VG München, Urteil v. 14.11.2024 – M 27 K 23.2236

Titel:

Glücksspielrechtliche Erlaubnis für virtuelle Automatenspiele, Nebenbestimmungen, Werbung, Bescheid, Nebenbestimmung, Hinterlegung, Kennzeichnung, Erlaubnis, Dienstleistungen, Spielsucht, Kostenentscheidung, Nachweis, Rechtsgrundlage, Verfahren, Zustellung, Kosten des Verfahrens, Art und Weise, Vermeidung von Wiederholungen, Klageerledigung, Rechtsverletzung, Glücksspielstaatsvertrag, Werbebeschränkungen, Spielerschutz

Normenketten:

GlüStV 2021 § 1
GlüStV 2021 § 4a
GlüStV 2021 § 4c Abs. 2
GlüStV 2021 § 4d
GlüStV 2021 § 5
GlüStV 2021 § 6j Abs. 1
GlüStV § 22a

Schlagworte:

Glücksspielrechtliche Erlaubnis für virtuelle Automatenspiele, Nebenbestimmungen, Werbung, Bescheid, Nebenbestimmung, Hinterlegung, Kennzeichnung, Erlaubnis, Dienstleistungen, Spielsucht, Kostenentscheidung, Nachweis, Rechtsgrundlage, Verfahren, Zustellung, Kosten des Verfahrens, Art und Weise, Vermeidung von Wiederholungen, Klageerledigung, Rechtsverletzung, Glücksspielstaatsvertrag, Werbebeschränkungen, Spielerschutz

Tenor

I. Soweit das Verfahren in der Hauptsache für erledigt erklärt wurde, wird es eingestellt.

II. Ziff. B 26 Satz 3 im Bescheid der Beklagten vom 3. April 2023 wird aufgehoben. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

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

IV. 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.

Tatbestand

1
Die Klägerin wendet sich gegen verschiedene Nebenbestimmungen in einer ihr von der Beklagten erteilten Erlaubnis zur Veranstaltung von virtuellen Automatenspielen.

2
Die Klägerin beantragte bei der Beklagten am 10. September 2021 die Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung von virtuellen Automatenspielen und legte im weiteren Verlauf zusätzliche Unterlagen hierzu vor.

3
Mit Bescheid vom 3. April 2023, der Klägerin mit Postzustellungsurkunde am 6. April 2023 zugestellt, erteilte die Beklagte der Klägerin unter Nr. 1 die Erlaubnis zur Veranstaltung von virtuellen Automatenspielen auf einer bestimmten abrufbaren Internetseite.

4
Unter „B. Inhalts- und Nebenbestimmungen“ erließ die Beklagte unter anderem folgende Nebenbestimmungen:

5
„3. Die Erlaubnisinhaberin hat den Geschäftsbetrieb in der Form dieser Erlaubnis sowie der zugrundeliegenden Unterlagen und Anlagen unverzüglich nach Zustellung dieses Bescheids aufzunehmen. (…)“

6
„4. Die Erlaubnisinhaber ist verpflichtet, jede Änderung der für die Erteilung der Erlaubnis maßgeblichen Umstände unverzüglich der Aufsichtsbehörde anzuzeigen. (…Satz 2…). Die Änderungen dürfen erst nach Bestätigung der Unbedenklichkeit umgesetzt werden.“

7
„8. (…Sätze 1 bis 4…) Die Erlaubnisinhaber muss vor Abschluss jedes Einzahlungsvorgangs sowie bei jeder Festlegung und Änderung des anbieterübergreifenden Einzahlungslimits die erforderlichen Daten gemäß der Technischen Richtlinie Zentraldateien zum Abgleich an die Zentraldateien der Aufsichtsbehörde übermitteln. Hierzu ist die Erlaubnisinhaberin unmittelbar bei Aufnahme des Geschäftsbetriebs verpflichtet, sich auf ihre Kosten an die Zentraldateien der Aufsichtsbehörde anzuschließen. (…)“

8
„9. Die Erlaubnisinhaberin darf einem Spieler die Teilnahme am virtuellen Automatenspiel nur ermöglichen, wenn sie unmittelbar vor Beginn des ersten Spiels des Spielers die erforderlichen Daten gemäß der Technischen Richtlinie Zentraldateien an die Zentraldateien zum Abgleich übermittelt hat und der Erlaubnisinhaberin nicht unverzüglich zurückübermittelt worden ist, dass der Spieler bereits aktiv geschaltet ist. Die Erlaubnisinhaberin hat technisch sicherzustellen, dass das parallele Spiel von öffentlichen Glücksspielen durch einen Spieler unterbleibt und die Wartefrist von fünf Minuten eingehalten wird. Hierzu ist die Erlaubnisinhaberin unmittelbar bei Aufnahme des Geschäftsbetriebs verpflichtet, sich auf ihre Kosten an die Zentraldateien der Aufsichtsbehörde anzuschließen. Die diesbezügliche Technische Richtlinie (…) ist in der jeweils geltenden Fassung umzusetzen und in der aktuellen Fassung beigefügt. Die Erlaubnisinhaberin meldet den Zentraldateien, dass der Spieler bei ihr nicht mehr aktiv geschaltet ist, wenn der Spieler dies veranlasst oder wenn seit seiner letzten Eingabe mehr als 30 Minuten vergangen sind. Die Erlaubnisinhaberin schafft hierfür für den Spieler eine wahrnehmbare und leicht auffindbare Möglichkeit, die Meldung selbst zu veranlassen. Dem Spieler ist die Zeit seit der letzten Übermittlung der Information, dass er aktiv geschaltet ist, anzuzeigen. Nach Ablauf von 60 Minuten seit der letzten Übermittlung der Information, dass der Spieler aktiv geschaltet ist, oder seit der letzten Bestätigung ist der Spieler auf die verstrichene Zeit hinzuweisen und die Kenntnisnahme des Hinweises durch ihn ausdrücklich zu bestätigen (sog. Reality Check). Eine weitere Spielteilnahme an virtuellen Automatenspielen darf erst fünf Minuten nach der Bestätigung der Kenntnisnahme des Hinweises ermöglicht werden. Wird ein anbieterbezogenes Spielkonto gelöscht, ist dies unverzüglich an die Zentraldateien der Aufsichtsbehörde zu melden.“

9
„12. Auf Verlangen sind der zuständigen Aufsichtsbehörde und den von ihr beauftragten Personen weitere Auskünfte über den Spielbetrieb zu erteilen.

10
Der Aufsichtsbehörde oder den von ihr beauftragten Personen sind im Bedarfsfall darüber hinaus unverzüglich ein Schnittstellenzugang zu den Servern oder andere Möglichkeiten zur Prüfung aller Spielevorgänge in Echtzeit, über die virtuelle Automatenspiele abgewickelt werden, zu ermöglichen.“

11
„13. Die Erlaubnisinhaberin darf nach Maßgabe der folgenden Inhalts- und Nebenbestimmungen für ihr mit diesem Bescheid erlaubtes Glücksspielangebot werben:

12
a. (…Sätze 1 und 2…). Werbung, die Gewinne verführerisch in Aussicht stellt, ist unzulässig.

(…)

13
e. Soweit mit nach Ziffer 35 gestatteten Bonusaktionen oder Rabattsystemen, die sich direkt oder indirekt an den Spieler richten, geworben werden soll, wird die Werbung für diese zur besseren Erreichung des

Kanalisierungsziels gemäß § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 für den Zeitraum der Gültigkeit dieser Erlaubnis gestattet (…).

14
f. Dauerwerbesendungen sind verboten.

(…)

15
h. Die Werbung für unentgeltlich angebotene (…) virtuelle Automatenspiele im Sinne des § 6j Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 sind unzulässig.

(…)

16
k. Werbung im öffentlichen Raum (z.B. auf Plakatwänden, Litfaßsäulen sowie in und an Fahrzeugen des öffentlichen Personennahverkehrs) ist verboten.

(…)

17
p. Influencer-Marketing ist unzulässig.

