

Titel:

Glücksspielrechtliche Untersagungsverfügung, Untersagung der Veranstaltung, Vermittlung, Unterstützung oder Bewerbung von unerlaubtem öffentlichen Glücksspiel im Internet im länder einheitlichen Verfahren, Angebot sog. 50-Cent-Gewinnspiele mit und ohne TV-Bezug (auch) über das Internet durch einen deutschlandweit tätigen privaten Rundfunkveranstalter, Verlangen eines Entgelts von bis zu 0,49 Euro je Spielteilnahme und Begrenzung des Einsatzes bei (unterstellter) Mehrfachteilnahme auf höchstens 9,80 Euro pro Stunde, Erlaubnisfreie Zulässigkeit der Durchführung sog. 50-Cent-Gewinnspiele im Rundfunk und in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien, Erlaubnispflichtigkeit der Veranstaltung oder Vermittlung öffentlicher Glücksspiele und Verbot der Veranstaltung und Vermittlung unerlaubten öffentlichen Glücksspiels, Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet und Ausnahmen für bestimmte Online-Glücksspiele mit gesteigertem Suchtpotenzial, Lotteriemonopol und Zulassung von Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial, Glücksspielbegriff im Straf- und Ordnungsrecht, Identität von strafrechtlichem Einsatz- und ordnungsrechtlichem Entgeltbegriff, Erlaubnispflichtigkeit der gewerbsmäßigen Veranstaltung „anderer“ Online-Spiele mit Gewinnmöglichkeit, Glücksspielbegriff, Bagatellgrenze, Erheblichkeit des Einsatzes, Unterhaltungsspiel, Ermessensausübung, Rundfunkfreiheit, Teilnehmer- und Jugendschutz

Normenketten:

StGB §§ 284, 287

GewO §§ 33d, 33h

MStV § 11

§ 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV

MStV § 74 S. 1

GlüStV 2021 § 2 Abs. 11

GlüStV 2021 § 3 Abs. 1 und Abs. 3

GlüStV 2021 § 4 Abs. 1 und Abs. 4

GlüStV 2021 § 5 Abs. 7

GlüStV 2021 § 9 Abs. 1 S. 2 und 3 Nr. 3 i.V.m. § 9a Abs. 3 S. 1 Nr. 2

Leitsätze:

1. Es bleibt offen, ob von privaten Rundfunkveranstaltern (auch) über das Internet angebotene sog. 50-Cent-Gewinnspiele (mit und ohne TV-Bezug) aufgrund der in § 11 i.V.m. § 74 Satz 1, § 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV getroffenen Grundsatzentscheidung des Rundfunkgesetzgebers, wonach im Rundfunk und in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien veranstaltete Gewinnspiele, für deren Teilnahme nur ein Entgelt bis zu 0,50 Euro verlangt wird, ohne behördliche Erlaubnis zulässig sind, den Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags unterfallen (vgl. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 20 ff.).

2. Das Tatbestandsmerkmal des für den Erwerb einer Gewinnchance verlangten Entgelts nach § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 deckt sich auch insoweit mit dem des Einsatzes i.S.d. § 284 StGB, als es sich dabei wegen der notwendigen Abgrenzung zum bloßen Unterhaltungsspiel um eine nicht nur ganz unbedeutende (unerhebliche) Vermögensleistung handeln muss. 50-Cent-Gewinnspiele im Internet, bei denen der Einsatz auch bei (unterstellter) Mehrfachteilnahme auf maximal zehn Euro pro Stunde begrenzt ist, sind deshalb kein unerlaubtes öffentliches Glücksspiel i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021, § 284 StGB, weil damit die auch dem glücksspielrechtlichen Entgeltbegriff immanente Erheblichkeitsschwelle nicht überschritten wird (wie OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 36 ff.).

3. 50-Cent-Gewinnspiele im Internet unterfallen auch nicht der Erlaubnispflicht nach § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO, da diese nur die gewerbsmäßige Veranstaltung „anderer“ stationärer Spiele und keine Online-Spiele

mit Gewinnmöglichkeit erfasst (entgegen OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 60 ff.).

