuwiderläuft, so bewegt sich dies innerhalb ihres Beurteilungsspielraums.

Vgl. EuGH, Urteil vom 30. Juni 2011 - Rs. C-212/08 (Zeturf) -, juris. 167

Die Regelung in § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. ist auch erforderlich im unionsrechtlichen Sinne. 168
Angesichts der mit dem Glücksspiel über das Internet einhergehenden Sucht- und Kriminalitätsgefahren und der konsequenten Ausrichtung des vom Land Nordrhein-Westfalen zu verantwortenden Glücksspielrechts an der Bekämpfung dieser Risiken ist es nicht zu beanstanden, wenn das Land im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz und des ihm einzuräumenden Bewertungsspielraums die Glücksspielmöglichkeit über das Internet und die Werbung hierfür generell verbietet. Eine gleich geeignete, die Glücksspieldienstleister aber weniger belastende Regelung ist nicht ersichtlich.

Die Regelung verletzt schließlich nicht das Diskriminierungsverbot aus Art. 57 Abs. 3 AEUV. 169
Denn das Verbot, Glücksspiel im Internet zu veranstalten, gilt unterschiedslos sowohl für in Deutschland als auch für in anderen Mitgliedsstaaten ansässige Wirtschaftsteilnehmer.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 1. Juni 2011 - 8 C 2.10 ?, juris, und vom 24. November 2010 - 8 C 14.09. -, juris; Bay. VGH, Beschlüsse vom 22. Juli 2009 - 10 CS 09.1184, 10 CS 09.1185 -, juris. 170

bb) Das Veranstaltungsverbot für Glücksspiele im Internet (§ 4 Abs. 4 GlüStV a. F.) ist auch 171
mit dem Grundgesetz vereinbar. Der Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der Veranstalter von Glücksspiel im Internet ist durch überragend wichtige Gemeinwohlziele, nämlich den Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren der Glücksspielsucht und vor der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität verfassungsrechtlich gerechtfertigt und insbesondere verhältnismäßig.

Ausführlich hierzu BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 928/08 -, NVwZ 2008, 1338, m. w. N; BGH, Urteil vom 28. September 2011 - I ZR 30/10 -, juris. 172

Das Verbot der Veranstaltung öffentlicher Glücksspiele im Internet (§ 4 Abs. 4 GlüStV a. F.) 173
ist insbesondere zur Zweckerreichung geeignet. Durch die Beschneidung der Möglichkeiten des Internet-Glücksspiels werden die Umstände der Teilnahme für den Einzelnen erschwert und wird ihm der Vorgang des Spielens bewusster gemacht. Hierdurch kann einem Abgleiten in problematisches Spielverhalten entgegenwirkt werden. Darüber hinaus bestehen nach wie vor erhebliche Bedenken, ob sich bei einer Teilnahme an Glücksspielen per Internet der im Rahmen der Suchtprävention besonders wichtige Jugendschutz effektiv verwirklichen lässt.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -; BVerfGE 115, 276, 315. 174

Auch zur Vermeidung derartiger Präventionslücken ist das Internetverbot das geeignete 175
Mittel.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 ? 1 BvR 928/08 -, juris; BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 -, juris; Bay.VGH, Beschlüsse vom 22. Juli 2009 - 10 CS 09.1184, 10 CS 09.1185 -, juris. 176

Die Eignung des Verbots nach § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. wird auch nicht dadurch in Frage 177
gestellt, dass das Internet seinem Wesen nach grenzüberschreitend ist und die gesetzlichen Vorgaben angesichts der tatsächlichen Schwierigkeiten bei der ordnungsbehördlichen

Kontrolle des Internets unter Umständen nicht in jedem Einzelfall umgesetzt werden können. Daraus kann die Verfassungswidrigkeit der in Rede stehenden Bestimmungen schon deshalb nicht hergeleitet werden, weil sie jedenfalls einen maßgeblichen Beitrag zur Bekämpfung der Glücksspielsucht leisten können. Dies reicht für die Eignung aus. Zum einen ist davon auszugehen, dass sich seriöse Anbieter rechtstreu verhalten und dem Verbot Folge leisten werden. Zum anderen sind auch etwa erforderlich werdende Vollstreckungsmaßnahmen nicht von vornherein als aussichtslos einzuordnen. Den Ordnungsbehörden stehen neben den allgemeinen verwaltungsvollstreckungsrechtlichen Möglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 bis 5 GlüStV a. F. durchaus wirkungsvolle Mittel zur Verfügung, um das Verbot des § 4 Abs. 4 GlüStV a.F. durchzusetzen (z.B. die Inanspruchnahme der an der Zahlungsabwicklung beteiligten Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV a. F.).

Vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 - Rs. C-316/07 (Markus Stoß) -, juris; BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 -, juris; Bay.VGH, Beschluss vom 22. Juli 2009 - 10 CS 09.1184 und 10 CS 09.1185 -, juris. 178

Der Eingriff in die Berufsfreiheit ist schließlich angemessen. Eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe führt zu dem Ergebnis, dass die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt ist. Das in § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. verankerte Veranstaltungs- und Vermittlungsverbot für Glücksspiele im Internet ist angesichts des erheblichen Gefährdungspotenzials von Glücksspielen über das hier fragliche Medium nicht unangemessen. Wie bereits ausgeführt, können die Besonderheiten des Glücksspiels im Internet, namentlich dessen Bequemlichkeit und Abstraktheit, problematisches Spielverhalten in entscheidender Weise begünstigen. Deshalb dient der Ausschluss einer solchen Möglichkeit unmittelbar der Spielsuchtprävention und somit einem Gemeinwohlbelang von überragendem Rang, der auch einen derart schwerwiegenden Eingriff wie den vorliegenden zu rechtfertigen vermag. 179