18
q. Unzulässig ist die werblich ausgerichtete Kooperation mit Personen, die das eigene oder fremde Spiel filmen oder über Rundfunk oder in sozialen Netzwerken verbreiten oder live übertragen.

19
r. Soweit für die Internetwerbung Rich Media Formate (Audio, Video, Animation) eingesetzt werden, ist insbesondere der Einsatz von Triggern nicht erlaubt.

(…)

20
t. Affiliate-Marketing ist nur unter der Maßgabe statthaft, dass auf der Internetseite des Affiliate ausschließlich Glücksspielangebote von Veranstaltern verlinkt werden, die im Besitz einer entsprechenden Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 sind.

21
u. (…1. Absatz…). Beim Aufrufen der Internetseite hat ein Hinweis auf die Vergütung des Affiliate im Falle der Registrierung bei den dargestellten Glücksspielanbietern in deutlicher, gut wahrnehmbare Form und Größe zu erscheinen. Die Dauer der Einblendung des Hinweises muss so bemessen sein, dass ein durchschnittlicher Nutzer in der Lage ist, diese Information vollständig aufzunehmen.

22
v. Bezahlte Veröffentlichungen müssen so gestaltet sein, dass sie als Werbung für den Empfänger erkennbar sind. Werbung muss vom redaktionellen Teil durch deutlich wahrnehmbare Kennzeichnung und Gestaltung abgegrenzt werden. Im Übrigen gelten die werberechtlichen Regelungen.

23
w. Werbung für virtuelles Automatenspiel (…) ist bei öffentlichen Filmveranstaltungen, die sich vorwiegend an Kinder und Jugendliche richten, verboten und im Übrigen erst nach 21 Uhr zulässig.“

(…)

24
26. (…Satz 1…). Die Darstellung der Geschäftszahlen im Jahresabschlussbericht hat in einer Spartenübersicht getrennt nach dem Deutschlandgeschäft gemäß § 4a GlüStV 2021 und den restlichen Geschäftsvorfällen zu erfolgen. Zusätzlich muss eine Cash-Flow-Rechnung nach IAS 7 eingereicht werden, welche Auskunft über sämtliche Einund Auszahlungsvorgänge im Berichtsjahr (12-Monatsübersicht) gibt.“

(…)

25

35. Zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV 2021 kann die Erlaubnisinhaberin auf eigene Rechnung Preisnachlässe (Rabatte) in Höhe von 10% auf den Spieleinsatz (inkl. Gebühren) gewähren. Der gewährte Rabatt darf den Betrag von 100 EUR pro 12 Monate und Spieler nicht übersteigen. Andere Vergünstigungen (Boni) können in einem Wert von bis zu 10% des Spieleinsatzes (inkl. Gebühren) gewährt werden. Der gewährte Bonus darf den Betrag von 100 EUR pro 12 Monate und Spieler nicht übersteigen. Boni- und Rabattaktionen dürfen nur solange und soweit erfolgen, wie sie geeignet sind, die Ziele des § 1 GlüStV 2021 zu verwirklichen, insbesondere den Schwarzmarkt zu bekämpfen. Die Kanalisierungswirkung der einzelnen Aktionen ist durch die Erlaubnisinhaberin laufend zu überprüfen. Einmal jährlich ist ein Bericht zu sämtlichen Bonusaktionen oder Rabattsystemen vorzulegen, auf dessen Grundlage die Wirksamkeit und Notwendigkeit dieser Maßnahmen zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV 2021 beurteilt werden kann. Der Bericht muss Aussagen zu folgenden Punkten enthalten: (…)“

26
Zur Begründung führte die Beklagte in diesem Bescheid im Wesentlichen aus, die Nebenbestimmungen hätten ihre Rechtsgrundlage in den hierzu einschlägigen Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags 2021, seien erforderlich und auch verhältnismäßig. Sie dienten insbesondere der Sicherstellung der in § 1 GlüStV 2021 geregelten Ziele des Staatsvertrags. Zur Nebenbestimmung B 9 ist u.a. ausgeführt, die Spielpause von fünf Minuten diene – wie die Spielpausen im terrestrischen Bereich – der Reduzierung der Ereignisfrequenz und dem bewussteren Spiel. Sie solle zudem Spielern die Kontrolle über ihr Spielverhalten erleichtern. Zur Nebenbestimmung B 13 ist ausgeführt, die nachstehenden Inhalts -und Nebenbestimmungen flankierten die staatsvertraglichen Regelungen in § 5 GlüStV 2021. Zur Nebenbestimmung B 26 ist sinngemäß ausgeführt, hierdurch solle die Überwachung der finanziellen Leistungsfähigkeit, der Wirtschaftlichkeit des Betriebs sowie der Mittelherkunft und -verwendung sichergestellt werden. Auf die Begründung in diesem Bescheid im Übrigen wird Bezug genommen.

27
Die Klägerin ließ am ... Mai 2023 Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München erheben und zuletzt sinngemäß beantragen,

28
die Nebenbestimmungen B 3 Satz 1, B 4 Satz 3, B 8 Sätze 5 und 6, B 9, B 12, B 13 Buchst. a Satz 3, e Satz 1, f, h, k, p, q, r, t, u Abs. 2, v, B 26 Sätze 2 und 3 und B 35 im Bescheid vom 3. April 2023 aufzuheben.

29
Zur Begründung lässt sie im Wesentlichen ausführen, dass die Klage als isolierte Anfechtungsklage zulässig sei. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Auffassung des Schrifttums sei die Anfechtung einer Nebenbestimmung unter der Voraussetzung einer prozessualen Teilbarkeit des Verwaltungsakts statthaft, was vorliegend der Fall sei. Die angegriffenen Nebenbestimmungen seien nicht erforderlich im Sinne von § 4c Abs. 2 GlüStV 2021. Zur Nebenbestimmung B 3 wird sinngemäß ausgeführt, durch diese Nebenbestimmung werde die Klägerin gezwungen, auch aus ihrer Sicht rechtswidrige Nebenbestimmungen einzuhalten. Die Nebenbestimmung B 4 Satz 3 sei nicht erforderlich, da die Anzeige einer Änderung genügen müsse. Wenn eine nicht als unbedenklich eingestufte Veränderung vollzogen werde, wäre die Erlaubnis (nach Anhörung) zu widerrufen. Die Nebenbestimmung B 8 Sätze 5 und 6 sehe eine die Rechte der Klägerin verletzende Verpflichtung vor, an einer im vorgesehenen Umfang rechtswidrigen Vorratsdatenspeicherung teilzunehmen. Zur Nebenbestimmung B 9 lässt die Klägerin vortragen, jedenfalls in der Situation, in der sich der Spieler bei demselben Glücksspielanbieter nach 30-minütiger Inaktivität wieder aktiv schalten wolle, um das gleiche Glücksspiel ohne Anbieterwechsel fortzusetzen, sei die Einhaltung einer Wartefrist von weiteren fünf Minuten widersinnig, unverhältnismäßig und daher rechtswidrig. Die Nebenbestimmung B 12 sei ebenfalls datenschutzrechtswidrig, da die Klägerin in unzulässiger Weise verpflichtet werde, an Datenschutzverletzungen zulasten ihrer Kunden unter Offenlegung ihrer Geschäftsgeheimnisse mitzuwirken. Die Nebenbestimmung B 13 Buchst. a Satz 3 sei unbestimmt, da nicht ersichtlich sei, wann Werbung Gewinne verführerisch in Aussicht stelle. Zur Nebenbestimmung B 13 Buchst. e Satz 1 wird vorgetragen, wenn sich das von der Klägerin angebotene erlaubte virtuelle Automatenspiel auf dem Markt gegen das dort noch weitgehend vorherrschende unerlaubte Automatenspiel durchsetzen solle, dann sei es essenziell, dass die Klägerin ihr Angebot auch als attraktives Angebot bewerben könne. Das gelte auch für Werbung mit nach Ziffer B 35 gestalteten Bonusaktionen und Rabattsystemen. Gegen Nebenbestimmung B 13 Buchst. f wird eingewandt, es gebe