Schlagworte:

Glücksspielrechtliche Untersagungsverfügung, Untersagung der Veranstaltung, Vermittlung, Unterstützung oder Bewerbung von unerlaubtem öffentlichen Glücksspiel im Internet im ländereinheitlichen Verfahren, Angebot sog. 50-Cent-Gewinnspiele mit und ohne TV-Bezug (auch) über das Internet durch einen deutschlandweit tätigen privaten Rundfunkveranstalter, Verlangen eines Entgelts von bis zu 0,49 Euro je Spielteilnahme und Begrenzung des Einsatzes bei (unterstellter) Mehrfachteilnahme auf höchstens 9,80 Euro pro Stunde, Erlaubnisfreie Zulässigkeit der Durchführung sog. 50-Cent-Gewinnspiele im Rundfunk und in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien, Erlaubnispflichtigkeit der Veranstaltung oder Vermittlung öffentlicher Glücksspiele und Verbot der Veranstaltung und Vermittlung unerlaubten öffentlichen Glücksspiels, Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet und Ausnahmen für bestimmte Online-Glücksspiele mit gesteigertem Suchtpotenzial, Lotterimonopol und Zulassung von Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial, Glücksspielbegriff im Straf- und Ordnungsrecht, Identität von strafrechtlichem Einsatz- und ordnungsrechtlichem Entgeltbegriff, Erlaubnispflichtigkeit der gewerbsmäßigen Veranstaltung „anderer“ Online-Spiele mit Gewinnmöglichkeit, Glücksspielbegriff, Bagatellgrenze, Erheblichkeit des Einsatzes, Unterhaltungsspiel, Ermessensausübung, Rundfunkfreiheit, Teilnehmer- und Jugendschutz

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 07.02.2023 – 27 K 22.3269

Weiterführende Hinweise:

Revision zugelassen

Tenor

I. Auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 7. Februar 2023 – M 27 K 22.3269 – geändert. Der Bescheid des Landesverwaltungsamts Sachsen-Anhalt vom 15. Juni 2022 (Az.) wird aufgehoben.

II. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, sofern nicht die Klägerin vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

1

Mit der Berufung verfolgt die Klägerin, eine deutschlandweit tätige private Rundfunkveranstalterin, ihre in erster Instanz erfolglose Klage gegen die vom Vorgänger der Beklagten verfügte Untersagung der Veranstaltung, Vermittlung, Unterstützung oder Bewerbung von unerlaubtem öffentlichem Glücksspiel im Internet in Deutschland weiter.

2

1. Die Klägerin, eine Tochtergesellschaft der mit Sitz in U. ... bei ..., veranstaltet aufgrund einer Sendelizenz der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) mehrere von ihr bundesweit angebotene private Rundfunkprogramme, darunter u.a. die Free-TV-Sender ... und ... sowie die Pay-TV-Sender, und

3

Im Rahmen verschiedener auf den von der Klägerin veranstalteten TV-Programmen ausgestrahlter Sendungen wie beispielsweise der Reality- und Casting-Show „...“ auf ..., die man zeitgleich auch auf der Streaming-Plattform ... verfolgen kann, werden von ihr Call-In-Gewinnspiele durchgeführt, an denen man per Telefon (Anruf oder SMS) teilnehmen kann (TV-Gewinnspiele). Diese werden von der für den TV-

