

Titel:

Glücksspielrechtliche Untersagung – Anfechtungsklage

Normenketten:

GG Art. 12

VwGO § 113 Abs. 1 S. 1

GlüStV 2021 § 2 Abs. 11, § 3 Abs. 1 S. 1, § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3, § 9a Abs. 3 S. 1 Nr. 2, § 27p Abs. 6, Abs. 7, Abs. 8, Abs. 9

MStV § 2 Abs. 1 S. 1, § 11, § 19 Abs. 1, § 22 Abs. 3, § 74 S. 1

StGB § 284

VwVfG § 37, § 46

Leitsätze:

1. Der Glücksspielstaatsvertrag ist auf ein Angebot zur Teilnahme an Gewinnspielen auf einer Internetseite durch eine Veranstalterin mehrerer Rundfunkprogramme anwendbar, wenn es sich nicht um "Gewinnspiele im Rundfunk" iSd Bereichsausnahme des § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 handelt, weil es dem Angebot auf der Internetseite an einer gem. § 2 Abs. 1 S. 1 MStV für die Einordnung als Rundfunkangebot erforderlichen Linearität fehlt. Die Eröffnung einer Teilnahmemöglichkeit per Internet bereits vor Sendungsbeginn und losgelöst von jedem Erfordernis einer Auseinandersetzung mit dem konkreten Sendungszeitpunkt oder -inhalt stellt ein zusätzliches, vom Rundfunk losgelöstes Angebot dar. (Rn. 35 und 36) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Bereichsausnahme in § 2 Abs. 11 GlüStV erfasst sowohl nach Wortlaut als auch nach gesetzgeberischer Intention nicht Gewinnspiele in Telemedien und rundfunkähnlichen Telemedien, um Umgehungsversuche zu verhindern; insoweit liegen auch die Voraussetzungen für eine teleologische bzw. verfassungsrechtlich gebotenen Extension nicht vor. (Rn. 35 und 37) (redaktioneller Leitsatz)

3. Dem Glücksspielkollegium und dessen für die Behörde bindenden Beschlüssen ermangelt es weder an einer hinreichenden demokratischen Legitimation noch wird mangels hinreichender Zurechnungsfähigkeit eine "Dritte Ebene" staatlicher Verwaltung geschaffen (vgl. VGH München BeckRS 2015, 52905 Rn. 137 ff.). (Rn. 38) (redaktioneller Leitsatz)

4. Der kostenpflichtige Teil eines Angebots zur Teilnahme an einem Gewinnspiel auf einer Internetseite stellt ein Glücksspiel iSd § 3 Abs. 1 S. 1 GlüStV 2021 dar, wenn der Teilnehmer durch den Einsatz eines "Coins", der vorher für Geld erworben worden ist, eine unmittelbar aus diesem Einsatz folgende und zufallsabhängige Gewinnchance erhält, denn dieser Einsatz stellt die Entrichtung eines "Entgelts" dar. Ob dabei der geldwerte Einsatz je Spiel 0,50 EUR nicht überschreitet, ist unerheblich, weil das Überschreiten einer Erheblichkeitsschwelle iRd Entgelts weder nach der Rechtsprechung des BVerwG zum glücksspielrechtlichen Entgeltbegriff noch aufgrund der Rechtsprechung des BGH zum strafrechtlichen Glücksspielbegriff noch aufgrund von Gesetzgebungskompetenzen Voraussetzung zur Verwirklichung des Tatbestands ist (vgl. VGH München BeckRS 2012, 25785 Rn. 20 ff.; VG Köln ZfWG 2023, 451). (Rn. 40 – 62) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Glücksspielrechtliche Untersagung, Verhältnis des Glücksspielstaatsvertrages zum Medienstaatsvertrag, Rechtmäßigkeit/Unbeachtlichkeit der Beteiligung des Glücksspielkollegiums der Länder, Glücksspielrechtlicher Entgeltbegriff, Keine Erheblichkeitsschwelle für Entgelte, Bestimmtheit einer glücksspielrechtlichen Untersagung, Untersagung, Bescheid, Gefahrenabwehr, Werbung, Berufung, Beteiligung, Internet, Zwangsgeld, Vollziehung, Berichterstattung, Hinterlegung, Verfahrensfehler, Kostenentscheidung, Gesetzgebungskompetenz, Kosten des Verfahrens, verbundene Unternehmen, durch Dritte, Glücksspiel, glücksspielrechtliche Untersagung, glücksspielrechtlicher Entgeltbegriff, keine Erheblichkeitsschwelle für Entgelte

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Urteil vom 10.07.2025 – 23 BV 23.913

Fundstellen:

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1

Die Klägerin begehrt Rechtsschutz hinsichtlich einer glücksspielrechtlichen Untersagung der früheren Beklagten, dem Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt, mit der der Klägerin untersagt wird, selbst, durch Dritte oder durch verbundene Unternehmen – insbesondere durch Tochterunternehmen oder deren Tochterunternehmen – im Internet, insbesondere auf der Internetseite <https://www. ...>, unerlaubtes öffentliches Glücksspiel in Deutschland zu veranstalten, zu vermitteln oder zu bewerben.

2

Die Klägerin ist eine Tochterfirma der und Veranstalterin mehrerer Rundfunkprogramme (wie etwa ProSieben, SAT.1, Kabel Eins und Sixx).

3

Die Klägerin betreibt – nach eigenen Angaben seit Dezember 2017 – auf der Internetseite www. ... ein Spielportal. Zur Partizipation auf dem Portal ist eine kostenlose Registrierung erforderlich. Auf der Plattform werden neben kostenfreien auch kostenpflichtige Spiele angeboten. Bei allen angebotenen Spielen wird um eine Erfolgschance auf vorher ausgeschriebene Sach- oder Geldpreise gespielt. Durch Mehrfachteilnahme an einem Spiel können zusätzliche Chancen auf denselben Preis erspielt werden; wie viele Erfolgschancen eine Teilnehmerin oder ein Teilnehmer auf einen Preis erspielt haben, kann sich der jeweils Teilnehmende auf der Plattform anzeigen lassen. Der – unstreitig vom Zufall abhängige – Erfolgseintritt wird nach festgelegten Zeitablauf bekannt gegeben, teilweise zum Zeitpunkt einer Auslosung in einer TV-Sendung.

4

Das Spielangebot unterteilt sich einerseits in reine Online-Spiele und andererseits in Auslosungen in TV-Sendungen. Die Online-Spiele sowie ein Teil der auf TV-Auslosungen bezogenen Spiele bestehen aus Gedächtnis-, Gedulds-, Geschicklichkeits- und Wissensspielen, wobei sich Wissensfragen auf TV-Sendungen beziehen können. Beim übrigen Teil der auf TV-Auslosung bezogenen Angebote genügt eine Teilnahmebestätigung, die auch schon vor Sendebeginn erfolgen kann.

5

Soweit die Teilnahme an Spielen nicht kostenlos ist, wird grundsätzlich der Einsatz sog. „Coins“ vorausgesetzt. Die Coins können nur auf der Plattform www. ... eingesetzt werden. Neukunden erhalten nach Registrierung jeweils einen Coin. Im Übrigen können Coins für Geld erworben werden. Coins können entweder einzeln für je 0,49 EUR oder in Paketen (bspw. 5 Coins für 1,99 EUR, 15 Coins für 4,99 EUR, 35 Coins für 9,99 EUR und 75 Coins für 19,99 EUR) erworben werden. Bei Abschluss eines Abonnements (1-monatiges Abonnement für 4,99 EUR sowie 6-monatiges Abonnement für 24,95 EUR) kann eine Teilnahme an bestimmten, im einschlägigen Zeitraum angebotenen Spiele jeweils einmal auch ohne Coin-Einsatz erfolgen.

6

Nach Abschluss eines Spiels wird dem Teilnehmenden sowohl die Möglichkeit einer erneuten Teilnahme, als auch die Möglichkeit angeboten, das Spiel zu verlassen. Der von einzelnen registrierten Nutzerinnen und Nutzern pro Stunde maximal einsetzbare – umgerechnete – Geldwert auf dem Portal beträgt 10 EUR.

Dieser Höchstwert wird durch einen Algorithmus sichergestellt. Wenn die Höchstgrenze erreicht wird, wird der Teilnehmende davon benachrichtigt.