keinen Anlass, Dauerwerbesendungen zu verbieten, da sie schlicht längere Sendungen seien, in denen der Werbecharakter erkennbar im Vordergrund stehe. Eine Beschränkung auf 90 Sekunden Dauer sei willkürlich. Zur Nebenbestimmung B 13 Buchst. h wird ausgeführt, hier gehe es um rechtswidrige Werbebeschränkung für Demo-Spiele, die aber keine Glücksspiele seien. Hinsichtlich der Nebenbestimmung B 13 Buchst. k lässt die Klägerin vortragen, das Totalverbot der Werbung im öffentlichen Raum gehe über § 5 GlüStV hinaus, sei nicht erforderlich und verstoße gegen das Übermaßverbot. Die Nebenbestimmung B 13 Buchst. p sei unverhältnismäßig und auch unnötig, da die Werbung ohnehin keinem Dritten überlassen werden dürfe. Auch die Nebenbestimmung B 13 Buchst. q sei unverhältnismäßig, da nicht jedes Streaming werblich sei. Die Nebenbestimmung B 13 Buchst. r sei nicht erforderlich, da nicht ersichtlich sei, weshalb sie eher erforderlich sei als bei anderen Formaten. Die Nebenbestimmung B 13 Buchst. t gehe an der Rechtswirklichkeit vorbei, da die Klägerin nicht für ein Drittverhalten des Affilate verantwortlich sei und hierauf auch keinen Einfluss habe. Die Nebenbestimmung B 13 Buchst. u Abs. 2 gehe über § 5 Abs. 2 Satz 8 GlüStV hinaus, eine Erforderlichkeit sei nicht erkennbar. Hinsichtlich der Nebenbestimmung B 13 Buchst. v wird vorgetragen, die Vorgabe richte sich an Dritte, nicht an die Klägerin als Veranstalterin, weshalb diese auch nicht dafür einstehen könne, dass Dritte entsprechende Vorgaben einhalten würden. Für die Nebenbestimmung B 26 Sätze 2 und 3 gebe es keine Rechtsgrundlage. Schließlich wird zur Nebenbestimmung B 35 eingewandt, eine Pflicht zur Begrenzung der zulässigen Boni- und Rabattaktionen finde sich im gesamten Glücksspielstaatsvertrag 2021 nicht, eine solche Begrenzung sei auch nicht erforderlich. Mit Schriftsatz vom … November 2024 ließ die Klägerin ihr Vorbringen vertiefen.

30
Die Beklagte beantragt,

31
die Klage abzuweisen.

32
Unter Bezugnahme auf die Begründungen zu den einzelnen Nebenbestimmungen im streitgegenständlichen Bescheid tritt sie der Klage mit umfangreichen Schriftsätzen vom 3. September und 29. Oktober 2024 entgegen. Darin wird insbesondere ausgeführt, dass die Regelung zum Anschluss an die zentrale Limitdatei und deren Nutzung nicht gegen die Regelungen des Datenschutzrechts verstoßen würden. Die Datenverarbeitung erfolge auf der Grundlage der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), die entsprechenden Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag 2021 seien als Ergebnis einer Datenschutzfolgenabschätzung gefasst worden. Das ergebe sich auch aus den amtlichen Erläuterungen zu diesem Vertrag. Zur Nebenbestimmung B 26 wird ausgeführt, diese sei nicht isoliert anfechtbar, die Erlaubniserteilung ohne diese Nebenbestimmung sei nicht durchsetzbar. Diese beruhe auf der Befugnis zur Regelung der Überwachung der Erlaubnisvoraussetzungen, zu denen insbesondere die rechtmäßige Herkunft der zum Betrieb benötigten Mittel sowie die Leistungsfähigkeit zur Bestreitung des Betriebs aus Eigenmitteln und zu Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung von Kosten und Abgaben zählten. Die Überwachung betreffe die Veranstaltung öffentlicher Glücksspiele in Deutschland. Deshalb sei die Überprüfung für den Betrieb in Deutschland zu gewährleisten. Die Regelung sei verhältnismäßig. Das betreffe den Nachweis des Kapitalflusses nach Buchführungsstandard IAS 7. Nur so sei die ordnungsgemäße Mittelherkunft und -verwendung darstellbar.

33
In der mündlichen Verhandlung am 14. November 2024 erklärte der Vertreter der Beklagten, die Nebenbestimmung B 13 Buchst. k werde folgendermaßen ergänzt: „… Personenverkehrs) im Zeitraum von 6 bis 21 Uhr ist verboten“. Ferner erklärt er, die Nebenbestimmung B 13 Buchst. w werde folgendermaßen neu gefasst: „Werbung für virtuelles Automatenspiel und Online-Poker ist bei öffentlichen Filmvorführungen, die sich nicht ausschließlich an Erwachsene richten (FSK 18), verboten.“ Daraufhin erklärten die Beteiligten die Klage hinsichtlich der neugefassten Nebenbestimmung B 13 Buchst. w in der Hauptsache für erledigt.

34
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakte in diesem Verfahren sowie auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung verwiesen.

Entscheidungsgründe

35
1. Soweit die Klage hinsichtlich der Nebenbestimmung B 13 Buchst. w des streitgegenständlichen Bescheids in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt wurde, war das Verfahren entsprechend § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen.

36
2. Durch die Nebenbestimmung B 26 Satz 3 im Bescheid der Beklagten vom 3. April 2023 wird die Klägerin in ihren Rechten verletzt, weshalb diese Nebenbestimmung aufzuheben war. Im Übrigen ist die jeweils zulässige Klage gegen die Nebenbestimmungen dieses Bescheids unbegründet, da die Klägerin durch diese Nebenbestimmungen nicht in ihren Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

37
2.1. Die Nebenbestimmung B 26 Satz 3 ist rechtswidrig, verletzt die Klägerin in ihren Rechten und war deshalb aufzuheben. Die Beklagte hat nicht deutlich werden lassen, aus welchen konkreten Gründen es notwendig und sachgerecht ist, zusätzlich zu den geforderten Jahresabschlüssen und Lageberichten des Unternehmens der Klägerin für den Nachweis des Kapitalflusses auch eine Cash-Flow-Rechnung nach dem Buchführungsstandard IAS 7 zu verlangen. Der bloße Hinweis auf die Anforderungen des Nachweises einer ordnungsgemäßen Mittelherkunft und -verwendung unter Zitierung des § 4a Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (v. 29.10.2020, DVBl 2021 S. 97, 288, in Kraft getreten am 1.7.2021 – Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021) ist hierfür nach Auffassung der Kammer nicht ausreichend. Da diese Nebenbestimmung aufgrund ihrer prozessualen Teilbarkeit (Durchsetzbarkeit der erteilten Erlaubnis auch ohne diese Nachweisart) nicht als Inhaltsbestimmung zu qualifizieren und damit selbstständig anfechtbar ist (näher hierzu OVG LSA, B.v. 24.4.2023 – 3 M 6/23 – juris Rn. 7 ff., m.w.N.), ist die Klage insoweit zulässig und aus den oben genannten Gründen auch begründet.

38
2.2. Die Nebenbestimmungen B 3 Satz 1, B 4 Satz 3, B 8 Sätze 5 und 6, B 9, B 12, sowie B 26 Satz 2 sind gemäß § 4c Abs. 2 GlüStV 2021 geboten, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags nach § 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 GlüStV 2021 sicherzustellen.

39
2.2.1. Durch die Nebenbestimmung B 3 Satz 1 wird die Klägerin schon deshalb nicht in ihren Rechten verletzt, da sie nach dieser Regelung (nur) verpflichtet ist, rechtmäßige Nebenbestimmungen einzuhalten, also solche, die vom erkennenden Gericht für rechtmäßig gehalten werden und die ferner nicht entweder von der Beklagten nachträglich geändert oder vom Gericht im vorliegenden Urteil aufgehoben wurden.