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 ? 1 BvR 928/08 -, juris, m. w. N. 180

c) Durch die Untersagungsverfügung wird von der Klägerin weder rechtlich oder tatsächlich Unmögliches (vgl. § 44 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW) noch Unzumutbares verlangt. Der Klägerin wird die Veranstaltung öffentlicher Glücksspiele im Internet untersagt. Die hierzu aufgegebenen Maßnahmen sind tatsächlich umsetzbar. Ein 100%-ig sicherer Ausschluss von Spielern aus Nordrhein-Westfalen ist von ihr nicht verlangt worden. Der Beklagte hat schon in seiner Verfügung deutlich gemacht, dass er die Klägerin schon dann nicht mehr als Veranstalterin von Internetglücksspiel in Nordrhein-Westfalen ansieht, wenn sie die in den Ziffern 1 bis 3 aufgeführten Maßnahmen (fristgerecht) umsetzt. Neben der gänzlichen Entfernung des Angebots aus dem Netz kommt hierfür - worauf der Beklagte in seiner Verfügung auch hingewiesen hat - das Verfahren der Geolokalisation ihrer Internetseite, 181

vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 2. Juli 2010 - 13 B 646/10 -, juris, und vom 8. Dezember 2009 - 13 B 958/09 -, juris, 182

oder aber eine mehrstufige Verfahrensweise mit einem (auf Nordrhein-Westfalen bezogenen) Disclaimer, dem Einsatz der Geolokalisation und ggf. einer nachgeschalteten Handyortung oder Festnetzlokalisierung in Betracht. 183

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23. Mai 2013 - 6 S 88/13 -, juris, und Beschluss vom 5. November 2007 - 6 S 2223/07 -, juris. 184

Der Senat hält an seiner Auffassung fest, dass es sich bei der Geolokalisation um eine taugliche und technisch umsetzbare Methode zur Ermittlung des Aufenthalts der Besucher der Internetseite der Klägerin innerhalb oder außerhalb Nordrhein-Westfalens handelt.

Vgl. hierzu Senatsbeschlüsse vom 2. Juli 2010 ? 13 B 646/10 - und vom 8. Dezember 2009 - 186 13 B 958/09 - , juris, unter Hinweis auf TÜV Rheinland, Gutachten zum Thema Geolokalisation von IP-Hosts vom 12. August 2008 und Stellungnahme vom 22. April 2009, Hoeren, "Gutachten IP-Geolokalisation" vom 1. Oktober 2008 sowie "Geolokalisation und Glücksspielrecht" vom 24. April 2008 sowie zur Anwendung der Geolokalisationstechnologie: Bay. VGH, Beschlüsse vom 24. Januar 2012 - 10 CS 11.1290 -; vom 19. Mai 2010, vom 12. März 2010 - 10 CS 09. 1734 -, juris und vom 22. November 2008 - 10 CS 08.2399 -, ZfWG 2008, 455 = NVwZ-RR 2009, 202; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23. Mai 2013 - 6 S 88/13 -, juris; OVG Berlin-Bbg., Beschluss vom 16. März 2009 - 1 S 224.08 ?, juris.

Aus dem Gutachten von Prof. Dr. U. I. „Geolokalisation und Glücksspielrecht“ vom 24. 187 April 2008 ergibt sich, dass es verschiedene technische Methoden gibt, Internetnutzer in einem bestimmten Bundesland zu orten. Zu diesem Zweck werden die sog. IP-Adressen (Internet-Protokoll-Adressen) ausgewertet, die Datenübertragungswege („routing“ / „tracing“) festgestellt und die Datenübertragungsgeschwindigkeiten („pings“) gemessen. Auf Geolokalisation spezialisierte Softwareunternehmen können mit Hilfe von Zusatzinformationen (Adressdatenbanken, Enttarnungsprogrammen etc.) in enorm hoher Geschwindigkeit in vielen Fällen den Standort eines Internetnutzers einem bestimmten Land zuordnen. Die von diesen Softwareunternehmen entwickelten Programme erlauben es, Internetnutzer in bestimmten Ländern mit einem auf sie zugeschnittenen Angebot zu versorgen oder sie von bestimmter Werbung auszuschließen. Diese „geo targeting“-Technologie wird etwa von Google verwendet, um den Kunden in den verschiedenen europäischen Ländern jeweils auf ihr Herkunftsland zugeschnittene Werbeangebote zu unterbreiten. Daher ist mit Hilfe dieser Technologie grundsätzlich auch eine räumliche Beschränkung von Online-Wettangeboten und Online-Werbung möglich. Ob ein Nutzer vom Bundesgebiet ins Internet geht oder nicht, kann danach mit 99%iger Trefferwahrscheinlichkeit bestimmt werden.

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23. Mai 2013 - 6 S 88/13 -, juris; Bay.VGH, Beschlüsse vom 23. Februar 2012 - 10 CS 10.1682 -, juris, und vom 20. November 2008 ? 10 CS 08.2399 -, juris.

188

Auf die konkrete Treffsicherheit kommt es hier ohnehin nicht an. Der Beklagte hat nur das 189 verlangt, was durch eine Lokalisierung „nach dem Stand der Technik“ sichergestellt wird.

Darüber hinaus wäre ein räumlich beschränktes Verbot für die Klägerin auch 190 dann nicht unzumutbar gewesen, wenn sie dieser Anordnung in dem hier maßgeblichen Zeitraum bis zum 10. Januar 2012 nur durch eine vollständige - bundesweite - Sperrung bzw. Lokalisation aller Nutzer, die aus Deutschland auf das Online-Angebot zugreifen, hätte nachkommen können. Denn die Klägerin war - unabhängig von der Reichweite der nordrhein-westfälischen Untersagungsverfügung - ohnehin kraft Gesetzes gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. verpflichtet, das Veranstanen öffentlicher Glücksspiele im Internet in ganz Deutschland zu unterlassen. Für Schleswig-Holstein galt keine Ausnahme, weil der Klägerin in dieser Zeit keine Erlaubnis zum Veranstanen von Onlineglücksspielen erteilt worden ist. Auf die Frage der technischen Realisierbarkeit einer territorial auf Nordrhein-Westfalen beschränkten Internet-Vertriebs-Abschaltung kommt es damit - jedenfalls unter der Geltung des GlüStV a.