7

Das Landesverwaltungsamt S.-A. erhielt spätestens am 23. Dezember 2021 Kenntnis von der Plattform [www. ...](#)

8

Die Klägerin wurde mit Schreiben des Landesverwaltungsamts Sachsen-Anhalt vom 1. März 2022 zum beabsichtigten Erlass einer glücksspielrechtlichen Untersagungsverfügung angehört. Darin wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass es sich bei dem Angebot auf [www. ...](#) um die Veranstaltung und Vermittlung um Glücksspiel handle, für das die Klägerin keine erforderliche Erlaubnis verfüge, und die Klägerin für das Glücksspiel auch werbe. Es wurde beispielhaft dargestellt, welche Spiele am 3. Februar 2022 um 16:00 Uhr abrufbar gewesen seien.

9

Klägerseitig wurde mit Schreiben vom 29. April 2022 zur Anhörung Stellung genommen und beantragt, das Verfahren einzustellen.

10

Im Umlaufverfahren stimmte das Glücksspielkollegium bis zum 14. Juni 2022 einstimmig dem Vorschlag einer Untersagungsverfügung zu.

11

Mit Bescheid des Landesverwaltungsamts Sachsen-Anhalt vom 15. Juni 2022 (Az. 208.d-12257-2021-103-I) wurde der Klägerin untersagt, selbst durch Dritte oder durch verbundene Unternehmen – insbesondere [Unterstreichungen im Bescheidtenor] durch Tochterunternehmen oder deren Tochterunternehmen – im Internet, insbesondere auf der Internetseite [https://www. ...](#), unerlaubtes öffentliches Glücksspiel in Deutschland zu veranstalten, zu vermitteln, zu unterstützen oder zu bewerben (Ziffer 1). Die Anordnung zu Ziffer 1 sei innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Bescheids zu erfüllen; die Umsetzung sei dem Landesverwaltungsamt zugleich schriftlich mitzuteilen, fristwahrend gegebenenfalls vorab per E-Mail (Ziffer 2). Für den Fall einer Zuwiderhandlung gegen die Anordnung nach Ziffer 1 nach Ablauf der Frist gemäß Ziffer 2 wurde der Klägerin ein Zwangsgeld in Höhe von 50.000,00 EUR angedroht (Ziffer 3). Für die Untersagungsanordnung wurde eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 2.263,00 EUR erhoben (Ziffer 4). Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass die Klägerin auf der Internetseite [https://www. ...](#) unerlaubtes öffentliches Glücksspiel in Form von zahlreichen Spielen unterschiedlicher Modi anbiete. Beispielhaft wurden sechs am 9. Mai 2022 abrufbare TV-Gewinnspiele der Fernsehsender aufgeführt. Losgelöst von Fernsehsendungen gebe es eine Vielzahl weiterer Gewinnspiele unterschiedlicher Kategorien. Diese Spiele wurden wiederum beispielhaft für den 9. Mai 2022 dargestellt, wobei festgestellt wurde, dass für die in der Anhörung erwähnten Spielarten „Slot Maschine“ und „Glücksrad“ seit dem 9. Mai 2022 keine aktuelle Teilnahmemöglichkeit angeboten werde und zudem die sog. „Lotteriearena“ zumindest vorübergehend eingestellt worden sei. Des Weiteren werbe die Klägerin für dieses unerlaubte Glücksspiel.

12

Dagegen hat die Klägerin am 28. Juni 2022 Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München erheben lassen. Zugleich ist die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage beantragt worden (M 27 S 22.3270). Mit Zwischenverfügung in Form eines Hängebeschlusses vom 29. Juni 2022 ist dem vormals beklagten Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt untersagt worden, bis zur Entscheidung im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes aus dem Bescheid zu vollstrecken. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ist mit Beschluss vom heutigen Tage abgelehnt worden.

13

Die Klägerin beantragt,

14

den Bescheid der Beklagten vom 15. Juni 2022 aufzuheben.

15

Zur Begründung wird ausgeführt, der Bescheid sei rechtswidrig und rechtsverletzend.

16

Die Glücksspielaufsicht sei unzuständig. Da es sich bei dem Angebot der Klägerin nicht um Glücksspiel, sondern um Gewinnspiele im Rundfunk bzw. in den Telemedien handele, sei der Medienstaatsvertrag (MStV) anzuwenden. Die angebotenen Spiele hätten überwiegend ihren Ursprung bei von der Klägerin veranstalteten Fernsehsendungen. Sie würden für Zuschauer angeboten; dabei werde auf die unterschiedlichen Teilnahmewege (SMS, Anruf oder im Internet auf der Webseite) hingewiesen. Die unterschiedlichen Teilnahmewege zu TV-Spielen eröffneten lediglich eine weitere Teilnahmemöglichkeit, die qualitativ einem Anruf im Callcenter, einer SMS oder ggf. auch Postkarte gleichstehe. Separate Spiele entstünden nicht, es bleibe bei einem TV-Gewinnspiel mit einem Teilnahmezeitraum und einer Gewinnziehung aus allen Teilnehmenden. Die Onlineteilnahme entspreche den anderen Teilnahmewegen und „verlängere“ das TV-Gewinnspiel nur. Ein Bezug zum Fernsehprogramm sei gegeben. Die Teilnahmemöglichkeit ohne das Ansehen der Sendung sei unschädlich. Das Online-Angebot weise entgegen der Auffassung der Glücksspielaufsicht einen Unterhaltungswert auf. Ein zeitlicher Versatz zum Rundfunkprogramm sei auch bei einer Postkarteneinsendung gegeben. Zusätzliche materielle Anforderungen für die Klassifizierung als Rundfunk bestünden nicht, weder hinsichtlich des Unterhaltungscharakters noch hinsichtlich des Teilnahmeweges. Jedenfalls liege hier keine zusätzliche Veranstaltung vor. Auf eine Mindestdauer der TV-Verfolgung komme es nicht an; eine Verbindung zum Programm bestehe. Zudem habe die Bereichsausnahme in § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 für Gewinnspiele im Rundfunk (§ 11 MStV) nur deklaratorischen Charakter und erstrecke sich methodisch zur Vermeidung inhaltlicher Widersprüchlichkeit auch auf Gewinnspiele in Telemedien (§ 22 Abs. 3 MStV) und Gewinnspiele in rundfunkähnlichen Telemedien (§ 74 Satz 1 MStV). Deshalb sei für das Angebot der Klägerin nach dem Grundsatz der Polizeifestigkeit des Rundfunks und der Telemedien hinsichtlich ihres Inhalts nicht das Landesverwaltungsamt bzw. die Beklagte, sondern ausschließlich die Rundfunk- und Medienaufsicht zuständig. Im Verhältnis zum Glücksspielstaatsvertrag gehe die Rundfunk- bzw. Medienaufsicht vor. Der Medienstaatsvertrag statuiere eine spezialgesetzliche materiell-rechtliche Vorgabe an Gewinnspiele im Rundfunk, sodass die Rundfunkaufsicht sachnäher und verfassungsrechtlich geboten sei. Dies gelte hier nicht nur, aber erst recht, wenn das Gewinnspiel im Rundfunk ausgestrahlt und im Internet lediglich eine weitere Teilnahmemöglichkeit eröffnet werde. Auch die Finanzierung durch Gewinnspiele habe Programmbezug. Die von der Klägerin angebotenen Online-Spiele ohne Ankündigung im Fernsehen hätten zwar meist keine Verbindungen zu bestimmten Fernsehsendungen, nähmen aber in einigen Fällen Bezug darauf. Die Spiele seien journalistisch-redaktionell zusammengestellt. Jedenfalls wegen der Handlungsmöglichkeiten der Rundfunk- und Medienaufsicht sei ein verwaltungsrechtliches Vorgehen der Glücksspielbehörde nicht geboten.