40
2.2.2. Auch die Nebenbestimmung B 4 Satz 3 unterliegt keinen rechtlichen Zweifeln. Sie ist erforderlich gemäß § 4c Abs. 2 GlüStV, dass sie gegenüber der von der Klägerin vorgetragenen, der Beklagten zur Verfügung stehenden Widerrufsmöglichkeit zur Durchsetzung von unrechtmäßigen Änderungen der für die Erteilung maßgeblichen Umstände das mildere Mittel darstellt. Aus diesem Grund ist sie auch geboten, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags nach § 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 GlüStV 2021 sicherzustellen. Es ist der Klägerin zuzumuten, die Bestätigung der Unbedenklichkeit von der Beklagten angezeigten Änderungen abzuwarten, bevor sie diese umsetzt.

41
2.2.3 Die Nebenbestimmung B 8 Sätze 5 und 6 ist ebenfalls rechtmäßig. Sie sieht entgegen der Auffassung der Klägerin insbesondere keine rechtswidrige Vorratsdatenspeicherung vor, an der die Klägerin teilzunehmen habe. Rechtsgrundlage für die Regelung zum Zeitpunkt, Ablauf und Inhalt der Datenübermittlung zur Umsetzung der Regelung zum Anschluss der Klägerin an die Limitdatei und zum Verbot der Spielteilnahme ohne Festlegung eines anbieterübergreifenden monatlichen Einzahlungslimits sowie zum Verbot von das anbieterübergreifende monatliche Einzahlungslimit übersteigenden Einzahlungen sind § 6c Abs. 5 Satz 1 und Abs. 6 Satz 1 GlüStV 2021. Mit Schriftsatz vom 3. September 2024 (S. 6 bis 33) hat die Beklagte überzeugend dargelegt, aus welchen Gründen dieser Anschluss der Klägerin und auch die Nutzung der Limitdatei nicht gegen die Regelungen des Datenschutzrechts verstößt. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird hierauf Bezug genommen, da das Gericht diesen Ausführungen folgt (§ 117 Abs. 5 VwGO).

42
2.2.4 Die Nebenbestimmung B 9 unterliegt ebenfalls keinen rechtlichen Bedenken. Auch in der besonderen Situation, in der sich der Spieler bei demselben Glücksspielanbieter nach 30-minütiger Inaktivität wieder aktiv schalten will, um das gleiche Glücksspiel ohne Anbieterwechsel fortzusetzen, ist die Einhaltung einer Wartefrist von weiteren fünf Minuten entgegen der Auffassung der Klägerin weder widersinnig noch unverhältnismäßig und daher auch nicht rechtswidrig. Sie entspricht zudem der Regelung des § 4c Abs. 2 GlüStV 2021, weil sie geboten ist, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags nach § 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 GlüStV 2021 sicherzustellen. Zwar ergibt sich aus § 6h Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 keine unmittelbare aufsichtsrechtliche Pflicht der Beklagten, in der von der Klägerin geschilderten Situation eine Wartefrist von weiteren fünf Minuten vorzusehen, doch ist das aus Gründen des Spielerschutzes (§ 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV 2021) nachvollziehbar und sachgerecht. Die Wartefrist dient – wie die Spielpausen im terrestrischen Bereich – der Reduzierung der Ereignisfrequenz und dem bewussteren Spiel und soll zudem Spielern die Kontrolle über ihr Spielverhalten erleichtern. Weder der Wortlaut der genannten Norm noch die Gesetzessystematik spricht gegen eine solche Regelung, auch nicht die gesetzgeberische Wertung des § 4 Abs. 5 Nr. 5 Satz 4 GlüStV 2021 und auch nicht der – von der Klägerin eingewandte – Gedanke einer Gleichbehandlung aller Spieler in Anlehnung an Art. 3 Abs. 1 GG.

43
2.2.5. Auch die Nebenbestimmung B 12 ist rechtmäßig. Auch sie entspricht der Regelung des § 4c Abs. 2 GlüStV 2021, weil sie geboten ist, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags nach § 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 GlüStV 2021 sicherzustellen. Rechtsgrundlage für diese Nebenbestimmung ist § 4a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. e GlüStV 2021, wonach eine Erlaubnis für virtuelles Automatenspiel u.a. nur dann erteilt werden darf, wenn der Antragsteller Schnittstellen zur Prüfung aller Spielvorgänge in Echtzeit zur Verfügung stellt. Durch diese Nebenbestimmung werden Rechte der Klägerin nicht verletzt, im Gegenteil schränkt diese Nebenbestimmung das Recht auf unverzüglichen Schnittstellenzugang auf den Fall des Vorliegens eines Bedarfsfalles („im Bedarfsfall“) ein, von dem in der genannten glücksspielrechtlichen Bestimmung nicht die Rede ist.

44
2.3. Die werbungsbezogenen Nebenbestimmungen B 13 Buchst. a Satz 3, e Satz1, f, h, k, p, q, r, t, u Abs. 2 und v sowie die mit einer werbungsbezogenen Nebenbestimmung in Zusammenhang stehenden Nebenbestimmung B 35 sind ebenfalls gemäß § 4c Abs. 2 GlüStV 2021 geboten, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags nach § 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 GlüStV 2021 sicherzustellen.

45
2.3.1. Die Nebenbestimmung B 13 Buchst. a Satz 3, wonach Werbung, die Gewinne verführerisch in Aussicht stellt, unzulässig ist, ist rechtmäßig. Rechtsgrundlage für diese Nebenbestimmung ist § 5 Abs. 1 Satz 3 GlüStV 2021. Sie entspricht zudem der Regelung des § 4c Abs. 2 GlüStV 2021, weil sie geboten ist, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags nach § 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 GlüStV 2021 sicherzustellen. Gemäß § 5 Abs. 2 GlüStV 2021 darf Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel den Zielen des § 1 GlüStV 2021 nicht zuwiderlaufen (Satz 1). Die Werbung darf nicht übermäßig sein (Satz 2). Werbung hat maßvoll und strikt begrenzt auf das zu sein, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den erlaubten Glücksspielen zu lenken. Eine Politik der kontrollierten Expansion mit einem „gewissen Werbeumfang“ hat der Europäische Gerichtshof nur für zulässig erklärt, soweit dies erforderlich ist, um Spieler, die verbotenen geheimen Spiel- oder Wetttätigkeiten nachgehen, zum legalen Angebot hinzulenken. Werbung darf jedoch insbesondere nicht gezielt Unentschlossene anreizen und zur Teilnahme motivieren wollen. Unzulässig ist es auch, die Anziehungskraft des Spiels durch zugkräftige Werbebotschaften zu erhöhen, die bedeutende Gewinne verführerisch in Aussicht stellen (näher hierzu OVG LSA, B.v. 15.6.2023 – 3 M 14/23 – juris Rn. 34 f. m.w.N.). Dem trägt die vorliegende Nebenbestimmung Rechnung.

46
2.3.2. Die angegriffenen Nebenbestimmungen B 13 Buchst. e Satz 1 und B 35 begegnen ebenfalls keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Die Nebenbestimmung B 13 Buchst. e Satz 1, nach welcher bei Werbung mit Rabatten und Boni der Kreis der Begünstigten, Anlass und Dauer der Aktion sowie die Höhe der Vergünstigungen eindeutig hervorgehen müssen und eine Evaluierung dieser Werbung im Rahmen der allgemeinen Evaluierungsverpflichtung zu erfolgen hat, ist rechtmäßig. Rechtsgrundlage ist § 5 Abs. 1 Satz 3 GlüStV 2021. Danach sind in der Erlaubnis Inhalts- und Nebenbestimmungen u.a. zur Ausgestaltung der

Werbung für öffentliches Glücksspiel festzulegen. Die Nebenbestimmung ist gemäß § 4c Abs. 2 GlüStV 2021 geboten, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags nach § 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 GlüStV 2021 sicherzustellen. Gemäß § 5 Abs. 2 GlüStV 2021 darf Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel den Zielen des § 1 GlüStV 2021 nicht zuwiderlaufen. Werbung darf insbesondere nicht gezielt Unentschlossene anreizen und zur Teilnahme motivieren wollen (näher hierzu OVG LSA, B.v. 15.6.2023 – 3 M 14/23 – juris Rn. 40 ff. m.w.N.)