F. - nicht an.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 5.10 ?, juris; OVG NRW, Beschluss vom 22. Februar 2008 - 13 B 1215/07 -, juris; Bay.VGH, Beschluss vom 24. Januar 2012 - 10 CS 11.1290 ?, juris. 191

Die geltend gemachten datenschutzrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Methode der Geolokalisation teilt der Senat nicht. Soweit bei der Anwendung der Geolokalisationstechnologie Daten der Internetnutzer verwendet werden, werden datenschutzrechtliche Vorschriften (wie etwa solche des TMG oder BDSG) nicht verletzt. Bei der Geolokalisation werden personenbezogene Daten nicht unzulässig erhoben oder verwendet; sie werden insbesondere weder gespeichert, verändert noch übermittelt (vgl. §§ 12 TMG, 28 Abs. 1 BDSG), sondern allein für die jeweils aktuelle Internetkommunikation benötigt (vgl. §§ 14 Abs. 1, 15 Abs. 1 TMG). Für die Anwendung der Geolokalisationstechnologie ist die Verwendung der IP-Adressen der jeweiligen Nutzer notwendig. Diese sind Voraussetzung für jede erfolgreiche Kommunikation im Internet. Die Verbindungsaufnahme erfolgt mit der IP-Adresse des Nutzers (diese entspricht der "Telefonnummer des Anrufers"). Die Abfrage der Geolokalisation geschieht durch "Verwerfen" der IP-Adresse (wie etwa bei der Nichtannahme eines Telefonanrufs mit einer bestimmten Telefonnummer). Eine Speicherung oder ein sonstiger Vorgang von datenschutzrechtlicher Bedeutung wird durch die Geolokalisation damit von vornherein nicht ausgelöst. Der mit der "Verwerfung" der IP-Adresse verbundene Ausschluss der Nutzung durch den Aufrufenden war zur Wahrung des berechtigten Interesses des Internetglücksspielanbieters erforderlich (vgl. § 28 Abs. 1 Nr. 2 BDSG). Denn die Annahme einer Verbindung eines Aufrufs aus Nordrhein-Westfalen durch den Veranstalter von Online-Glücksspiel verstieß gegen das in § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. vorgegebene Verbandsverbot. 192

II. Die angefochtene Untersagungsverfügung des Beklagten vom 3. Juni 2008 in der Gestalt der Änderungsbescheide vom 13. August 2008 und 22. Mai 2009 ist ebenfalls rechtmäßig, soweit sie Wirkung ex nunc beansprucht. 193

Die Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung als Dauerverwaltungsakt beurteilt sich - soweit es um seine Regelungswirkung für die Gegenwart und Zukunft geht - nach der im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung geltenden Rechtslage. Rechtsgrundlage ist § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GlüStV in der Fassung des Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag - GlüStV n. F.) in der in Nordrhein-Westfalen seit dem 1. Dezember 2012 geltenden Fassung i. V. m. §§ 1 ff. des Gesetzes zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrags (Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag - AG GlüStV NRW) vom 13. November 2012. 194

1. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Nr. 3 GlüStV n. F. liegen vor. Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV n. F. kann die zuständige Behörde des jeweiligen Landes - das ist hier gemäß §§ 19 Abs. 3, 20 Abs. 2 GlüStV AG NRW n. F. die Bezirksregierung E. - die erforderlichen Anordnungen erlassen, um darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Sie kann insbesondere gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV n. F. die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagen. Bei den von der Klägerin im Internet angebotenen Sportwetten und sonstigen Onlinespielen handelt es sich um Glücksspiele im Sinne des § 3 Abs. 1 GlüStV n. F., da bei ihnen für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder 195

überwiegend vom Zufall abhängt. Das Veranstellen der Glücksspiele ist zudem unerlaubt, weil das Veranstellen sonstigen Glücksspiels im Internet nach wie vor verboten ist und die Klägerin (derzeit) nicht über die nach § 4 Abs. 1 GlüStV n. F. erforderliche Erlaubnis für die Veranstaltung von Glücksspielen in Nordrhein-Westfalen verfügt.

Die ihr am 19. Dezember 2012 durch das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein erteilte Genehmigung berechtigt die Klägerin nicht, in Nordrhein-Westfalen Glücksspiele zu veranstalten. 196

Der Erlaubnisvorbehalt in § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV n. F. ist anwendbar. Er war schon in seiner alten Fassung verfassungs- und unionsrechtskonform und bestand unabhängig von der Anwendbarkeit des Sportwettenmonopols. Für die aktuelle Rechtslage gilt nichts anderes. Zusammen mit einem Konzessionsverfahren kann ein Erlaubnisvorbehalt zulässig sein, um die im Glücksspielsektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer mit dem Ziel zu kontrollieren, der Ausnutzung dieser Tätigkeiten zu kriminellen oder betrügerischen Zwecken vorzubeugen. 197