17

Es liege aufgrund der Beteiligung des rechts- und verfassungswidrigen Glücksspielkollegiums ein zu einer formellen Rechtswidrigkeit führender Verfahrensverstoß vor. Eine Willkürfreiheit des Votums sei nicht nachvollziehbar, die Einrichtung widerspreche der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes und es mangle ihm an einer demokratischen Legitimation. Das Kollegium habe auch im konkreten Fall die Entscheidung über das Ob und Wie getroffen. Durch das Glücksspielkollegium und dessen bindende Beteiligung werde neben der Bundes- und Landesebene der bundesstaatlichen Ordnung widersprechend eine „Dritte Ebene“ bundeseinheitlicher Verwaltung geschaffen. Eine Übertragung von Kompetenzen auf andere Länder sei gerade nicht erfolgt. Nach der konkreten Art der Einbindung des Glücksspielkollegiums sei die Untersagungsentscheidung nicht mehr der Glücksspielbehörde zurechenbar, da die Entscheidung des Glücksspielkollegiums bindend und die Glücksspielbehörde nur noch mit dem Vollzug nach außen betraut sei. Dem Glücksspielkollegium fehle es auch an einer organisatorisch-personellen sowie einer sachlich-inhaltlichen demokratischen Legitimation. Das hoheitliche Tätigwerden des Glücksspielkollegiums in seiner Gesamtheit könne weder auf das Staatsvolk der Bundesrepublik, noch auf das Staatsvolk eines der Länder zurückgeführt werden. Trotz verbindlicher Entscheidung für alle Länder mangle es an einem korrespondierenden System von Kontroll- und Aufsichtsbefugnissen. Zudem könnten aufgrund der Überstimmungsmöglichkeit einzelner Länder mit 2/3-Mehrheit Entscheidungen in überstimmten Ländern ohne Anbindung an dessen Staatsvolk und entgegen des Willens der dortigen Exekutiv- und Legislativorgane vollzogen werden. Die in der Rechtsprechung im Bereich der Sportwettenkonzessionen festgestellte und auch in der Literatur verbreitete Einschätzung der Verfassungswidrigkeit des Glücksspielkollegiums sei auch den Bereich der Untersagungsverfügung übertragbar. Die Beteiligung des verfassungswidrigen Glücksspielkollegiums stelle einen absoluten Verfahrensfehler dar, sodass der

Verfahrensfehler auch nicht als unbeachtlich angesehen werden könne. Hinsichtlich des beklagtenseitigen Einwands einer jederzeitigen Neuerlassmöglichkeit sei eine entsprechende Absicht nicht erkennbar.

18

Es liege tatbestandlich kein Glücksspiel im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV vor. Da die erste Teilnahme für Neukundinnen und Neukunden kostenlos sei, es einzelne kostenlose Spiele gebe und VIP-Arena-Kunden, also Kundenprogrammkunden, ebenfalls an bestimmten Spielen kostenlos teilnehmen könnten, erfolge ein Teil des Angebots kostenlos und somit unentgeltlich. Im Übrigen koste jede Einzelteilnahme höchstens 0,50 EUR. Somit liege nur ein unerhebliches Entgelt vor. Der glücksspielrechtliche und strafrechtliche Glücksspielbegriff sei nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts deckungsgleich. Dies umfasse auch die strafrechtlich anerkannte Erheblichkeitsschwelle. Strafrechtlich werde im Rahmen des § 284 StGB von der Rechtsprechung ein nicht unerheblicher Einsatz eines Vermögenswertes gefordert. Bei § 284 StGB handele es sich um eine verwaltungsakzessorische Vorschrift, abstellend auf eine – notwendigerweise einheitlich zu beurteilende – Erlaubnispflicht. Dies entspreche der Begriffsdefinition des Glücksspielstaatsvertrags. Zwar hätten in der Vergangenheit – auch damals schon vereinzelte und entgegen der auf § 284 StGB abstellenden Gesetzesbegründung – Auffassungen im Ordnungsrecht und Strafrecht einen unterschiedlichen Glücksspielbegriff angenommen, so etwa der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (vgl. B.v. 7.3.2012 – 10 CS 10.1347 – juris Rn. 20 ff.). Es sei aufgrund der höchstrichterlichen Rechtsprechung im Einklang mit der Literatur jedoch inzwischen klargestellt, dass von einem einheitlichen Glücksspielbegriff auszugehen sei. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs würden unerhebliche Teilnahmeentgelte eindeutig nicht den Bestimmungen des Glücksspielrechts unterliegen (vgl. BGH, U.v. 28.9.2011 – I ZR 92/09 – juris Rn. 69). Das Bundesverwaltungsgericht habe wiederholt entschieden, dass sich die Begriffe jedenfalls insoweit deckten, als verlangt werde, dass die Gewinnchance gerade aus dem Entgelt erwachse (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – juris Rn. 22; U.v. 22.1.2014 – 8 C 26.12 – juris Rn. 12; U.v. 9.7.2014 – 8 C 7.13 – juris). Der „insoweit“-Einschub sei aufgrund der dortigen Konstellation eines nicht unerheblichen Einsatzes gefolgt. Das Bundesverwaltungsgericht habe aber festgestellt, dass der landesrechtliche Glücksspielbegriff jedenfalls nicht weiter gefasst werden dürfe als der strafrechtliche Glücksspielbegriff (vgl. BVerwG, U.v. 22.1.2014, a.a.O., Rn. 11). Der Annahme einer Erheblichkeitsschwelle in § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 stehe weder Wortlaut noch Sinn und Zweck entgegen. Der beklagtenseitig vorgelegte Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln (B.v. 31.8.2022 – 24 L 1095/22) sei rechtsfehlerhaft. Insbesondere sei die zitierte Entscheidung des BayVGH (B.v. 7.3.2012 – 10 CS 10.1347 – juris) zu einem eigenständigen, ordnungsrechtlichen Glücksspielbegriff rechtlich überholt, der Beschluss missverstehe die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und lasse Rechtsprechung des BGH sowie Literaturstimmen unbeachtet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. U.v. 16.10.2013, a.a.O.) dürfe das Tatbestandsmerkmal des Entgelts in § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 nicht weiter ausgelegt werden als der Begriff des Einsatzes im Sinne des § 284 StGB. Eine Gesetzgebungskompetenz für einen vom Strafrecht abweichenden glücksspielrechtlichen Entgeltbegriff bestehe aufgrund der Regelung des § 33h Nr. 3 GewO nicht. Strafrecht und Glücksspielrecht würden im Wesentlichen übereinstimmende Zwecke verfolgen. Das Strafrecht verfolge neben der Sanktion und Rehabilitation auch eine Individual- und Spezialprävention. Speziell für § 284 StGB werde der Zweck in der Prävention gesehen. Bei unerheblich niedrigen Einsätzen bestünde aufgrund der geringen Gefährlichkeit auch nicht die Gefährdung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags. Die Erfassung von „Kleinstbeträgen“ ohne Anwendung einer Erheblichkeitsschwelle sei – insbesondere aufgrund eines geringen Gefährdungspotentials – aufgrund eines Totalverbots und Kernbereichseingriffs in Art. 12 GG verfassungsrechtlich unverhältnismäßig. Ein Erlaubniszwang auch hierfür führe zweckwidrig zu einer – gefahrsteigernden – Umgestaltung für die Herbeiführung einer Erlaubnisfähigkeit. Die somit zugrunde zu legende Erheblichkeitsschwelle von 0,50 EUR pro Spiel bzw. 10 EUR pro Stunde werde weder bei Einzelteilnahme noch bei hilfsweisem Abstellen auf eine Mehrfachteilnahme überschritten. Eine Einzelteilnahme an den gegenständlichen Spielen koste in keinem Fall mehr als 0,50 EUR, vergleichbar mit dem Porto einer Postkarte, und erreiche die vom Bundesgerichtshof aufgestellte Schwelle nicht. Hinsichtlich einer Mehrfachteilnahme spreche bereits der Wortlaut sowie der Gesetzeszweck gegen das Abstellen auf eine solche. Damit ergebe sich, dass man für den Schwellenwert nicht auf Paketpreise, sondern auf die umgerechneten Kosten für ein Spiel abstellen müsse. Es bleibe bei unter 0,50 EUR pro Teilnahme. Auch bei wiederholter Teilnahme an einem Spiel liege kein erheblicher Einsatz vor, da eine weitere Gewinnchance für weniger als 0,50 EUR erworben werde. Eine Mehrfachteilnahme könne der Klägerin auch nicht zugerechnet werden, denn es werde nicht gezielt

bzw. systematisch zur Mehrfachteilnahme aufgefordert und die Spiele seien auch nicht darauf ausgerichtet. Eine wiederholte Teilnahme werde lediglich ohne Aufforderungscharakter eröffnet. Jedenfalls könne auch bei Mehrfachteilnahme die vom Bundesgerichtshof festgelegte Grenze von 10 EUR nicht erreicht werden. Eine Mehrfachteilnahme sei jedenfalls nicht angelegt, auch nicht durch das Treueprogramm.