47
Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 geht von dem auch im Wettbewerbsrecht geltenden Werbebegriff aus. Werbung ist danach in Übereinstimmung mit Art. 2 Buchst. a RL 2006/114/EG „jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen zu fördern“. Werbung setzt danach eine ganz weit zu verstehende Äußerung mit dem Ziel der Absatzförderung voraus. Sie ist in keiner Weise auf die Formen klassischer Werbung beschränkt. Der weit zu verstehende Begriff der Werbung erfasst jede Art von Werbung, außer der unmittelbar produktbezogenen Werbung also auch die mittelbare Absatzförderung sowie geschäftliche Handlungen zugunsten eines fremden Unternehmens. Soweit die Definition noch auf eine subjektive Komponente (Ziel der Absatzförderung) abstellt, ist dies im Sinne einer objektiven Zweckrichtung zu verstehen.

48
Bei der Werbung mit Rabatten und Boni handelt es sich um verkaufsfördernde Maßnahmen, die geeignet sind, eine unreflektierte Spielteilnahme und damit die Glücksspielsucht zu fördern. Ohne die hier fraglichen Beschränkungen wäre eine im Hinblick auf die Förderung der Glücksspielsucht problematische Werbung jederzeit über einen unbeschränkten Zeitraum für einen unbeschränkten Personenkreis zulässig. Es ist nachvollziehbar, dass dies mit einer erheblichen Gefahr eines ausufernden Glücksspiels verbunden ist. Die angegriffene Nebenbestimmung sorgt für eine Begrenzung der Werbung, mit der einerseits die Nachfrage in Richtung legaler Angebote gelenkt wird, um spielwillige Personen vor dem gefährlichen Spiel im Schwarzmarkt zu schützen, anderseits aber ausufernder Spielteilnahme vorgebeugt wird (näher hierzu OVG LSA, B.v. 15.6.2023 – 3 M 14/23 – juris Rn. 42 ff. unter Bezugnahme auf OVG LSA, B.v. 24.4.2023 – 3 M 6/23 – juris Rn. 30 ff.).

49
Die Klägerin wendet sich insoweit gegen die Nebenbestimmung B 13 Buchst. e Satz 1, als die Zulässigkeit der Werbung für Boni und Rabatte nur auf den dort gestatteten Umfang von Boni und Rabatten beschränkt wird, und macht geltend, dass diese (Werbe-)Beschränkung einer tauglichen Rechtsgrundlage entbehre. Die Nebenbestimmung B 35, in der ausdrücklich geregelt wird, inwieweit Preisnachlässe (Rabatte) und Vergünstigungen (Boni) erlaubt sind und welche Prüfaufträge und Berichtspflichten sich hieraus für die Erlaubnisinhaberin ergeben, ist jedoch ebenfalls rechtlich unbedenklich. Diese Nebenbestimmung verfolgt den Zweck, die Ziele des § 1 GlüStV zu verwirklichen. Maßgebende Rechtsgrundlage für die Beschränkung des Umfangs von Boni und Rabatten sind die § 4 Abs. 2 Satz 1, § 4c Abs. 2 GlüStV 2021. Nach § 4 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 ist die Erlaubnis zu versagen, wenn das Veranstalten oder das Vermitteln des Glücksspiels den Zielen des § 1 zuwiderläuft; § 4c Abs. 2 GlüStV 2021 regelt demgegenüber, dass u.a. in der Erlaubnis für die Veranstaltung von virtuellen Automatenspielen Inhalts- und Nebenbestimmungen festzulegen sind, die zur dauernden Sicherstellung der Erlaubnisvoraussetzungen sowie zur Einhaltung und Überwachung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden und im Angebot übernommenen Pflichten erforderlich sind. Die Begrenzung der Boni- und Rabattaktionen durch die Nebenbestimmung bewegt sich innerhalb der Tatbestandsvoraussetzungen der § 4 Abs. 2 Satz 1, § 4c Abs. 2 i.V.m. § 1 GlüStV 2021. Es ist davon auszugehen, dass Boni- und Rabattaktionen nur dann mit den Zielen des GlüStV 2021 vereinbar sind, wenn sie nicht die Entstehung von Spielsucht fördern und zusätzliche Spielanreize setzen. Denn entsprechende Aktionen fördern bei Spielern das Gefühl, ein „Schnäppchen“ zu machen, wenn sie zu diesen Bedingungen spielen. Das wirkt in besonderem Maße spielfördernd und wird deshalb in unterschiedlichen Glücksspielbereichen, insbesondere auch beim unerlaubten Glücksspiel zum Zwecke der Steigerung der Attraktivität des Produkts eingesetzt. In Entsprechung der Ziele des GlüStV 2021 dienen Boni- und Rabattaktionen zwar der Lenkung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete Bahnen und schützen damit in einem gewissen Umfang vor den Gefahren der Glücksspielsucht bzw. wirken der Schwarzmarktbildung entgegen. Dies findet jedoch dort seine Grenze, wo Boni- und Rabattaktionen geeignet sind, die Entstehung der Spielsucht zu fördern, indem sie insbesondere zusätzliche Spielanreize

setzen. Dieses Spannungsverhältnis kann nur durch die Beschränkung des Umfangs von Boni und Rabatten gelöst werden (näher hierzu OVG LSA B.v. 19.12.2023 – 3 M 87/23 – juris Rn. 22 ff.).

50
Die gewählte Höchstgrenze von Rabatten und Boni von 10% des Spieleinsatzes bis zu einem Maximalbetrag von 100 Euro pro 12 Monate und Spieler ist rechtlich nicht zu beanstanden. Insbesondere ist sie verhältnismäßig. Es liegt auf der Hand, dass das Setzen einer Höchstgrenze geeignet ist, Spielanreize zu begrenzen und damit den Gefahren der Glücksspielsucht wirksam zu begegnen, mithin das oben beschriebene Spannungsverhältnis zwischen dem Kanalisierungsziel und den vorbezeichneten Zielsetzungen des Glücksspielstaatsvertrag 2021 zu lösen. Die Boni- und Rabattaktionen zielen als Werbemittel unmittelbar und mittelbar darauf ab, Kunden zu binden bzw. Neukunden (Spielentschlossene und – unentschlossene) zu gewinnen, indem sie zum fortgesetzten bzw. erstmaligen Spiel bei der Klägerin angehalten werden. Die Höchstgrenze ist auch erforderlich. Ein milderes Mittel anstelle der Begrenzung ist nicht ersichtlich. Im Gegenteil ist eine nur begrenzte Zulassung im verfügten Umfang nötig, um der spielanreizerhöhenden Wirkung von Boni- und Rabattaktionen zu begegnen (näher hierzu OVG LSA B.v. 19.12.2023 – 3 M 87/23 – juris Rn. 24 ff.).

51
Bei der Beurteilung der Angemessenheit von Höchstgrenzen kommt der Beklagten ein Ermessens- und Prognosespielraum zu. Dieser Spielraum lässt sich insbesondere daraus ableiten, dass die Erlaubnisfähigkeit von virtuellen Automatenspielen erst durch den Glücksspielstaatsvertrag 2021 eingeführt worden ist, mithin keine konkreten Erfahrungen im Hinblick auf Boni- und Rabattaktionen und der Auflösung des beschriebenen Spannungsverhältnisses zwischen den einzelnen Zielen des Glücksspielstaatsvertrag 2021 bestehen. Dies kommt auch in Satz 4 der Nebenbestimmung B 35 zum Ausdruck, wonach Boni- und Rabattaktionen nur solange und soweit erfolgen dürfen, wie sie geeignet sind, die Ziele des § 1 GlüStV 2021 zu verwirklichen, insbesondere den Schwarzmarkt zu bekämpfen (Satz 4). Dementsprechend legt die Vorschrift in Satz 5 auch fest, dass die Kanalisierungswirkung und der damit in Zusammenhang stehende Schutz vor den Gefahren der Glücksspielsucht fortgesetzt zu überprüfen ist. Die Kanalisierungswirkung, die zwar auch dem Schutz vor Gefahren der Glücksspielsucht (im Schwarzmarkt) dient, findet dort ihre Grenze, wo übermäßige Spielanreize auf dem legalen Markt die Glücksspielsucht fördern. Die Kanalisierung ist kein Selbstzweck. Die Berichtspflicht ist Grundlage zur Beurteilung der Wirksamkeit und Notwendigkeit der (beschränkten) Boni- und Rabattaktionen, die konkret von der Klägerin durchgeführt werden. Nach alledem bedurfte es der Vorlage statistischer Belege für die gewählte konkrete Höhe der Begrenzung von Boni und Rabatten durch die Beklagte nicht (näher hierzu OVG LSA B.v. 19.12.2023 – 3 M 87/23 – juris Rn. 32 ff.).