Sender bzw. das jeweilige Format verantwortlichen Gesellschaft veranstaltet und erfolgen in Kooperation mit Partnern, die dort ausgelobte Geld- oder Sachpreise zu Werbezwecken als Gewinne zur Verfügung stellen (Preisssponsoren). Die Gewinne umfassen neben diversen Geldpreisen z.B. Kinokarten, Beautyartikel, technische Geräte, Reisen oder PKW. Die Teilnahme an den Gewinnspielen ist grundsätzlich nur aus Deutschland zulässig. Sie kann während der Gesamtdauer des Gewinnspiels erfolgen (Teilnahmezeitraum, der durch die Dauer der Sendung oder Staffel bzw. des Programms vorgegeben wird) und ist schon vor Beginn der Ausstrahlung im Fernsehen mit der Bekanntgabe im Teletext möglich. Teilnahmeberechtigt sind Personen ab 18 Jahren, z.T. ist eine Teilnahme auch ab 14 Jahren möglich. Hierfür muss man das im Teletext und in der Sendung bekannt gegebene Kennwort bzw. die richtige Antwort/Lösung auf die dort gestellte Wissens-, Schätz- oder Rätselfrage bzw. ein „Tele-Voting“ an die dort genannte Sonderruf- bzw. Kurzwahlnummer übermitteln. Hierfür fallen pro Anruf aus dem deutschen Festnetz bzw. SMS Gebühren in Höhe von maximal 0,50 Euro an, die anteilig der Klägerin und dem Dienstbetreiber zufließen, für Anrufe aus Mobilfunknetzen können teilweise auch höhere Kosten entstehen. Zur Bewältigung der eingehenden Teilnahmen werden technische Mechanismen wie ein an das Teilnehmervolumen angepasster Vorzählfaktor („Zufallsgenerator“) eingesetzt. Nur diejenigen Anrufer/Absender, die von diesem Zufallsmechanismus ausgewählt werden, können an der nach Ende des jeweiligen Teilnahmezeitraums stattfindenden Gewinnermittlung teilnehmen und erhalten so die einmalige Chance auf einen Gewinn der vorher ausgelobten Preise, wobei die Gewinner nach dem Zufallsprinzip ermittelt (ausgelost) werden. Bei erfolgloser Teilnahme wird man benachrichtigt und kann z.B. mittels Wahlwiederholung erneut kostenpflichtig an dem Gewinnspiel teilnehmen. Durch wiederholte Anrufe/SMS ist so auch eine mehrfache Teilnahme an einem Gewinnspiel gegen ein Entgelt von jeweils maximal 0,50 Euro möglich, wodurch man seine Chancen auf denselben Gewinn erhöhen kann. Zu Einzelheiten wird auf die Allgemeinen Teilnahmebedingungen für Fernsehgewinnspiele und Gewinnspiele auf der Plattform ... (Teilnahmebedingungen) Stand: 11/2022 (vgl. <https://www. ...de/info/teilnahmebedingungen/>) verwiesen.

4

Seit 2017 betreibt die Klägerin die Internetseite ..., auf der aktuell nur kostenlose Gewinnspiele angeboten werden, an denen man nach kostenloser Registrierung teilnehmen und wie im TV ausgelobte Geld- oder Sachpreise gewinnen kann. Sie umfassen neben den von der Klägerin durchgeführten TV-Gewinnspielen, an denen man alternativ zur kostenpflichtigen Telefonteilnahme im Teilnahmezeitraum einmalig kostenlos im Internet teilnehmen kann, weitere „reine“ Online-Gewinnspiele mit vorgeschalteten Wissens-, Schätz- oder Rätselfragen bzw. Geschicklichkeitsaufgaben, die teilweise von anderen Firmen veranstaltet werden und an denen eine Teilnahme allein im Internet möglich ist. Teilnahmeberechtigt sind Personen ab 18 Jahren, z.T. ist eine Teilnahme auch ab 14 Jahren möglich. Zudem wird dort Personen ab 18 Jahren auch die Möglichkeit angeboten, kostenlos an von zugelassenen Anbietern veranstalteten rein virtuellen Online-Casinospielen und kostenpflichtig an staatlich genehmigten Lotterien mit Gewinnmöglichkeit teilzunehmen sowie Online-Einkaufsgutscheine zu erhalten und Waren und Dienstleistungen zu erwerben. Zu Einzelheiten wird auf die Teilnahmebedingungen Stand: 11/2022 und die Allgemeinen Nutzungsbedingungen von ... (Nutzungsbedingungen) Stand: 07/2025 (vgl. <https:// ...info/nutzungsbedingungen/>) verwiesen.