19

Der Bescheid sei auch im Übrigen rechtswidrig. Die Untersagungsverfügung sei unbestimmt. Es sei keine konkrete Einzelfallregelung getroffen, sondern lediglich der abstrakt-generelle Wortlaut wiedergegeben worden. Die Untersagung gehe anlasslos über die benannte Internetseite hinaus. Mangels vollständiger Beschreibung des Spielangebots auf der Internetseite finde auch durch die Bescheidsbegründung keine hinreichende Konkretisierung statt. Ein Teil des benannten Angebots sei bereits vor Bescheiderlass abgestellt worden, könne also weder den Bescheiderlass noch eine zukünftige Untersagung rechtfertigen. Es entstünden Defizite bei der Umsetzbarkeit der Vollziehung, insbesondere aufgrund des Zuständigkeitswechsel auf Beklagtenseite und ungeachtet eines Mitwechsell der Sachbearbeiter. Die Untersagungsverfügung sei zudem unverhältnismäßig. Die Umsetzungsfrist sei aufgrund der zu erwartenden Umsetzungsprobleme unverhältnismäßig kurz. Gegenüber einer milderer Teiluntersagung, etwa lediglich der Untersagung einer Mehrfachteilnahme, sei auch eine Gesamtuntersagung des Angebots unverhältnismäßig.

20

Die Beklagte beantragt

21

Klageabweisung.

22

Die Beklagte verteidigt unter Verweis auf den Bescheid ihre Auffassung. Die Untersagungsverfügung stütze sich auf die Rechtsgrundlage im Glücksspielstaatsvertrag 2021 und ergehe im Wege des ländereinheitlichen Verfahrens.

23

Die Glücksspielaufsicht sei zuständig. Der frühere § 8a Rundfunkstaatsvertrag (RStV) sowie der jetzt geltende § 11 MStV lasse die Zuständigkeit sowie die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags unberührt. Der Annahme eines deklaratorischen Charakters des § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 stehe der Zweck der Verhinderung von Umgehungsversuchen entgegen. Die Untersagung beziehe sich nicht auf die Berichterstattung, sondern auf unerlaubtes öffentliches Glücksspiel im Internet. Der Betrieb der Webseite gehe über die Eröffnung eines bloßen Teilnahmeweges an den TV-Gewinnspielen deutlich hinaus. Das Anknüpfen an ein TV-Format genüge für die Annahme eines Gewinnspiels im Rundfunk nicht; im Übrigen wiesen zahlreiche Angebote keinerlei Bezug zu einer Fernsehsendung auf. Es liege daher eine zusätzliche Veranstaltung öffentlichen Gewinnspiels vor. Die Untersagung richte sich nicht gegen den konkreten Inhalt einer Berichterstattung, sondern ausschließlich auf das Angebot und die Bewerbung öffentlichen Glücksspiels im Internet. Die Finanzierung des Rundfunkprogramms könne nicht durch illegalen Handlungen erfolgen. Die Werbung für unerlaubtes öffentliches Glücksspiel im Rundfunk werde gerade nicht untersagt. Im Übrigen seien auch beim Angebot von Telemedien die Vorschriften der allgemeinen Gesetze einzuhalten. Das Angebot auf der Homepage unterliege dem Anwendungsbereich des GlüStV 2021. Der Betrieb der Internetseite gehe über die Eröffnung eines Teilnahmeweges neben einem Anruf, einer SMS oder einer Postkarte hinaus. Es liege eine zusätzliche Veranstaltung öffentlichen Glücksspiels im Internet vor. Die auf der Internetseite angebotenen TV-Gewinnspiele seien nicht wie Gewinnspiele im Rundfunk durch ihren Show- und Unterhaltungscharakter geprägt, da auf der Internetseite auch eine Teilnahme vor Ausstrahlung und ohne Ansehen einer Fernsehsendung ermöglicht werde. Von einer Erstreckung des Ausnahmetatbestands des § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 auf Telemedien habe der Gesetzgeber aufgrund zahlreicher Umgehungsversuche im Internet bewusst abgesehen. Bei der Annahme einer Zuständigkeit der Landesmedienanstalten bei Telemedien könne die Glücksspielbehörde niemals aufgrund von unerlaubtem öffentlichem Glücksspiel bzw. Werbung hierfür im Internet tätig werden und es entstünde ein Vollstreckungsdefizit. Auch beim Angebot von Telemedien seien die allgemeinen Gesetze einzuhalten (§ 17 Satz 3 MStV), für deren Verstoßsanktion jedoch die Landesmedienanstalten keine Rechtsgrundlage habe.

24

Auch das Verfahren sei ordnungsgemäß abgelaufen. Das Glücksspielkollegium habe der Untersagung zugestimmt. Das Glücksspielkollegium sei verfassungsmäßig. Jedenfalls sei die Untersagungsverfügung nach Ablauf der Übergangsfrist zum Entscheidungszeitpunkt rechtmäßig geworden.

25

Es handele sich beim Angebot der Klägerin um Glücksspiel. Es werde gegen Entgelt angeboten. Da den „Coins“ ein Vermögenswert zugemessen werde, bestehe zwischen Entgelt und Gewinnchance ein Unmittelbarkeitszusammenhang. Eine Erheblichkeitsschwelle liege im ordnungsrechtlichen Gefahrabwehrrecht nicht vor. Eine solche sei gesetzlich nicht vorgesehen und nach Wortlaut, Systematik und Gesetzeszweck auch nicht angelegt. Auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stehe dem nicht entgegen, da insoweit von einer Deckung des strafrechtlichen und glücksspielrechtlichen Entgeltbegriffs hinsichtlich des Unmittelbarkeitszusammenhangs gesprochen werde. Ein Gleichlauf bestehe nur hinsichtlich des Unmittelbarkeitszusammenhangs. Anders als im Ordnungsrecht knüpfe das Strafrecht repressiv an vergangenes Unrecht an. Vor dem Hintergrund der Effektivität der Gefahrenabwehr bleibe aber im Ordnungsrecht kein Raum für eine Erheblichkeitsschwelle. Hilfsweise sei die Erheblichkeitsschwelle erreicht. Es werde auf den Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln vom 31. August 2022 (Az. 24 L 1095/22) verwiesen, dem ein ähnlicher Sachverhalt zugrunde liege. Die Erheblichkeitsschwelle von 0,50 EUR sei jedenfalls bei – angelegter – Mehrfachteilnahme überschritten. Auch nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs würde eine Erheblichkeitsschwelle den ordnungsrechtlichen Ansatz des § 1 GlüStV 2021 unterlaufen. Etwas Anderes ergebe sich aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht. Auch die Ausgestaltung der gewerberechtlichen Normen spreche gegen eine glücksspielrechtliche Erheblichkeitsschwelle: Es dürfe auch nach § 13 Nr. 2 der Spielordnung bei Nutzung eines Endgeräts der Einsatz 0,20 EUR nicht übersteigen, weshalb konsequenterweise auch bei § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 die klägerseitig vorgetragene Erheblichkeitsschwelle nicht zu fordern sei.

26

Der Bescheid sei auch im Übrigen rechtmäßig. Das Glücksspiel sei öffentlich, finde ohne erforderliche Erlaubnis statt und die Untersagung sei verhältnismäßig und ermessensgerecht. Die zweiwöchige Übergangsfrist erscheine als ausreichend. Die Anhörung sei bereits am 1. März 2022 erfolgt und die Klägerin telefonisch am 20. Mai 2022 über den Bescheiderlass informiert worden. Die Bestimmtheit sei gewahrt. Die Untersagung gebe nicht nur den Gesetzestext wieder. Die Domain sei in dem „insbesondere“-Zusatz explizit benannt. Dies sei zur Verhinderung von Umgehungsmöglichkeiten üblich. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der vergangenen Angebote drohe bei weiterer Einschränkung eine Umgehung.

27

Die Kammer hat am 24. Januar 2023 mündlich zur Sache verhandelt. Die Beteiligten erklärten sich mit einer Entscheidung des Gerichts nach Ablauf einer der Klägerseite eingeräumten Schriftsatzfrist bis 30. Januar 2023 ohne weitere mündliche Verhandlung einverstanden.

28

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten in diesem Verfahren sowie im Verfahren M 27 S 22.3270 und auf die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

29

Über den Rechtsstreit konnte nach Ablauf der Schriftsatzfrist (30.1.2023) ohne weitere mündlichen Verhandlung entschieden werden, da sich beide Beteiligte in der mündlichen Verhandlung damit einverstanden erklärt haben (§ 101 Abs. 2 VwGO).