52
Begegnet nach alledem der in der Nebenbestimmung B 35 gestattete Umfang von Boni und Rabatten, auf den nach der hier streitbefangenen Nebenbestimmung B 13 Buchst. e Satz 1 die Werbung zu beschränken ist, keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, so kommt eine über diesen Umfang hinausgehende Werbung nicht in Betracht.

53
2.3.3. Die Nebenbestimmung B 13 Buchst. f begegnet ebenfalls keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Rechtsgrundlage ist § 5 Abs. 1 Satz 3, 2 Satz 1 i.V.m. § 4c Abs. 2 GlüStV 2021. Die Nebenbestimmung ist gemäß § 4c Abs. 2 GlüStV 2021 geboten, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags nach § 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 GlüStV 2021 – den Gesundheits-, Spieler- und Minderjährigenschutz – sicherzustellen. Die Nebenbestimmung beinhaltet laut dem Bescheid das Verbot von Sendungen wie beispielsweise Spielshows oder Lospräsentationen – auch auf Eigenwerbekanälen der Erlaubnisinhaberin – von mindestens 90 Sekunden Dauer, in denen Werbung redaktionell gestaltet ist, der Werbecharakter erkennbar im Vordergrund steht und die Werbung einen wesentlichen Bestandteil darstellt. Durch solche Dauerwerbesendungen für Glücksspielprodukte wird – wie die Beklagte zutreffend ausführt – ein dem Übermaßverbot nach § 5 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 zuwiderlaufender zusätzlicher übermäßiger spielanreizender und bewerbender Effekt geschaffen, der besonders bei Glücksspielen mit hohem Suchtpotenzial – wie vorliegend – mit den Zielen nicht in Einklang zu bringen ist. Hierbei wird auf die gewöhnliche Dauer von Bildwerbung und die Dauer von Werbesendungen, die die Dauer von 90 Sekunden erreichen bzw. übersteigen, abgestellt. Für erlaubtes Glücksspiel darf zwar dem Kanalisierungsgedanken entsprechend geworben werden. Hierbei besteht jedoch die Pflicht zur Mäßigung. Von Dauerwerbesendungen geht unabhängig vom konkreten Inhalt gerade gegenüber Personen mit einer

Affinität zu Glücksspiel eine gesteigerte und mit dem Mäßigungsverbot nicht zu vereinbarende Anreizwirkung aus. Das Verbot von Dauerwerbesendungen der beschriebenen Art ist geeignet und erforderlich, um den oben beschriebenen Zielen des Glücksspielstaatsvertrags 2021 gerecht zu werden.

54
Die Regelung ist zur Förderung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags 2021 auch angemessen. Die Kammer geht davon aus, dass unter Berücksichtigung der geregelten Bedingungen für virtuelle Automatenspiele nach den getroffenen Festlegungen zur Spieldauer von mindestens fünf Sekunden und zu den Spielabläufen zwischen Willensbetätigung zum Spielstart und der Anzeige der Spielergebnisse (§ 22a Abs. 6 GlüStV 2021) die Ausstrahlung von Werbung mit einer Dauer von weniger als 90 Sekunden die Eigenart der Spielform nach § 5 Abs. 2 Satz 3 GlüStV 2021 hinreichend nachvollziehbar dargestellt und damit beworben werden kann. Virtuelle Automatenspiele sind durch eine sehr kurze Spieldauer geprägt, so dass es werbender Informationen über das Angebot daran gemessen in einer dauerhaften Werbeform im oben dargestellten Sinne nicht bedarf, um das Glücksspiel zu bewerben. Hinzutritt, dass Dauerwerbesendungen mit den häufigen Unterbrechungen und Pflichtpausen, in denen lediglich Spielerschutzinformationen zur Verfügung zu stellen sind, nicht vereinbar sind (vgl. §§ 4 Abs. 5 Nr. 5 Satz 2 und 3, § 6h Abs. 4 Satz 1, Abs. 7, § 22a Abs. 9 GlüStV 2021; näher hierzu OVG LSA, B.v. 15.6.2023 – 3 M 14/23 – juris Rn. 47 f.).

55
2.3.4. Auch die Nebenbestimmung B 13 Buchst. h ist rechtmäßig und insbesondere gemäß § 4c Abs. 2 und § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 geboten, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags nach § 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 GlüStV 2021 sicherzustellen. Sie entspricht auch dem Verbot übermäßiger Werbung nach § 5 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021. Von der Bewerbung unentgeltlicher Angebote geht besonderer Anreiz aus, weil kein Geldeinsatz erforderlich ist und kein Verlustrisiko besteht. Insoweit erfolgt, wie die Beklagte im Bescheid ausführt, eine „maximale Rabattierung“. Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 hat solche unentgeltlichen Angebote in der Regelung des § 6j GlüStV 2021 besonderen Beschränkungen unterworfen. In den Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 (vgl. hierzu OVG LSA, B.v. 15.6.2023 – 3 M 14/23 – juris Rn. 49 ff.) wird auf die Gefahren solcher Demo-Spiele hingewiesen. Auf ein Verbot wurde laut den Erläuterungen gleichwohl verzichtet, weil nicht staatsvertraglich verhindert werden soll, dass angemeldete volljährige Spieler sich zunächst anhand kostenloser Spiele an das Spielprinzip eines Glücksspiels gewöhnen, welches sie zu spielen beabsichtigen. Sie sollen die Möglichkeit haben, auf der Grundlage eines unentgeltlichen Angebots über die Teilnahme an einem öffentlichen entgeltlichen Glücksspielangebot entscheiden zu können. Daraus ergibt sich, dass der Glücksspielstaatsvertrag 2021 mit der Zulässigkeit solcher Demo-Spiele allein bezweckt, den Spielern die Möglichkeit zu gewähren, das Spiel zu verstehen und nachvollziehen zu können.

56
Werbung für diese unentgeltlichen Angebote geht über die Zielsetzung des Glücksspielstaatsvertrags hinaus. Aufgrund der Unentgeltlichkeit besteht die Gefahr, dass auch Personen zur Teilnahme an den Demo-Spielen motiviert werden, die Glücksspiele zuvor wegen des Verlustrisikos gescheut haben. Demo-Spiele sind aufgrund fehlender Gewinne keine Glücksspiele, jedoch können Nicht-Glücksspielwillige aufgrund von Werbung über die Demo-Versionen an Glücksspiele herangeführt werden, selbst wenn sich die Werbung vordergründig darauf beschränkt, die Teilnahme an einem unentgeltlichen Angebot zu fördern, so dass eine Anreizwirkung mit der Werbung für Demo-Spiele verknüpft ist. Der Zweck, den Spielern die Möglichkeit zu geben, ein Spiel in einer unentgeltlichen Version zu testen, setzt keine Werbung voraus. Im Übrigen geht der Glücksspielstaatsvertrag, wie sich schon aus den in § 5 GlüStV 2021 geregelten Einschränkungen und Verboten ergibt, nicht davon aus, dass für jede Art zulässigen (Glück-)Spiels auch unbeschränkt Werbung erlaubt sein muss (näher hierzu OVG LSA, B.v. 15.6.2023 – 3 M 14/23 – juris Rn. 49 ff.).