5

Bis Anfang 2023 bot die Klägerin auf ... neben kostenlosen auch kostenpflichtige Gewinnspiele an, an denen man nach kostenloser Registrierung teilnehmen und wie im TV ausgelobte Geld- oder Sachpreise gewinnen konnte. Sie umfassten neben den von der Klägerin durchgeführten TV-Gewinnspielen, an denen man alternativ zur kostenpflichtigen Telefonteilnahme im Teilnahmezeitraum auch kostenpflichtig im Internet teilnehmen konnte, weitere „reine“ Online-Gewinnspiele mit vorgeschalteten Wissens-, Schätz- oder Rätselfragen bzw. Geschicklichkeitsaufgaben, an denen eine Teilnahme allein im Internet möglich war. Letztere nahmen teilweise Bezug auf bestimmte auf den von der Klägerin veranstalteten Programmen ausgestrahlte TV-Sendungen (z.B. „...“), andere hatten keinen TV-Bezug (z.B. „...“). Teilnahmeberechtigt waren Personen ab 18 Jahren, z.T. war eine Teilnahme auch ab 14 Jahren möglich. Zunächst wurde dort Personen ab 18 Jahren auch die Möglichkeit angeboten, kostenpflichtig an in der sog. „...“ veranstalteten (rein) zufallsabhängigen Gewinnspielen mit Lotteriecharakter und Jackpot bis zu 250.000 Euro wie „... ...“, „...“, „...“ oder „...“ teilzunehmen; dieses Angebot wurde aber von der Klägerin noch vor Erlass des streitgegenständlichen Bescheids wieder eingestellt.

6

Mit der Registrierung erhielt man einen „Coin“ (digital credit) im Wert von 0,49 Euro, der zur kostenlosen Teilnahme an einem Gewinnspiel berechnete; in der „...“ registrierte Teilnehmer konnten auch an weiteren Spielen kostenlos teilnehmen. Im Übrigen konnte man auf bargeldlosen Zahlungswegen Coins erwerben, entweder einzeln für 0,49 Euro je Coin oder in Paketen zu fünf Coins für 1,99 Euro, 15 Coins für 4,99 Euro, 35 Coins für 9,99 Euro und 75 Coins für 19,99 Euro, wodurch sich das Entgelt je Teilnahme auf bis zu 0,27 Euro reduzierte. Bis 2022 konnte man auch Abonnements (ein Monat für 4,99 Euro, sechs Monate für 24,95 Euro) abschließen. Damit konnte man an jedem angebotenen Spiel einmal teilnehmen (im Durchschnitt 50 Spiele pro Monat), wodurch sich das Entgelt je Teilnahme auf 0,10 Euro reduzierte. Indes waren nicht alle Gewinnspiele sofort verfügbar. So richtete sich die Teilnahme an TV-Gewinnspielen mit Kennwort usw., die erst sukzessive freigeschaltet wurden, nach dem jeweiligen Sendeplan. Zur Gleichbehandlung sämtlicher Teilnehmer an TV-Gewinnspielen wurden auch bei der Internet-Teilnahme technische Mechanismen zur Bewältigung der eingehenden Teilnahmen eingesetzt. Nur diejenigen Teilnehmer, die von diesem Zufallsmechanismus ausgewählt wurden, konnten an der nach Ende des jeweiligen Teilnahmezeitraums stattfindenden Gewinnermittlung teilnehmen und erhielten so die einmalige Chance auf einen Gewinn der vorher auslobten Preise, wobei die Gewinner nach dem Zufallsprinzip ermittelt (ausgelost) wurden. Bei allen anderen Spielen wie insbesondere den „reinen“ Online-Spielen mit und ohne TV-Bezug war aufgrund der vorgeschalteten Wissens-, Schätz- oder Rätselaufgaben bzw. Geschicklichkeitsaufgaben jeweils noch eine Interaktion des Teilnehmers erforderlich, um an der Auslosung teilnehmen zu können. Bei erfolgloser Teilnahme wurde man benachrichtigt und konnte durch Einsatz eines Coins erneut kostenpflichtig an dem Gewinnspiel teilnehmen oder es beenden. Durch wiederholten Einsatz von Coins war so auch eine mehrfache Teilnahme an einem Gewinnspiel gegen ein Entgelt von jeweils maximal 0,49 Euro möglich, wodurch man seine Chancen auf denselben Gewinn erhöhen konnte. Durch einen Algorithmus war sichergestellt, dass man in einer Stunde an höchstens 20 Spielen teilnehmen und Coins im Wert von maximal 9,80 Euro einsetzen konnte. War diese Höchstgrenze erreicht, wurde man hiervon informiert und konnte nicht weiterspielen. Soweit bei einzelnen „reinen“ Online-Spielen zunächst auch weitere Coins gewonnen werden konnten, wurde dieser Sofortgewinn-Modus bereits 2022 eingestellt. Zu Einzelheiten wird auf die Teilnahmebedingungen Stand: 12/2021 bzw. 01/2022 (vgl. Behördenakte Bl. 10 ff. bzw. Bl. 299 ff.) und die Nutzungsbedingungen Stand: 09/2021 (vgl. Behördenakte Bl. 20 ff.) verwiesen.