30

I. Die zulässige Klage ist unbegründet, da der Bescheid nicht rechtswidrig und rechtsverletzend ist (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

31

1. Der gesetzliche Beklagtenwechsel im laufenden Verfahren erfolgte mit Ablauf der Übergangsfrist nach § 27p Abs. 2 des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland vom 29. Oktober 2020 (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021, GVBl. 2021. S. 97, 288) aufgrund des gesetzlichen Zuständigkeitswechsels gem. § 27f Abs. 2 GlüStV 2021 auf die jetzige Beklagte.

32

2. Die auf § 9a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV 2021 gestützte Untersagungsverfügung ist nicht rechtswidrig und rechtsverletzend.

33

a. Die Untersagungsverfügung ist formell rechtmäßig.

34

aa. Das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt war zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses nach § 27p Abs. 2 GlüStV 2021 i.V.m. § 17 Abs. 1 Satz 2, Abs. 6a Nr. 4 des Glücksspielgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung vom 27. September 2012 (Glücksspielgesetz – GlüG LSA) die für die Untersagungsverfügung zuständige Behörde.

35

Die Klägerin dringt mit ihrer Einwendung der Unzuständigkeit aufgrund einer Unanwendbarkeit der Regelungen zur Glücksspielaufsicht nicht durch. Die Bereichsausnahme gem. § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 greift nicht. Denn die Angebote der Klägerin stellen keine Gewinnspiele im Rundfunk gem. § 11 des Medienstaatsvertrags vom 23. April 2020 (GVBl. 2021, S. 450, 451) in der Fassung vom 21. Dezember 2021 (GVBl. 2022, S. 313, 396) – MStV – dar. Die Voraussetzungen für eine teleologische Extension der Bereichsausnahme auf Gewinnspiele in Telemedien nach § 19 Abs. 1 MStV (§ 22 Abs. 3 MStV) und Gewinnspiele in rundfunkähnlichen Telemedien (§ 74 MStV) liegen nicht vor.

36

Bei der konkreten Ausgestaltung des Angebots der Klägerin auf der Internetseite handelt es sich nicht um Gewinnspiele im Rundfunk. Für die Einordnung als „Gewinnspiel im Rundfunk“ ist es unerheblich, ob bei einem Spiel letztendlich die Gewinnermittlung innerhalb der Rundfunkausstrahlung erfolgt oder das Spiel inhaltlichen Bezug zu früheren oder zukünftigen Programminhalten hat. Denn es fehlt dem Angebot auf der Internetseite an einer, gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 MStV für die Einordnung als Rundfunkangebot erforderlichen Linearität: Auch wenn die Freischaltung der entsprechenden Teilnahmeangebote in gewissem Maße mit zeitlichem Vorlauf an die Ausstrahlung gekoppelt sein mag, erfolgt das Angebot nicht hinreichend gleichzeitig und gleichförmig für alle Nutzer. Vielmehr haben es die Teilnehmer maßgeblich selbst in der Hand, wann und wo sie die Online-Teilnahme am Spieleangebot nutzen (vgl. zur Unterscheidung von Linearität und Nicht-Linearität Martini in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand 1.2.2021, § 2 MStV Rn. 5). Denn eine Teilnahme kann zeitlich vollständig unabhängig von der Ausstrahlung und auch nicht nur in einem mit der Sendungsdauer vergleichbaren Rahmen stattfinden. Der Verweis auf die reine Eröffnung eines weiteren, gleichartigen Teilnahmewegs neben Kurznachricht, Anruf oder Postkarte überzeugt nicht. Insbesondere ist eine Vergleichbarkeit mit dem zeitlichen Versatz beim – gegenüber Anruf und Kurznachricht inzwischen wohl auch praktisch bedeutungslosen – Versand einer Postkarte deshalb nicht gegeben, weil bei einer bloßen weiteren Teilnahmearöffnung über das Internet ein zeitlicher Versatz aufgrund der wesentlich unterschiedlichen Übermittlungsdauer tatsächlich nicht erforderlich ist. Die Eröffnung einer Teilnahmemöglichkeit per Internet bereits vor Sendungsbeginn und losgelöst von jedem Erfordernis einer Auseinandersetzung mit dem konkreten Sendungszeitpunkt oder -inhalt stellt somit – wie auch vom Verwaltungsgericht Köln zutreffend angenommen (vgl. B.v. 31.8.2022 – 24 L 1095/22 – S. 21) – ein zusätzliches, vom Rundfunk losgelöstes Angebot dar.

37

Es kommt auch nicht darauf an, ob es sich bei dem Angebot um ein Telemedium oder eine rundfunkähnliches Telemedium handelt. Denn sowohl nach Wortlaut als auch nach gesetzgeberischer Intention erfasst die Bereichsausnahme in § 2 Abs. 11 GlüStV nicht § 22 Abs. 3 MStV und § 74 Satz 1 MStV, um Umgehungsversuche zu verhindern (vgl. BayLT-Drs. 16/11995, S. 21; BayVGH, B.v. 7.3.2012 – 10 CS 10.1347 – juris Rn. 28 zu § 8a Rundfunkstaatsvertrag). Der klägerische Einwand einer insoweit teleologischen bzw. verfassungsrechtlich gebotenen Extension aufgrund der Polizeifestigkeit auch der (rundfunkähnlichen) Telemedien oder gesetzlichen Widerspruchs zur Erlaubnis einerseits und zur möglichen glücksspielrechtlichen Untersagung andererseits überzeugt nicht. Eine Unvereinbarkeit eines Nebeneinanderstehens von glücksspielrechtlicher und medienrechtlicher Aufsicht erschließt sich der Kammer nicht. Durch eine glücksspielrechtliche Aufsicht hinsichtlich Spielen in (rundfunkähnlichen) Telemedien kommt eine Verletzung einer Polizeifestigkeit nicht in Betracht, wenn sie sich – wie auch hier – nicht gegen das inhaltliche Angebot der Spiele wendet, sondern gegen die entgeltliche Art des zur

Verfügungstellens von Spielen. Es entsteht durch die Eröffnung der glücksspielrechtlichen Aufsicht auf andere Gewinnspiele als solche im Rundfunk auch kein Wertungswiderspruch hinsichtlich der über § 22 Abs. 3 MStV bzw. § 74 Satz 1 MStV geltenden 0,50 EUR-Begrenzung. Denn § 11 Abs. 1 Satz 6 MStV spricht von einem Entgelt für die Teilnahme. Teilnahme ist dabei bereits der Versuch eines Nutzers, mittels eines geeigneten Kommunikationsmittels Kontakt zum Anbieter in Hinblick auf den Erhalt einer Gewinnmöglichkeit aufzunehmen (vgl. Atamanczuk in: BeckOK, Informations- und Medienrecht, Stand 1.11.2022, § 11 MStV Rn. 18). Die medienrechtliche Erlaubnis bezieht sich somit nicht deckungsgleich zum glücksspielrechtlichen Entgeltbegriff auf ein Entgelt, aus dem unmittelbar selbst die Gewinnchance erwächst (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21/12 – juris Rn. 22), sondern auf eine möglicherweise dem Erwerb einer Gewinnchance noch vorverlagerte Kontaktaufnahme bzw. einen Kontaktaufnahmeversuch, auch wenn die Kontaktaufnahme selbst noch nicht unmittelbar zum Erwerb der Erfolgchance führt. Erfasst sind somit glücksspielrechtlich nicht relevante Teilnahmegebühren.

38

bb. Es liegt durch die Beteiligung des Glücksspielkollegiums am Verfahren gem. § 27p Abs. 6 bis 9 GlüStV 2021 auch kein beachtlicher Verfahrensfehler vor. Die Kammer schließt sich der Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zur Verfassungsgemäßheit des Glücksspielkollegiums an (vgl. E.v. 25.9.2015 – Vf. 9-VII-13 u.a. – juris Rn. 132 ff.). Danach ermangelt es dem Glücksspielkollegium und dessen nach § 27p Abs. 9 Satz 1 und 4 Halbs. 1 GlüStV 2021 mit 2/3-Mehrheit gefassten und für die Behörde bindenden Beschlüsse weder an einer hinreichenden demokratischen Legitimation noch wird mangels hinreichender Zurechnungsfähigkeit eine „Dritte Ebene“ staatlicher Verwaltung geschaffen.