Vgl. EuGH, Urteile vom 12. September 2013 - Rs. C-660/11 und 8/12 (Biasci) -, juris, vom 24. Januar 2013 - Rs. C-186/11 - und - C-209/11 -, (Stanleybet u.a.), juris, vom 24. März 1994 - Rs. C-275/92 (Schindler) -, Slg. 1994, I-1039, Rn. 61, vom 6. März 2007 - Rs. C-338/04 (Placanica) -, Slg. 2007, I-1891, Rn. 48, vom 6. November 2003 - Rs. C-243/01 (Gam-belli) -, Slg. 2003, I-13031, Rn. 63, vom 8. September 2009 - Rs. C-42/07 (Liga Portuguesa) -, Rn. 57 ff., vom 3. Juni 2010 - Rs. C-203/08 (Betfair) -, Rn. 30 ff., vom 8. Juli 2010 - Rs. C-447 u. 448/08 (Sjöberg) -, Rn. 42 f., und vom 8. September 2010 ? Rs. C-316/07 u.a. (Markus Stoß u.a.) -, Rn. 76 ff.; BVerwG, Urteile vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 -, juris, und vom 20. Juni 2013 - 8 C 17.12 -, juris; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 8. November 2013 ? 3 M 244/13 -, juris. 198

2. Das dem Beklagten durch § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV n. F. eröffnete Ermessen ist zu Lasten der Klägerin dahingehend reduziert, dass zwingend das Veranstellen des öffentlichen Glücksspiels im Internet untersagt werden muss (a). Jedenfalls lässt § 40 VwVfG NRW eine Ermessensausübung im Sinne der hier verfügten Untersagung zu (b). 199

a) Eine Ermessensreduzierung auf Null ergibt sich aus § 284 Abs. 1 StGB, weil die Klägerin öffentliche Glücksspiele ohne Erlaubnis der dafür zuständigen Behörde in Nordrhein-Westfalen veranstaltet und damit den objektiven Straftatbestand verwirklicht. Dieser Umstand verengt den Ermessensspielraum des Beklagten auf die verfügte Untersagung, weil der Erlaubnisvorbehalt anwendbar ist und der Klägerin das Fehlen der Erlaubnis auch entgegengehalten werden kann. 200

Vgl. hierzu BVerwG, Urteile vom 20. Juni 2013 ? 8 C 17.12 -, juris, und - 8 C 39.12 -, juris. 201

aa) Das sonstige Glücksspiel, das die Klägerin neben den Sportwetten im Internet anbietet, ist weiterhin offensichtlich nicht erlaubnisfähig, weil es gegen das - generelle - Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV n. F. verstößt (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 2 b) AG GlüStV NRW n. F.). Die Erlaubnismöglichkeit nach § 4 Abs. 5 GlüStV n. F. besteht hierfür nicht. Die Beschränkung in § 4 Abs. 4 GlüStV n. F. ist - wie die wortgleiche Vorgängerregelung in § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. - ihrerseits unionsrechts- und verfassungskonform. 202

Vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2011 - 8 C 4.10 ?, juris; BGH, Urteil vom 28. September 2011 - I ZR 93/10 -, juris; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23. Mai 2013 - 6 S 88/13 -, juris. 203

Dass nunmehr nach § 4 Abs. 5 GlüStV n. F. der Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet erlaubt werden können, führt nicht zur Inkohärenz des § 4 Abs. 4 GlüStV n. F. Die Liberalisierung betrifft mit Lotterien und Sportwetten Glücksspiele, die als weniger gefährlich gelten als etwa Automaten- und Casinospiele,	
vgl. dazu auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23. Mai 2013 - 6 S 88/13 -, juris; Windoffer, GewArch 2012, 388 (390),	205
dient der „besseren Erreichung der Ziele des § 1“ (GlüStV n. F.) und knüpft die Erlaubniserteilung an strenge Voraussetzungen.	206
Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2008 ? 1 BvR 928/08 -, juris (zur Übergangsregelung des § 25 Abs. 6 GlüStV a. F.)	207
Eine Inkohärenz ergibt sich auch nicht daraus, dass in Schleswig-Holstein in der Zeit vom 1. Januar 2012 bis zum 8. Februar 2013 abweichende Regelungen galten. Dieser Umstand betrifft allein die Vergangenheit und ließ - wie ausgeführt - schon dort die Geeignetheit des Internetverbots nicht entfallen. Dass die nach dem schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetz vom 20. Oktober 2011 erteilten Genehmigungen für die Veranstaltung und den Vertrieb von Online-Casinospielen und Sportwettenlizenzen trotz Aufhebung des Glücksspielgesetzes im Übrigen für sechs Jahre weitergelten (vgl. Art. 4 des Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze in Verbindung mit §§ 4 Abs. 3, 19, 22 GlSpielG SH), führt gegenwärtig ebenfalls nicht dazu, dass das Internetverbot zur Erreichung der mit ihm verfolgten Ziele nicht beitragen kann. Abgesehen davon, dass sie auf Schleswig-Holstein begrenzt sind, wären sie als vorübergehende „Fehlentwicklung“ unionsrechtlich hinnehmbar.	208
bb) Auch hinsichtlich des Angebots von Sportwetten kann der Klägerin das Fehlen der Erlaubnis gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV n. F. entgegengehalten werden. Dies folgt allerdings nicht mehr allein aus dem Umstand, dass gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV n. F. das Veranstellen öffentlicher Glücksspiele im Internet (ohnehin) verboten wäre. Vom Internetverbot kann nunmehr nach § 4 Abs. 5 GlüStV n. F. dispensiert werden. Für die Inhaber einer Konzession für Sportwetten wird das Internetverbot nach Maßgabe des § 10a Abs. 4 Satz 1 und 2 GlüStV n. F. entsprechend gelockert.	209
Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12. -, juris, m. w. N.	210
Über eine Sportwettenkonzession verfügt die Klägerin aber nicht, was ihr auch entgegengehalten werden kann. Die Erlangung der erforderlichen Erlaubnis ist nicht rechtlich oder faktisch unmöglich. Die Veranstalter und Vermittler von Sportwetten können nunmehr nach §§ 4 ff. GlüStV n. F. eine Erlaubnis erhalten. Gemäß § 10a GlüStV n. F. dürfen Sportwetten für einen Zeitraum von sieben Jahren ab Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags nur mit einer Konzession (§§ 4a bis 4e) veranstaltet werden. Die Klägerin nimmt auch am laufenden Konzessionsverfahren in Hessen teil.	211
Die normative Ausgestaltung des Konzessionserteilungsverfahrens in den §§ 4a bis 4e GlüStV n. F. bietet eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Durchführung des Erlaubnisverfahrens und ist unionsrechtlich nicht zu beanstanden. Als eine die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV beschränkende Regelung genügt der Erlaubnisvorbehalt nur dann den Anforderungen dieser Bestimmung, wenn das Erlaubnisverfahren auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruht, die der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden zum Schutz vor	212