57
2.3.5. Die Nebenbestimmung B 13 Buchst. k ist in der nunmehr von der Beklagten gefassten Weise verhältnismäßig und damit rechtmäßig. Sie ist insbesondere gemäß § 4c Abs. 2 GlüStV 2021 geboten, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags nach § 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 GlüStV 2021 sicherzustellen. Rechtsgrundlage für das Werbeverbot im öffentlichen Raum ist § 5 Abs. 1 Satz 3, § 4c Abs. 2 i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 1, 4 und 5 GlüStV 2021. Nach § 5 Abs. 2 Satz 4 und 5 GlüStV 2021 darf sich Werbung nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten (sog. adressierende Werbung); soweit

möglich sind Minderjährige als Empfänger von Werbung auszunehmen. Das generelle Werbeverbot im öffentlichen Raum ist als solches geeignet, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags nach § 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 GlüStV 2021 sicherzustellen, d.h. Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen (Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten sowie Spieler in finanziellen Schwierigkeiten) zu schützen. Gleichwohl lässt sich ein generelles Werbeverbot für virtuelle Glücksspiele im öffentlichen Raum aus den Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags 2021 nicht ohne Weiteres ableiten. § 5 Abs. 3 GlüStV 2021 regelt u.a. für virtuelle Automatenspiele, daß täglich zwischen 6 Uhr und 21 Uhr keine Werbung im Rundfunk oder Internet erfolgen darf. Die in der mündlichen Verhandlung von der Beklagten vorgenommene, sich hieran orientierende Begrenzung der Beschränkung auf den Zeitraum zwischen 6 Uhr und 21 Uhr ist rechtlich unbedenklich.

58
2.3.6. Auch das Verbot von Influencer-Marketing in der Nebenbestimmung B 13 Buchst. p begegnet keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Es ist insbesondere gemäß § 4c Abs. 2 GlüStV 2021geboten, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags nach § 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 GlüStV 2021 sicherzustellen. Der Erlaubnisinhaberin ist es nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 nicht gestattet, die Gestaltung der Werbung Dritten zu überlassen, weil sie dem Erlaubnisinhaber vollumfänglich inhaltlich zurechenbar sein muss. Dies folgt aus § 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GlüStV 2021, wonach der Erlaubnisinhaber vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelungen für die erlaubten Glücksspiele werben und Sponsoring betreiben darf bzw. Dritte mit der Durchführung der Werbung beauftragen kann. Überlässt er einem Dritten – so auch beispielsweise einem Social-Media-Multiplikator (sog. Influencer) – entgegen der Regelung in Satz 1 der Vorschrift einen Gestaltungsspielraum, kann die Glücksspielbehörde, ohne dass es der streitgegenständlichen Nebenbestimmung bedarf, gegen die Inhaberin der Erlaubnis mit aufsichtsrechtlichen Mitteln vorgehen, d.h. Entscheidungen im Einzelfall gegenüber dem Erlaubnisinhaber treffen, um dem rechtswidrigen Verhalten zu begegnen. Influencer-Marketing verstößt mithin nicht gegen § 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GlüStV 2021, soweit die vom Influencer/Social-Media-Multiplikator durchgeführte Werbung durch den Erlaubnisinhaber „geskriptet“ und vollständig kontrolliert wird, so dass sie unbeschränkt diesem zuzurechnen ist (näher hierzu OVG LSA, B.v. 15.6.2023 – 3 M 14/23 – juris Rn. 60 ff.; B.v. 19.12.2023 – 3 M 87/23 – juris Rn. 37 ff. m.w.N.; a.A. VG Hamburg, B.v. 20.12.2022 -14 E 3058/22 – juris Rn. 49 f.).

59
2.3.7. Die Nebenbestimmung B 13 Buchst. q ist ebenfalls rechtmäßig. Sie beruht auf § 5 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 1, 2, 4 und 5, § 4c Abs. 2 GlüStV 2021 und verfolgt den legitimen Zweck, die glücksspielstaatsvertraglichen Ziele des Gesundheits-, Minderjährigen- und Spielerschutzes aus § 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 GlüStV 2021 zu sichern. Der Einsatz sog. Streamer als Werbepartner für virtuelle Glücksspiele geht über das zulässige Maß an Werbung hinaus. Dem Werbeformat im Rahmen des Streamings ist immanent, dass durch Filmen und Verbreiten/Liveübertragen des eigenen oder fremden Spiels – hier im vorliegenden Fall des zu bewerbenden virtuellen Automatenspiels – für den Zuschauer die Emotionen des Streamers sicht- und erlebbar werden, so dass sie auf emotionaler Ebene mit dem (Glücks-)Spiel konfrontiert werden. Typische, mit der Teilnahme an Glücksspielen verbundene Sinnesreize sprechen überdurchschnittlich Problemspieler an. Diese spielsuchtspezifischen Sinnesreize werden durch den Streamer in Abbildung eigenen oder fremden Glücksspiels erzeugt und dem Zuschauer zugänglich gemacht. In die Betrachtung ist auch das besondere Gefahrenpotential der hier vorliegenden Spielform einzustellen (näher hierzu OVG LSA, B.v. 15.6.2023 – 3 M 14/23 – juris Rn. 66 m.w.N.). Die Nebenbestimmung trägt dem Rechnung.

60
2.3.8. Auch die Nebenbestimmung B 13 Buchst. r ist rechtmäßig. Danach ist insbesondere der Einsatz von Triggern nicht erlaubt, soweit für die Internetwerbung Rich Media Formate (Audio, Video, Animation) eingesetzt werden. Rechtsgrundlage ist § 5 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 1 und 2, § 4c Abs. 2 GlüStV 2021. Die Nebenbestimmung verfolgt den legitimen Zweck, das glücksspielstaatsvertragliche Ziel des Spielerschutzes aus § 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV 2021 zu sichern, da spielsüchtige bzw. spielsuchtgefährdete Spieler der Wirkung von Sinnesreizen, die dem Glücksspiel eigentümlich sind, überproportional zugänglich sind. Wie in der Begründung des Bescheides nachvollziehbar ausgeführt, sind Trigger, deren Einsatz vorliegend untersagt wird, suchtauslösende Schlüsselreize, die bei pathologischen Spielern das Verlangen zu spielen auslösen. Ein Trigger ist danach jeder Sinneseindruck, den gefährdete Spieler eng mit dem

Spielergebnis assoziieren, wie etwa das Klimpern der Münzen bei einem Gewinn an Geldspielgeräten. Der Einsatz von Triggern verstößt gegen das Übermaßverbot nach § 5 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021. Werbung darf sich nicht an Minderjährige und vergleichbar gefährdete Zielgruppen – süchtige und suchtgefährdete Spieler – richten. Durch den Einsatz suchtauslösender Schlüsselreize wird jedoch gerade gegenüber dieser Personengruppe ein besonderer Anreiz zur Spielteilnahme gesetzt. Die Regelung ist weder zu unbestimmt noch unverhältnismäßig. Ein vollständiges Werbeverbot ist hiermit nicht verknüpft. Es wird nicht alles verboten, was optisch oder akustisch wahrnehmbar ist, sondern nur suchtauslösende Schlüsselreize. Die Nebenbestimmung eines Werbeverbots für suchtauslösende Sinnesreize (sog. Trigger) ist nicht nur geeignet, das Ziel aus § 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV 2021 zu sichern, sondern auch erforderlich, da ein milderes Mittel zur Zielerreichung nicht ersichtlich ist. Der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme steht insbesondere auch nicht entgegen, dass nach § 5 Abs. 2 Satz 3 GlüStV 2021 bei der Werbung für einzelne Glücksspiele besondere Merkmale des jeweiligen Glücksspiels herausgehoben werden dürfen. Diese bestehende Möglichkeit findet nach dem Regelungsgefüge des § 5 GlüStV 2021 dort seine Grenze, wo sich der Spielerschutz aufdrängt (näher hierzu OVG LSA, B.v. 15.6.2023 – 3 M 14/23 – juris Rn. 68 f.).