39

Davon unabhängig und selbstständig tragend ist die Beteiligung des Glücksspielkollegiums selbst bei Annahme einer Rechts- oder Verfassungswidrigkeit im konkreten Fall der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung gem. § 27a Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 i.V.m. § 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (VwVfG LSA) i.V.m. § 46 VwVfG unbeachtlich. Die Untersagung wäre nicht allein deshalb nichtig. Denn ein besonders schwerwiegender und offensichtlicher Fehler (vgl. § 44 Abs. 1 VwVfG) liegt bei einer rein internen Beteiligung eines Abstimmungsorgans mit umstrittener Verfassungskonformität nicht vor; ein Fall des Nichtigkeitskatalogs des § 44 Abs. 2 VwVfG ist nicht einschlägig. Aufgrund des Entscheidungsvorschlags durch das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt zum Erlass der konkreten Untersagungsverfügung sowie der einstimmigen Zustimmung des Glücksspielkollegiums ist auch offensichtlich, dass die Beteiligung des Glücksspielkollegiums die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Aufgrund der Einstimmigkeit liegt jedenfalls im Einzelfall keine von der Klägerseite befürchtete Hinwegsetzung über den demokratisch legitimierten Willen einzelner Länder bzw. Landesvertretungen vor.

40

b. Die Untersagungsverfügung ist materiell rechtmäßig. Tatbestandlich liegt hinsichtlich des kostenpflichtigen Teils des Angebots der Klägerin auf der Internetseite www. ... ein für die Untersagung im ländereinheitlichen Verfahren gem. § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 i.V.m. § 9a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 ein unerlaubtes öffentliches Glücksspiel vor, das im Internet in mehr als einem Land angeboten wird.

41

Der kostenpflichtige Teil des Angebots stellt ein Glücksspiel im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 dar. Denn jeder Einsatz eines „Coins“ bei einem Spiel auf der Internetseite, durch den der Teilnehmer unstreitig eine unmittelbar aus diesem Einsatz folgende und zufallsabhängige Gewinnchance erhält, stellt die Entrichtung eines Entgelts dar. Dass dabei der geldwerte Einsatz je Spiel 0,50 EUR nicht überschreitet, ist unerheblich. Das Überschreiten einer Erheblichkeitsschwelle im Rahmen des Entgelts ist dabei nicht Voraussetzung zur Verwirklichung des Tatbestands.

42

Das Entgelterfordernis in § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 ist weder nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum glücksspielrechtlichen Entgeltbegriff noch aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum strafrechtlichen Glücksspielbegriff noch aufgrund von Gesetzgebungskompetenzen dahingehend einschränkend auszulegen, dass zur Tatbestandsverwirklichung die Überschreitung einer Erheblichkeitsschwelle erforderlich ist.

43

Die Kammer folgt grundsätzlich der Rechtsauffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (vgl. B.v. 7.3.2012 – 10 CS 10.1347 – juris Rn. 20 ff.) und des Verwaltungsgerichts Köln (vgl. B.v. 31.8.2022 – 24 L 1095/22 – n.v., S. 16 ff.), das ausführt:

44

„(aa.) Zunächst lässt sich dem Wortlaut des § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 keinerlei „Bagatellgrenze“ bzw. „Erheblichkeitsschwelle“ entnehmen. Danach liegt ein Glücksspiel vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Mit der Legaldefinition in § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV haben die Landesgesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrages eine eigene Definition normiert und dabei von der Aufnahme einer Erheblichkeitsschwelle abgesehen. Der Wortlaut umfasst „jegliches“ Entgelt, das für den Erwerb einer Gewinnchance verlangt wird. Der Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrages hat auch ansonsten den Begriff des „Entgelts“ selbst nicht definiert. Nach allgemeiner Bedeutung des Begriffs ist unter einem „Entgelt“ grundsätzlich jede Gegenleistung zu verstehen.

45

Etwas Anderes folgt auch nicht nach einer weiteren Auslegung.

46

(bb.) Aus der amtlichen Erläuterung zum Glücksspielstaatsvertrag, vgl. Bayrischer Landtag, LT-Drucks. 15/8486, Seite 13, ergibt sich ebenfalls nicht, dass für die Entgeltlichkeit ein Mindestbetrag erforderlich wäre. Dort heißt es vielmehr, dass ein Glücksspiel (nur) dann nicht vorliege, wenn ein Entgelt nicht verlangt werde. Weiter heißt es dort: „Ein solches Verlangen ist nicht gegeben, wenn neben einer entgeltlichen Teilnahmemöglichkeit (z.B. Mehrwertdienst) eine gleichwertige, praktikable und unentgeltliche Alternative – z.B. durch Postkarte, E-Mail oder via Internet – zur Teilnahme an demselben Spiel angeboten wird“. Dadurch hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass er eine Spielteilnahme bei Gewinnspielen über Telefonmehrwertdienste – und zwar unabhängig von der Höhe der Mehrwertdienstgebühren – bei überwiegendem Zufallselement als Glücksspiel im Sinne des Glücksspielstaatsvertrages ansieht. Kein Glücksspiel im Sinne des Glücksspielstaatsvertrages ist somit nur dann gegeben, wenn ausschließlich für die Übermittlung der Erklärung des Spielteilnehmers Beförderungskosten, aber nicht darüber hinaus Kosten für den Telefonmehrwertdienst anfallen, oder eine unentgeltliche Alternative im oben beschriebenen Sinne angeboten wird, vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 7. März 2012 – 10 CS 10.1347 –, juris Rn. 23. Eine solche Konstellation ist hier indes nicht gegeben, da das Entgelt von 0,50 EUR für die Teilnahme an einem auf der Internetseite angebotenen Spiel der Antragstellerin als Veranstalterin zufließt.

47

Auch die Vorgängervorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV, § 3 Abs. 1 Satz 2 des Lotteriestaatsvertrages sah keine entgeltbezogene Erheblichkeitsschwelle vor.

48

Vor diesem Hintergrund ist in der Zusammenschau mit den oben dargelegten Feststellungen in der amtlichen Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag davon auszugehen, dass der Gesetzgeber – in Kenntnis der (strafrechtlichen) Diskussion über Schwellenwerte oder Geringfügigkeitsgrenzen – an der Entscheidung, keine entgeltbezogene Erheblichkeitsschwelle einzuführen, auch im Rahmen des Glücksspielstaatsvertrages festhalten wollte, vgl. VG Ansbach, Beschluss vom 15. Juni 2010 – 4 S 10.00573 –, juris Rn. 24

49

(cc.) Dem steht nicht entgegen, dass ein Glücksspiel im Sinne von § 284 StGB nur dann vorliegt, wenn der Spieler, um an der Gewinnchance teilzuhaben, als „Einsatz“ ein „nicht ganz unerhebliches“ Vermögensopfer erbringt. Anders als im Strafgesetzbuch, hat der Landesgesetzgeber zunächst im Lotteriestaatsvertrag und anschließend im Glücksspielstaatsvertrag eine Legaldefinition des Glücksspielbegriffs geschaffen. Dass der Straftatbestand im Hinblick auf das Entgelt eine Erheblichkeitsschwelle enthält und somit höhere Anforderungen stellt als das ordnungsrechtliche Verbot im Rahmen des Glücksspielstaatsvertrages, ist kein Systembruch, sondern die Folge des ordnungsrechtlichen Charakters des Glücksspielstaatsvertrages und dessen in § 1 GlüStV festgelegter Zielsetzung, vgl. VG Ansbach, Beschluss vom 15. Juni 2010 – 4 S 10.00573 –, juris Rn. 25.

50

Der Landesgesetzgeber war auch nicht gehindert, im Rahmen der ihm zustehenden Gesetzgebungskompetenz einen insoweit weitergehenden ordnungsrechtlichen, eigenständigen Glücksspielbegriff in § 3 GlüStV zu definieren.

51

Aus dem systematischen Zusammenhang mit § 33h Gewerbeordnung (GewO) folgt nichts Anderes. § 33h GewO normiert das Verhältnis der gewerblichen Vorschriften, die Gewinnspiele betreffen, zu den landesrechtlichen, ordnungsrechtlichen Glücksspielregelungen. Im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft gemäß Art. 74 Nr. 11 GG hat der Bundesgesetzgeber u.a. das gewerbliche Spiel anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit (§ 33d GewO) unter Erlaubnisvorbehalt gestellt. Nach § 33h Nr. 3 GewO finden die §§ 33c bis 33g hingegen keine Anwendung auf die Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33d Abs. 1 Satz 1, die Glücksspiele im Sinne des § 284 des Strafgesetzbuches sind. Für diese ist der Landesgesetzgeber zuständig.