willkürlichen Entscheidungen hinreichende Grenzen setzen. Der Grundsatz der Gleichbehandlung und das Transparenzgebot sind zu beachten. Zudem muss jedem, der von einer auf einem solchen Eingriff beruhenden Maßnahme betroffen ist, ein wirkungsvoller Rechtsweg offenstehen.	
Vgl. EuGH, Urteile vom 3. Juni 2010 - Rs. C-203/08 (Sporting Exchange) -, juris, vom 9. September 2010 - Rs. C-64/08 (Engelmann) -, juris, vom 8. September 2010 - Rs. C-46/08 (Carmen Media) -, juris, vom 16. Februar 2012 - Rs. C-72/10 (Costa und Cifone) -, juris, und vom 24. Januar 2013 - Rs C-186/11 (Stanleybet) -, juris.	213
Diesen Anforderungen wird durch die im Rahmen des GlüStV n. F. gemäß der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch Richtlinie 98/48/EG, notifizierten §§ 4a bis 4e GlüStV n. F., insbesondere durch das in § 4b GlüStV n. F. geregelte Verfahren, Rechnung getragen.	214
Vgl. Stellungnahmen der EU-Kommission vom 18. Juli 2011 – C(2011) 5319 – und vom 20. März 2012 – 2011/0188/D – zur Notifizierung des Glücksspieländerungsstaatsvertrags.	215
Nach § 4b Abs. 1 Satz 1 GlüStV n. F. wird die Konzession nach Aufruf zur Bewerbung und Durchführung eines transparenten, diskriminierungsfreien Auswahlverfahrens erteilt. Danach ist die Konzession unter Beachtung der Erfordernisse, die sich aus Art. 49 AEUV (Niederlassungsfreiheit) und Art. 56 AEUV (Dienstleistungsfreiheit) ergeben, zu erteilen.	216
Vgl. Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 24; Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Kommentar, 2. Auflage 2013, § 4b GlüStV Rn. 6.	217
Die in den §§ 4a bis 4e GlüStV n. F. 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 n. F.). Insgesamt ist die rechtliche Ausgestaltung des Konzessionsverfahrens hinreichend bestimmt, transparent und nicht diskriminierend (vgl. § 4b GlüStV n. F.). Ob das Konzessionsverfahren beim Innenministerium des Landes Hessen nach diesen Kriterien verläuft bzw. ob eine auf dieser Grundlage erteilte bzw. abgelehnte Konzessionsentscheidung rechtmäßig ist, kann der Bewerber gerichtlich überprüfen lassen.	218
Vgl. Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Kommentar, 2. Auflage 2013, § 4b GlüStV Rn. 8.	219
Die von der Klägerin vorgebrachten Einwände gegen die tatsächliche Durchführung des Verfahrens durch das hessische Innenministerium betreffen in diesem Sinne allein die Rechtmäßigkeit einer zukünftigen Konzessionsentscheidung, wenn diese nicht entsprechend der gesetzlichen (Verfahrens-)Vorgaben im GlüStV n. F. ergangen ist.	220
Aus verfassungs- und unionsrechtlicher Sicht genügt es, dass eine grundrechts- und grundfreiheitskonforme Anwendung der Vorschriften mit der Folge einer Erlaubniserteilung an private Anbieter und der Vermittler - wie hier - möglich ist und dass diesen gegen etwa rechtsfehlerhafte Ablehnungsentscheidungen effektiver gerichtlicher Rechtsschutz zur Verfügung steht.	221
Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 -, juris.	222
Entgegen der Auffassung der Klägerin führt auch die - aus ihrer Sicht überlange - Dauer des Konzessionsverfahrens beim hessischen Innenministerium nicht dazu, dass anzunehmen wäre, die Erlangung einer Konzession sei unmöglich. Die Verfahrensdauer begründet nicht	223

die Annahme systematischer Rechtsmängel der normativen Ausgestaltung des Konzessionsverfahrens. Sie kann sich auch daraus ergeben, dass bislang alle Bewerber die Erteilungsvoraussetzungen in § 4a GlüStV n. F. nicht erfüllen und die Möglichkeit einer Nachbesserung ihrer Bewerbung erhalten sollen. Zudem kann die Klägerin Verzögerungs- bzw. Untätigkeitsrügen gerichtlich - im Wege einer Untätigkeitsklage oder eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO - geltend machen, so dass dem Bewerber hiergegen Rechtsschutz zur Verfügung steht.