61
2.3.9. Die Nebenbestimmung B 13 Buchst. t ist ebenfalls rechtmäßig. Danach ist Affiliate-Marketing nur unter der Maßgabe statthaft, dass auf der Internetseite des Affiliate ausschließlich Glücksspielangebote von Veranstaltern verlinkt werden, die im Besitz einer entsprechenden Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 sind. Unter Affiliate-Marketing ist eine Marketingvereinbarung zu verstehen, bei der ein Veranstalter oder Vermittler öffentlicher Glücksspiele einem Betreiber oder Verantwortlichen einer externen Internetseite ein Entgelt für den Besuch seiner (Veranstalter oder Vermittler) Seite oder für Registrierungen oder abgeschlossene Verträge zahlt, die durch die Verweise der externen Internetseite generiert werden. Die Regelung soll sicherstellen, dass Werbung für öffentliches Glücksspiel dem Ziel der Kanalisierung nach § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 nicht zuwiderläuft (§ 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021). Wie in der Begründung des Bescheides plausibel ausgeführt wird, dient Werbung – wie sie auch durch Affiliate-Marketing erfolgt – dem Ziel, auf das legale Glücksspielangebot aufmerksam zu machen und den Spieltrieb hierauf zu lenken. Soweit Affiliates auf ihren Internetseiten unerlaubte Glücksspiele verlinken, handelt es sich um Werbung für unerlaubte Glücksspiele, die mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags nicht vereinbar ist. Wird auf Internetseiten sowohl für erlaubte als auch für nicht erlaubte Glücksspiele geworben, entsteht der Eindruck, als stünden diese Glücksspiele gleichrangig nebeneinander. Der betroffene Spieler könnte sich also gleichermaßen für ein verbotenes Spiel entscheiden und hat einen Anreiz, dies zu tun, wenn er das verbotene Spiel für attraktiver hält. Dies wird dem Grundsatz der Kanalisierung nicht gerecht.

62
Der Einwand der Klägerin, diese Nebenbestimmung sehe vor, dass die Klägerin für das Verhalten eines Dritten verantwortlich sein soll, sie als Veranstalterin von virtuellen Automatenspielen jedoch keinen Einfluss auf das Verhalten von Affiliates habe, greift nicht durch. Sie kann etwa Affiliate-Marketingvereinbarungen mit Vertragspartnern abschließen, bei denen gesichert ist, dass sie ausschließlich Glücksspielangebote von Veranstaltern verlinken, die legales Glücksspiel betreiben. Sie kann ferner zur Absicherung darauf hinwirken, dass sich der Vertragspartner in dem Marketingvertrag verpflichtet, auf seiner Internetseite keine Verlinkungen zu Anbietern unerlaubten Glücksspiels vorzunehmen. Zudem kann sich die Klägerin durch eigene Erkundigungen vergewissern, dass es entsprechende Verlinkungen bei ihrem Vertragspartner nicht gibt (näher hierzu OVG LSA, B.v. 15.6.2023 – 3 M 14/23 – juris Rn. 70 f.)

63
2.3.10. Die in der Nebenbestimmung B 13 Buchst. u Abs. 2 verfügte Hinweispflicht ist ebenso rechtmäßig. Rechtsgrundlage der Regelung ist § 5 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 2 und 8 GlüStV 2021. Nach § 5 Abs. 2 Satz 8 GlüStV 2021 ist Werbung unzulässig, die den Eindruck erweckt, redaktionell gestalteter Inhalt zu sein. Durch die angefochtene Nebenbestimmung wird dieser für alle Werbeformen geltende Grundsatz im Hinblick auf Affiliate-Werbung näher konkretisiert. Mit der Kennzeichnung der Entgeltlichkeit wird Werbung erst erkennbar. Links in einem redaktionell gestalteten Beitrag verletzen das Gebot der Trennung zwischen redaktionellen Beiträgen und Werbung. Der Trennungsgrundsatz ist bereits dann verletzt, wenn nicht schon der kommerzielle Charakter des Links, sondern erst des verlinkten Angebots deutlich wird, weil die nicht kenntliche Werbewirkung unumkehrbar wirksam geworden ist. Die Maßnahme ist verhältnismäßig. Insbesondere ist ein milderes Mittel, um dem Übermaßverbot aus § 5 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 und dem Trennungsgebot bzw. dem Gebot der Werbekenntlichkeit aus § 5 Abs. 2 Satz 8 GlüStV 2021 gerecht zu

werden, nicht ersichtlich. Demgegenüber käme nur die eingriffsintensivere vollständige Untersagung des Affiliate-Marketings in Betracht (näher hierzu OVG LSA, B.v. 15.6.2023 – 3 M 14/23 – juris Rn. 78 f.).

64
2.3.11. Auch die Nebenbestimmung B 13 Buchst. v ist rechtmäßig. Rechtsgrundlage ist § 5 Abs. 1 Satz 3 und § 4c Abs. 2 GlüStV 2021. Es handelt sich um eine hiernach erforderliche Regelung zur Ausgestaltung der Werbung, die der Einhaltung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags dient. Soweit eine Kennzeichnungspflicht geregelt ist, handelt es sich um einen Pflichthinweis. Die Nebenbestimmung soll die Einhaltung des in § 5 Abs. 2 Satz 8 GlüStV 2021 ausdrücklich geregelten Verbots von Werbung, die den Eindruck erweckt, ein redaktionell gestalteter Inhalt zu sein, sicherstellen. Dieses Verbot dient der Abwehr von Suchtgefahren und dem Jugendschutz. Die Beklagte hat die Nebenbestimmung damit begründet, dass die Regelung dafür sorgen solle, dass der Empfänger den Aussagegehalt der Veröffentlichungen einordnen und bewerten kann. Redaktionelle Veröffentlichungen entfalteten beim durchschnittlichen Leser in der Regel ein neutraleres Bild und könnten die immanenten Risiken des beworbenen Glücksspiels unzutreffend niedrig darstellen. Werbung darf nicht den Anschein erwecken, ein redaktionell gestalteter Inhalt zu sein (sog. Native Advertising), um den Eindruck zu vermeiden, es handele sich um einen unabhängigen, sachlich berichtenden Inhalt (näher hierzu OVG LSA, B.v. 15.6.2023 – 3 M 14/23 – juris Rn. 80).

65
2.3.12. Schließlich bestehen auch gegenüber der Nebenbestimmung B 26 Satz 2 keine rechtlichen Bedenken. Es ist nachvollziehbar und nach Auffassung der Kammer auch im Sinne von § 4c Abs. 2 GlüStV 2021 geboten, dass die Beklagte von der Klägerin im Zusammenhang mit der Überwachung der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Wirtschaftlichkeit des Betriebs für den Nachweis einer ordnungsgemäßen Mittelherkunft und -verwendung gemäß § 4a Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a und b GlüStV 2021 die Darstellung der Geschäftszahlen im Jahresabschlussbericht u.a. mittels einer Spartenübersicht – getrennt nach dem Deutschlandgeschäft einerseits und den restlichen Geschäftsvorfällen andererseits – verlangt. Dass diese Nebenbestimmung nach Auffassung der Klägerin die Vorstellung der Beklagten umsetzt, von der Klägerin diesen Nachweis in einer für die Beklagte besonders leicht verarbeitbaren Art und Weise zu verlangen, erschließt sich dem Gericht nicht, doch ließe selbst das die Erforderlichkeit nach § 4c Abs. 2 GlüStV 2021 nicht entfallen.

66
3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 und § 161 Abs. 2 VwGO, wobei unter Heranziehung des Rechtsgedankens des § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO auch bzgl. der erledigten Nebenbestimmung die Kosten der Klägerin aufzuerlegen waren, weil diese erledigte Nebenbestimmung in Relation zu dem gesamten Streitgegenstand von geringer Bedeutung war. Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit im Kostenpunkt folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 ff. ZPO.