52

Bereits die Anwendbarkeit der Regelungen der §§ 33c ff. GewO auf hier vorliegende Online-Spiele und damit eine Ausübung der Regelungskompetenz des Bundesgesetzgebers ist zweifelhaft, da diese jedenfalls originär und vorrangig das stationäre Spiel betreffen dürften.

53

Für den Fall, dass das Angebot der Antragstellerin als ein Unterfall des Glücksspiels in Form der Lotterie/Ausspielung im Sinne des § 3 Abs. 3 GlüStV eingeordnet werden könnte, dürfte der Landesgesetzgeber schon wegen § 33h Nr. 2 GewO zuständig sein.

54

Aber auch der Verweis in § 33h Nr. 3 GewO auf den strafrechtlichen Glücksspielbegriff steht der Annahme, dass der ordnungsrechtliche Glücksspielbegriff jedenfalls insoweit von der strafrechtlichen Definition abweichen kann, als dass keine Erheblichkeitsschwelle für das Entgelt verlangt wird, nicht entgegen. Ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 33h aus dem Jahr 1978 „stellt die Vorschrift klar, dass andere Spiele im Sinne des § 33d Abs. 1 Satz 1 – nach dem für Ausspielungen schon eine selbständige Regelung in § 33h Nr. 2 besteht – in Abgrenzung von den Glücksspielen, die der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterstehen, Geschicklichkeitsspiele sein müssen“, vgl. BT-Drucks. 8/1863, Seite 10; Mareks, in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, 86. EL Februar 2021, § 33h Rn. 19, § 33d Rn. 4.

55

Demnach besteht für Glücksspiel die landesrechtliche Kompetenz. Eine etwaige Erheblichkeitsschwelle als Abgrenzungskriterium war hingegen von dem Verweis nicht erfasst.

56

Damit geht es um den Kern dessen, was die Glücksspieldefinition ausmacht. Letztlich ergibt sich auch aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Urteile vom 16. Oktober 2013 – 8 C 21.12 – und vom 9. Juli 2014 – 8 C 7.13 –, jeweils juris, entgegen der Ansicht der Antragstellerin nicht, dass in jedem Fall eine Erheblichkeitsschwelle zu fordern wäre.

57

Das Bundesverwaltungsgericht hat bislang lediglich entschieden, dass sich das Tatbestandsmerkmal der Definition nach § 3 GlüStV des „Entgelts für den Erwerb einer Gewinnchance“ mit dem des „Einsatzes“ für ein Glücksspiel im Sinne des § 284 StGB insoweit deckt, als verlangt wird, dass die Gewinnchance gerade aus dem Entgelt erwächst. Der ordnungsrechtliche Glücksspielbegriff dürfe nicht weiter gehen, als der Glücksspielbegriff des § 284 StGB.

58

Daraus kann aber nicht gefolgert werden, dass sich die Begriffe auch insoweit decken, als auch beim ordnungsrechtlichen Glücksspielbegriff für das verlangte Entgelt eine Erheblichkeitsschwelle zu fordern wäre. Denn im Gegensatz zum Begriff des „Entgelts für den Erwerb einer Gewinnchance“ und dem geforderten Unmittelbarkeitszusammenhang, ist die Höhe des Einsatzes aufgrund der vielschichtigen (strafrechtlichen) Rechtsprechung zur Erheblichkeit eines Einsatzes derart unübersichtlich und schnelllebig, dass eine generelle Übertragbarkeit einer Erheblichkeitsschwelle auf den Bereich der Gefahrenabwehr ausgeschlossen ist. Der ordnungsrechtliche Glücksspielbegriff kann dementsprechend nicht von der

strafrechtlichen, Entwicklung unterliegenden, Erheblichkeitsschwelle abhängig gemacht werden, vgl. auch VG Regensburg, Urteil vom 10. November 2016 – 5 K 16.853 –, juris Rn. 64.

59

(dd.) Darüber hinaus sprechen der Sinn und Zweck des Glücksspielstaatsvertrages ebenfalls dafür, auch Kleinstbeträge nicht von dessen Anwendungsbereich auszunehmen, denn dieser ist auf eine präventive Verhinderung von Gefahren ausgerichtet und damit dem Gefahrenabwehrrecht zuzuordnen. Deshalb werden die öffentlichen entgeltlichen Glücksspielangebote einem Erlaubnisvorbehalt unterstellt, vgl. § 4 Abs. 1 GlüStV 2021. Hierdurch kann etwa bereits im Vorfeld unterbunden werden, dass das Veranstellen des Glücksspiels den Zielen des § 1 GlüStV 2021 zuwider läuft. Demgegenüber lässt sich die strafrechtliche Erheblichkeitsschwelle mit der Ultima Ratio des Strafrechts begründen. Im Strafrecht wird stets an eine in der Vergangenheit liegende Rechtsgutverletzung angeknüpft, wobei nur ausgewählte Verhaltensweisen pönalisiert werden. Aus diesen unterschiedlichen Zwecksetzungen heraus ist es nicht angezeigt, eine teleologische Reduktion des Tatbestands vorzunehmen, die in einschränkender Weise ein Einschreiten verhindern soll, da entscheidend die präventive Verhinderung von Gefahren ist. Damit bleibt vor dem Hintergrund der Effektivität der Gefahrenabwehr kein Raum für eine Erheblichkeitsschwelle, so VG Regensburg, Urteil vom 10. November 2016 – 5 K 16.853 –, juris Rn. 64.

60

Vor dem Hintergrund der Zielsetzung nach § 1 GlüStV 2021, die Spielsucht zu bekämpfen, den Jugendschutz zu gewährleisten und vor Begleitkriminalität zu schützen, würde es dem Sinn und Zweck des § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 zuwider laufen, von einer – wie auch immer gearteten – Erheblichkeitsschwelle auszugehen. [...]

61

(ee.) Die Beschränkungen durch den Glücksspielstaatsvertrag sind mit Blick auf das Gebot der Verhältnismäßigkeit auch in dem Fall gerechtfertigt, in dem nur ein geringes Entgelt verlangt wird. Die glücksspielrechtlichen Anforderungen sind geeignet und erforderlich zur Bekämpfung der genannten Gefahren, die Spielangebote, wie das der Antragstellerin, mit sich bringen. Insbesondere gehen sie nicht über das zur Suchtbekämpfung erforderliche Maß hinaus. Die mit einem Erlaubnisvorbehalt einhergehenden Belastungen stehen auch nicht außer Verhältnis zu dem mit dem Glücksspielstaatsvertrag verfolgten Zweck. Das hohe Gewicht der Spielsuchtprävention und des Spielerschutzes – auch bei Spielen mit geringen Entgelten – überwiegt gegenüber den wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin. Denn es wird von der Antragstellerin zunächst lediglich verlangt, das aus überragenden Gründen des Gemeinwohls eingeführte Erlaubnisverfahren für Glücksspiele zu durchlaufen.“

62

Insoweit schließt sich die Kammer den Ausführungen an. Die weiteren Einwendungen der Klägerin dazu überzeugen nicht.

63

Aus den zitierten Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – juris Rn. 22 ff.; U.v. 22.1.2014 – 8 C 26.12 – juris Rn. 12; U.v. 9.7.2014 – 8 C 7.13 – juris Rn. 10) ergibt sich hinreichend klar erkennbar, dass sich das Bundesverwaltungsgericht dort hinsichtlich des ordnungsrechtlichen Glücksspielbegriffs zur Deckungsgleichheit mit dem strafrechtlichen Glücksspielbegriff ausdrücklich nur hinsichtlich des Ausschlusses reiner Teilnahmegebühren und damit einem auch ordnungsrechtlich erforderlichen Unmittelbarkeitszusammenhang geäußert hat. Dies erkennt im Ergebnis auch die Argumentation der Klägerseite zum „jedenfalls insoweit“-Einschub (vgl. U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – juris Rn. 22 ff.), die auf die Bindung des Bundesverwaltungsgerichts an den zugrundeliegenden Sachverhalt und die allein entscheidende Problematik der Abgrenzung zwischen Entgeltleistung für den Erwerb einer Gewinnchance oder Entgeltleistung für den Erwerb einer Teilnahmeberechtigung verweist.