Vgl. VG Wiesbaden, Urteil vom 19. Dezember 2013 ? 5 K 1244/12. WI -, juris, und Beschluss vom 20. Dezember 2013 - 5 L 970/13.Wi -, juris. 224

Dass in der Zwischenzeit der staatliche Lottoblock nach § 29 Abs. 1 Satz 3 GlüStV n. F. den Wettbetrieb aufrechterhält, verpflichtet den Beklagten ebenfalls nicht, von der Durchsetzung des Erlaubnisvorbehalts abzusehen. § 29 Abs. 1 Satz 3 GlüStV n. F. ist eine Übergangsregelung. Es wird auch nicht etwa ein unionsrechtswidriges Monopol während der Überlegungen zur Reform der Glücksspielregulierung fortgeführt. Der Gesetzgeber hat die Regelungen vielmehr reformiert und sich für eine begrenzte Liberalisierung entschieden. Er hat das Glücksspiel nicht gänzlich freigegeben, sondern sich aus Gründen der Gefahrenabwehr für ein Konzessionsverfahren entschieden, in dessen Übergangszeit (bis zu einem Jahr nach dessen Abschluss) das staatliche Wettangebot aufrechterhalten wird. So verlangt auch das Unionsrecht selbst bei Rechtswidrigkeit des Monopols keine - und erst recht keine sofortige - Öffnung des Markts für alle Anbieter ohne jede präventive Kontrolle. 225

Vgl. EuGH, Urteil vom 24. Januar 2013 - Rs. C-186/112 u.a. Stanleybet -, juris; BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 -, juris. 226

Hinzu kommt, dass - anders als bei den terrestrischen Angeboten in den Wettbüros - das Glücksspielangebot im Internet schon in der Vergangenheit wegen des Verstoßes gegen § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. aus monopolunabhängigen Gründen für alle Anbieter nicht erlaubnisfähig gewesen ist. Einen Anspruch auf vorübergehende Duldung dieser unerlaubten - hier in der Vergangenheit auch nicht erlaubnisfähigen - Tätigkeit ohne nähere Prüfung und unter Hinnahme strafrechtlicher Verstöße vermittelt das Unionsrecht auch bei Unanwendbarkeit der Monopolregelung nicht. 227

Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 -, juris; anders zu den Wettbüros: OVG NRW, Beschluss vom 20. Dezember 2013 - 4 B 574/13 -; OVG Saarland, Beschluss vom 6. Dezember 2012 - 3 B 268/12 -, juris; VG Hamburg, Beschluss vom 29. April 2013 - 4 E 331/12 -. 228

Der Erlass einer auf das Fehlen der erforderlichen Erlaubnis gestützten Untersagungsverfügung scheidet auch nicht deshalb aus, weil die materielle Erlaubnisfähigkeit der Veranstaltungstätigkeit dem Grunde nach offensichtlich gegeben ist oder aber mit Nebenbestimmungen gesichert werden könnte, so dass die Erlaubnis sogleich erteilt werden müsste. 229

Vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Juni 2013 - 8 C 39.12 ?, juris, vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 -, juris, und vom 24. November 2010 - 8 C 13.09 -, juris; OVG NRW, Urteil vom 21. Februar 2012 - 4 A 2847/08 -, juris; Sächs. OVG Beschluss vom 4. Januar 2011 - 3 B 507/09 -, juris. 230

Für den Beklagten ist ein Erlaubnisanspruch der Klägerin für ihr Sportwettenangebot im Internet nicht offensichtlich, d. h. ohne weitere Prüfung erkennbar. Es hätte zumindest einer weiteren Prüfung bedurft, ob die Klägerin die persönlichen und sachlichen 231

Erlaubnisvoraussetzungen nach § 4a Abs. 4 GlüStV n. F. erfüllt, da sie im Internet auch unzulässige Live-Wetten (§ 21 Abs. 4 GlüStV n. F.) und Casinospiele (§ 4 Abs. 4 GlüStV n. F.) anbietet. Eine nähere Prüfung der Erlaubnisfähigkeit kann die Bezirksregierung E. auch nicht vornehmen, weil nicht das beklagte Land, sondern gemäß § 9a Abs. 2 Nr. 3 GlüStV n. F. das Land Hessen für die Erteilung der Konzessionen und damit auch für die Prüfung der Erteilungsvoraussetzungen zuständig ist. Dass die Klägerin nach ihren Angaben die zweite Stufe des Konzessionsverfahrens erreicht hat und zudem am 19. Dezember 2012 eine Genehmigung für die Veranstaltung von Onlinecasinospiele durch das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein erhalten hat, belegt nicht die offensichtliche Erlaubnisfähigkeit ihres derzeitigen Internetangebots in Nordrhein-Westfalen. Aber auch wenn von der materiellen Erlaubnisfähigkeit auszugehen wäre, könnte ihr das Fehlen der Erlaubnis entgegengehalten werden. Es ist völlig ungewiss, ob die Klägerin eine Konzession erhält, da die Höchstzahl der Konzessionen für Sportwetten gemäß § 10a Abs. 3 GlüStV n. F. auf 20 begrenzt ist.

b) Selbst wenn man keine Ermessensreduzierung auf Null annimmt, ist die Untersagungsverfügung derzeit rechtmäßig. 232

Die Begründung der Untersagung im Bescheid vom 3. Juni 2008 ist allerdings ermessensfehlerhaft. Sie trägt die Verfügung nicht (mehr), weil es das von der Bezirksregierung E. angeführte (generelle) Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. so nicht mehr gibt. Diese Begründung hat die Bezirksregierung E. aber im Hinblick auf die neue Rechtslage in formell ordnungsgemäßer Weise durch Gesichtspunkte ergänzt, die das Wesen des Verwaltungsakts nicht verändern und materiell nicht zu beanstanden sind. Ob ein Nachschieben von Ermessenserwägungen zulässig ist, bestimmt sich nach dem materiellen Recht und dem Verwaltungsverfahrenrecht. § 114 Satz 2 VwGO regelt lediglich, unter welchen Voraussetzungen veränderte Ermessungserwägungen im Prozess zu berücksichtigen sind. 233