64

Entscheidend ist vielmehr, dass auch die Ausführung des Bundesverwaltungsgerichts, dass das Tatbestandsmerkmal des für den Erwerb einer Gewinnchance verlangten Entgelts im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV nicht weiter ausgelegt werden darf als der Begriff des Einsatzes, der Bestandteil der Definition des Glücksspiels im Sinne des § 284 StGB ist (vgl. U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – juris Rn. 24), der Annahme einer grundsätzlichen Unbeachtlichkeit einer bestimmten Erheblichkeitsschwelle im sicherheitsrechtlichen Glücksspielrecht nicht entgegenstehen. Einerseits ergingen die Ausführungen dazu

wie dargestellt nur zur Frage der Abgrenzung zwischen Teilnahmegebühr und Entgelt. Die Kammer folgt somit den noch immer überzeugenden Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (vgl. B.v. 7.3.2012 – 10 CS 10.1347 – juris Rn. 20 ff.) zur Unterschiedlichkeit der Glückspielbegriffe jedenfalls hinsichtlich der Erheblichkeitsschwelle. Andererseits kann unabhängig vom Anknüpfen an eine unerhebliche oder erhebliche Höhe des Entgelteinsatzes ein Spiel sowohl ordnungs- als auch strafrechtlich als Glückspiel eingestuft werden und sich lediglich in der Folge unterschiedlich auswirken. Somit kann auch das Argument der „Verwaltungsakzessorietät“ des § 284 StGB nicht durchgreifen, da diese durch straf- und ordnungsrechtlich unterschiedliche Eingriffsschwellen dem Grundsatz nach nicht beeinträchtigt wird. Die unterschiedlichen Eingriffsschwellen im Rahmen der Voraussetzung „Glückspiel“ lassen die Möglichkeit eines Bereichs der Straflosigkeit beim Fehlen einer behördlichen Erlaubnis unberührt. Aus einer dem strafrechtlichen Glückspielbegriff niedrigschwelligeren behördlichen Erlaubnispflicht erwächst kein zwingender Widerspruch zur Strafbarkeit nach § 284 StGB. Denn es bleibt dem bundesrechtlich geregelten Strafrecht frei belassen, eine tatbestandliche Strafbarkeit selbst ohne Erlaubnis aus strafrechtlichen Erwägungen erst bei Glückspiel mit bestimmtem Verlustrisiko anzunehmen. Die strafrechtliche Beurteilung, ob und ab welcher Höhe eine solche bei Online-Spielen mit jedenfalls der Möglichkeit einer häufigen Wiederholung und verhältnismäßig einfacher Mehrfachanmeldung anzunehmen ist, ist nicht Gegenstand des Verfahrens.

65

Auch der Einwand der im Wesentlichen gleichen Zwecke des glückspielrechtlichen Ordnungsrechts und der Strafbarkeit nach § 284 StGB greift nicht durch. Es ist der Klägerseite zuzugeben, dass die verfolgten Zwecke ähnlich sind, da auch das Strafrecht wie das Ordnungsrecht general- und spezialpräventive Zwecke verfolgt. Jedoch verbleibt im Strafrecht stets auch ein repressiver Zweck der Sühne für vergangenes Unrecht, der dem ordnungsrechtlichen Gefahrabwehrrecht fremd ist. Von einer deckungsgleichen Zweckverfolgung und darauf beruhenden zwingenden Einheitlichkeit kann somit nicht die Rede sein.

66

Auch die verfassungsrechtlichen Einwendungen im Hinblick auf die Annahme eines Totalverbots der Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG greifen nicht durch. Der Antragstellerseite steht eine Umstellung ihres Angebots auf einen gem. §§ 4 ff. GlüStV 2021 erlaubnisfähigen Inhalt frei. Im Übrigen entbindet das tatbestandliche Vorliegen eines unerlaubten Glückspiels im glückspielrechtlichen Sinne die Glückspielbehörden nicht davon, auf Rechtsfolgenseite im Rahmen der Ermessensausübung die Verhältnismäßigkeit von glückspielrechtlichen Aufsichtsmaßnahmen zu prüfen.

67

Für die Tatbestandsmäßigkeit kommt es somit auf eine Mehrfachteilnahme nicht an.

68

c. Die Untersagungsverfügung ist auch im Übrigen nicht rechtswidrig.

69

Sie ist gem. § 1 Abs. 1 VwVfG LSA i.V.m. § 37 Abs. 1 VwVfG hinreichend bestimmt, da sie für die Klägerin als Adressatin hinreichend bestimmbar und geeignete Grundlage für die zwangsweise Durchsetzung ist. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsakts nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts. Bei der Ermittlung des objektiven Erklärungswertes sind alle dem Empfänger bekannten oder erkennbaren Umstände heranzuziehen, insbesondere auch die Begründung des Verwaltungsakts (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21/12 – juris Rn. 13 f.).

70

Danach ist die Regelung für die Klägerin hinreichend bestimmbar. Im Bescheidstenor ist die betreffende Internetseite konkret bezeichnet. Unschädlich ist dabei die Nennung als „insbesondere“-Einschub. Eine Bezeichnung ist hinreichend konkret erfolgt, erfasst aber auch gleichartige Internetseiten mit veränderter Schreibweise und dient somit der Verhinderung von Umgehungsversuchen. Eine bloße abstrakt-generelle Wiedergabe des Gesetzes liegt somit nicht vor. Nach dem zugrundeliegenden materiellen Recht – der Regulierung des Glücksspiels im Internet – bedarf es zur Effektivität der Gefahrenabwehr nicht der konkreten Benennung bestimmter Spielformen, wenn ein umfassendes Spielangebot mit einheitlicher Darstellung erfolgt (vgl. VG Regensburg, U.v. 10.11.2016 – RO 5 K 16.853 – juris Rn. 89). Es genügt aufgrund der Schnelllebigkeit der Angebotsänderung, wenn, wie in den Bescheidsgründen – und auch

schon in der Anhörung – beispielhaft geschehen, das zu einem benannten Zeitpunkt abrufbare Spielangebot dargestellt wird, um beim hinsichtlich des eigenen Glücksspielangebots sachkundigen Empfänger den konkreten Untersagungs Willen hinreichend deutlich zum Ausdruck zu bringen. Eine Unbestimmtheit hinsichtlich des unentgeltlichen Angebots ist ebenso nicht gegeben, da aus dem Bescheid eindeutig zu erkennen ist, dass dieser Teil von der Untersagung gerade nicht erfasst wird bzw. werden soll (vgl. S. 11 des Bescheides).

71

Die Untersagungsverfügung ist auch nicht unverhältnismäßig oder ermessenfehlerhaft. Insbesondere kommen mildere, gleich geeignete Mittel nicht in Betracht. Die Untersagung lediglich einer Mehrfachteilnahme eines Nutzers ist gegenüber der Untersagung schon der ersten entgeltlichen Teilnahme nicht gleich geeignet.

72

3. Der Bescheid ist auch im Übrigen rechtmäßig und nicht rechtsverletzend. Insbesondere ist die Umsetzungsfrist von zwei Wochen nicht unverhältnismäßig kurz. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb eine technische Umsetzung in Form einer Anpassung oder erforderlichenfalls einer Abschaltung der Internetseite nicht innerhalb dieser Frist zu erfüllen sein sollte.

73

Da die Untersagung rechtmäßig und deshalb nicht aufzuheben ist, greift auch der entsprechende Einwand der Klägerin hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung und Kostenentscheidung im Bescheid nicht durch. Im Übrigen sind Rechtsfehler hinsichtlich der Androhung und Kostenentscheidung weder geltend gemacht noch sonst ersichtlich.

74

II. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

75

III. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit sowie zur Abwendungsbefugnis ergibt sich aus § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 713 ZPO.

76

IV. Die Berufung wird gem. §§ 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassen, da die Sache hinsichtlich der Auslegung des glücksspielrechtlichen Entgeltbegriffs grundsätzliche Bedeutung hat. Die Sache ist klärungsbedürftig, da die Frage nicht ohne weiteres aus dem Gesetz zu lösen und auch nicht bereits durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt ist (vgl. Happ in Eyermann: VwGO, 16. Auflage 2022, § 124 Rn. 38).