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 46.12 -, juris. 234

aa) Das Nachschieben der Ermessenserwägungen genügt den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes des § 37 VwVfG NRW. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darf durch die Änderung der Begründung des Verwaltungsakts im gerichtlichen Verfahren der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt werden. Wird die Änderung erst in einem laufenden Verwaltungsprozess erklärt, so muss die Behörde unmissverständlich deutlich machen, dass es sich nicht nur um prozessuales Verteidigungsvorbringen handelt, sondern um eine Änderung des Verwaltungsakts selbst. Außerdem muss deutlich werden, welche der bisherigen Erwägungen weiterhin aufrechterhalten und welche durch die neuen Erwägungen gegenstandslos werden. Andernfalls wäre dem Betroffenen keine sachgemäße Rechtsverteidigung möglich. 235

Vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Juni 2013 - 8 C 46.12 -, juris, und vom 13. Dezember 2011 - 1 C 14.10 -, juris. 236

Das Vorbringen des Beklagten genügt diesen Anforderungen. Der Beklagte hat in seinem Schriftsatz vom 30. Januar 2014 ausdrücklich erklärt, die Untersagungsverfügung nunmehr auch ergänzend auf die neuen Vorschriften des GlüStV, auf den Erlaubnisvorbehalt aus § 4 Abs. 1 GlüStV n. F.- wobei kein offensichtlicher Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis vorliege - und auf das Internetverbot nach § 4 Abs. 4 GlüStV n. F. zu stützen. Hieraus wird hinreichend deutlich, dass es um die Ergänzung der Begründung des Verwaltungsakts selbst geht und nicht nur um ein prozessuales Verteidigungsvorbringen des Beklagten. Einer 237

Erklärung, welche Erklärungen in der „alten“ Verfügung damit gegenstandslos werden, bedurfte es nicht, weil es hier um die Anpassung der Verfügung an die nunmehr geltende Rechtslage ging. Der Beklagte musste auch nicht näher eingrenzen, ob die Verfügung auch für zurückliegende Zeiträume auf die neuen Vorschriften gestützt wird, was die Klägerin in ihrer Rechtsverteidigung erheblich beeinträchtigen könnte. Denn unter der Geltung des GlüStV n. F. sind vorliegend keine in der Vergangenheit liegenden Zeiträume streitgegenständlich.

bb) Mit diesen nachträglichen Erwägungen wird auch nicht das Wesen des Verwaltungsakts verändert. Neue Gründe für einen Verwaltungsakt dürfen nach dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht nur nachgeschoben werden, wenn sie schon bei Erlass des Verwaltungsakts vorlagen, dieser nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird. Der Austausch wesentlicher Ermessenserwägungen kann zulässig sein, soweit die Begründung der glücksspielrechtlichen Untersagung (nur) für die Zukunft geändert wird. Als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung muss eine solche Untersagung einer Änderung der Sach- und Rechtslage Rechnung tragen. Sie ist deshalb auf eine Anpassung an jeweils neue Umstände angelegt und wird dadurch nicht zwangsläufig in ihrem Wesen verändert. So wie die Behörde die Untersagung mit neuer Begründung neu erlassen könnte, kann sie das Verbot auch mit geänderter Begründung für die Zukunft aufrechterhalten. 238

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 46.12 -, juris, mit Hinweisen auf die ständige Rechtsprechung; Posser/Wolf, VwGO, Kommentar, 2. Auflage 2014, § 114 VwGO Rn. 40 ff. ; Wolf, in: Sodan/ Ziekow, VwGO, Kommentar, 3. Auflage 2010, § 114 Rn. 205. 239

Hiervon ausgehend ist eine Wesensänderung zu verneinen. Die Bezirksregierung E. hat die Begründung des Verwaltungsakts, der immer noch auf dasselbe Ziel wie in der Vergangenheit gerichtet ist, lediglich durch materiell-rechtliche Gründe ergänzt, die bereits bei seinem Erlass am 3. Juni 2008 angelegt waren. Die Untersagung dient nach wie vor im Hinblick auf den Verstoß gegen strafrechtliche Vorschriften der Durchsetzung des Erlaubnisvorbehalts in § 4 Abs. 1 GlüStV n. F. - damit der Gefahrenabwehr - und nicht etwa des unionsrechtswidrigen Sportwettenmonopols. Schon bei Erlass hatte die Bezirksregierung E. mit dem Hinweis auf § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. auf die fehlende materielle Erlaubnisfähigkeit abgestellt. Diese Begründung hat sie dadurch ergänzt, dass auch jetzt keine offensichtliche Erlaubnisfähigkeit gegeben ist. Die Rechtsverteidigung der Klägerin wird hierdurch nicht beeinträchtigt, da die Ergänzung (nur) die glücksspielrechtliche Untersagung mit Wirkung ex nunc betrifft. 240

cc) Die vom Beklagten angeführte formelle Illegalität der Veranstaltung von öffentlichem Glücksspiel im Internet durch die Klägerin und deren fehlende offensichtliche Erlaubnisfähigkeit rechtfertigen die durch ihn verfügte Untersagung. Die Bezirksregierung E. überschreitet damit nicht die Rechtsgrenzen des Ermessens (§ 40 VwVfG NRW). 241

Das Verhältnismäßigkeitsgebot verpflichtet den Beklagten nicht, von einer Untersagung abzusehen und die formell illegale Tätigkeit bis zur Klärung ihrer Erlaubnisfähigkeit zu dulden. Das wäre nur anzunehmen, wenn die formell illegale Tätigkeit die materiellen Erlaubnisvoraussetzungen erfüllt und dies für die Untersagungsbehörde im Zeitpunkt ihrer Entscheidung offensichtlich, d.h. ohne weitere Prüfung erkennbar ist. Dann ist die Untersagung nicht mehr zur Gefahrenabwehr erforderlich. Verbleibende Unklarheiten oder Zweifel an der Erfüllung der nicht monopolabhängigen Erlaubnisvoraussetzungen rechtfertigen dagegen ein Einschreiten. In diesem Fall ist die Untersagung notwendig, die Klärung im Erlaubnisverfahren zu sichern und zu verhindern, dass durch die unerlaubte 242

Tätigkeit vollendete Tatsachen geschaffen und ungeprüfte Gefahren verwirklicht werden. Die Durchsetzbarkeit des glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalts ist also nicht auf Fälle beschränkt, in denen bereits feststeht, dass die materielle Erlaubnisfähigkeit endgültig und unbehebbar fehlt.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 -, juris. 243

Aus den bereits ausgeführten Gründen fehlt es hier an einer offensichtlichen Erlaubnisfähigkeit bzw. kann nicht mit Sicherheit angenommen werden, dass der Klägerin in Hessen eine Konzession erteilt wird. 244

Auch die unionsgerichtliche Rechtsprechung schließt eine ordnungsrechtliche präventive Untersagung bis zur Klärung der - monopolunabhängigen - Erlaubnisfähigkeit bzw. bis zum Abschluss des Konzessionsverfahrens nicht aus. 245

Der Beklagte überschreitet zudem mit seinem Festhalten an der „alten“ Untersagungsverfügung nicht mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG sein Untersagungsermessen. Der Gleichbehandlungsgrundsatz gebietet es, dass die zuständige Behörde bei Erlass von glücksspielrechtlichen Untersagungsverfügungen in gleichgelagerten Fällen ebenfalls einschreitet; sie darf jedenfalls nicht unterschiedlich, systemwidrig oder planlos vorgehen. Soweit sie anlassbezogen einschreitet und sich auf die Regelung von Einzelfällen beschränkt, muss sie hierfür sachliche Gründe angeben. 246

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Februar 1992 ? 7 B 106.91-, juris; Bay.VGH, Urteil vom 26. Juni 2012 - 10 BV 09.2259 -, juris. 247

Ansonsten würde sie willkürlich in die Berufs- und Wettbewerbsfreiheit der betroffenen Internetunternehmen eingreifen. 248

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23. Mai 2013 - 6 S 88/13 - , juris. 249

Der Beklagte schreitet zwar aktuell gegen andere Sportwettenveranstalter im Internet nicht ein. Gleichwohl liegt hierin kein strukturelles Vollzugsdefizit, das seinem Festhalten an der Untersagungsverfügung gegenüber der Klägerin entgegenstünde. Der Beklagte ist mit den bereits ergangenen Untersagungsverfügungen nach den Angaben in der mündlichen Verhandlung gegen alle ihm derzeit bekannten Veranstalter von Sportwetten im Internet vorgegangen, während die staatlichen Anbieter keine Sportwetten im Internet veranstalten. Ferner unterscheiden sich etwaige „Neufälle“ auch von den bereits bei Gericht anhängigen „Altfällen“, zu denen auch das vorliegende Verfahren zu zählen ist: Aufgrund der derzeit unsicheren Rechtslage ist es aus Sicht der Behörde sachgerecht, diese zunächst im Rahmen der bereits anhängigen Gerichtsverfahren klären zu lassen, bevor etwaige weitere Veranstalter ermittelt und neue Untersagungsverfügungen ausgesprochen werden. Auch weil sich einige davon durch die Erteilung einer Sportwettenkonzession erledigen werden, ist es nicht sachwidrig, den Ausgang des Konzessionsverfahrens abzuwarten, bevor neue Untersagungsverfügungen ergehen. 250

Die Untersagung des Beklagten ist im Übrigen geeignet, notwendig und auch angemessen, um die Klärung der Erlaubnisfähigkeit im Konzessionsverfahren zu sichern und zu verhindern, dass durch die formell illegale Tätigkeit objektive Straftatbestände und ungeprüfte Gefahren verwirklicht werden. Als milderer Mittel kommt eine Duldung unter Nebenbestimmungen nicht in Betracht, da die Glücksspielveranstaltung im Internet gerade nicht offensichtlich erlaubnisfähig ist. 251

c) Letztlich wird mit der Untersagungsverfügung des Beklagten - soweit es um die Regelungswirkung für die Gegenwart und Zukunft geht - von der Klägerin nicht etwas rechtlich oder tatsächlich Unmögliches gefordert. Die Klägerin hat zwar seit dem 19. Dezember 2012 eine Genehmigung des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein für die Veranstaltung von Onlinecasinospiele, so dass ihr eine bundesweite Sperrung aller Nutzer, die aus Deutschland auf ihr Onlineangebot zugreifen, nicht zumutbar sein dürfte. Sie kann aber die Geolokalisation ? wie bereits ausgeführt - auf Nordrhein-Westfalen beschränken, selbst wenn dann die Treffsicherheit nicht mehr so hoch sein sollte. Zudem werden die von der Klägerin geltend gemachten Ungenauigkeiten insbesondere in den Grenzbereichen der einzelnen Bundesländer bestehen. Nutzer aus Schleswig-Holstein wären hiervon nicht betroffen, so dass eine Sperrung dieser an sich berechtigten Spieler aufgrund technischer Ungenauigkeiten in Grenzgebieten zu Nordrhein-Westfalen ausgeschlossen werden kann.	252
Die Rechtmäßigkeit der Fristsetzung in Ziffer 4 und der Gebührenfestsetzung in Ziffer 6 der Verfügung vom 3. Juni 2008 in der Fassung des Änderungsbescheides vom 22. Mai 2009 unterliegt keinen rechtlichen Bedenken. Die Zwangsgeldandrohung in Ziffer 5 der Verfügung ist nicht mehr streitgegenständlich, nachdem der Beklagte diese mit Bescheid vom 13. August 2008 aufgehoben hat.	253
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.	254
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO Abs. 1 und Abs. 2 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 Satz 1 und 2, 709 Satz 2 ZPO.	255
Die Revision ist zuzulassen, soweit die Klage auf Aufhebung der Bescheide mit Wirkung ex nunc gerichtet ist. Insoweit sind die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO erfüllt.	256