7

2. Nachdem das Landesverwaltungsamt (LVA) Sachsen-Anhalt – Referat Glücksspielrechtliche Übergangsaufgaben nach § 27p GlüStV 2021 – spätestens am 23. Dezember 2021 von dem Angebot auf ... Kenntnis erlangt hatte, untersagte es der Klägerin nach deren Anhörung und einstimmiger Zustimmung des Glücksspielkollegiums nach § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 Nr. 3 i.V.m. § 9a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 mit Bescheid vom 15. Juni 2022, zugestellt am 20. Juni 2022, selbst, durch Dritte oder durch verbundene Unternehmen – insbesondere durch Tochterunternehmen oder deren Tochterunternehmen – im Internet, insbesondere auf der Internetseite [https:// ...](https://...), unerlaubtes öffentliches Glücksspiel in Deutschland zu veranstalten, zu vermitteln, zu unterstützen oder zu bewerben (Ziffer 1), räumte ihr zur Erfüllung der Anordnung nach Ziffer 1 eine Frist von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Bescheids ein, wobei die Umsetzung schriftlich mitzuteilen sei (Ziffer 2), drohte ihr für den Fall einer Zuwiderhandlung gegen die Anordnung nach Ziffer 1 nach Ablauf der Frist nach Ziffer 2 ein Zwangsgeld in Höhe von 50.000 EUR an (Ziffer 3) und erlegte ihr eine Gebühr in Höhe von 2.263 Euro auf (Ziffer 4). Die Klägerin veranstalte, vermittele, unterstütze und bewerbe öffentliche Glücksspiele i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 im Internet ohne die nach § 4 Abs. 1 und 4 GlüStV 2021 erforderliche Erlaubnis. Auf der von ihr betriebenen Internetseite ... könne man kostenpflichtig auch online an TV-Gewinnspielen zu Sendungen wie „...“ sowie losgelöst von Fernsehsendungen an sonstigen Gewinnspielen wie „...“ teilnehmen. Bei Gewinnspielen mit TV-Bezug handle es sich nicht um Gewinnspiele im Rundfunk (§ 11 MStV). Gewinnspiele im Internet unterfielen nicht § 2 Abs. 11 GlüStV 2021. Die Veranstaltung und Bewerbung von unerlaubtem und nicht erlaubnisfähigem Glücksspiel im Internet sei nach § 4 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2, § 5 Abs. 7 GlüStV 2021 kraft Gesetzes verboten. Das Ermessen sei daher dahingehend reduziert, dass die Untersagung zur Verwirklichung der Ziele des § 1 GlüStV 2021 zwingend geboten und verhältnismäßig sei, unabhängig davon, welches konkrete Entgelt für die Teilnahme verlangt und ob dadurch auch eine Strafbarkeit nach §§ 284, 287 StGB begründet werde. Bei einer Mehrfachteilnahme, die zweifellos beabsichtigt sei, werde auch eine Erheblichkeitsschwelle von 0,50 Euro überschritten. Nicht untersagt würden nur kostenlose Spiele. Die Untersagung werde gegen die Klägerin als Betreiberin der Internetseite gerichtet. Zudem werde darauf hingewiesen, dass die Klage keine aufschiebende Wirkung habe (§ 9 Abs. 2

Satz 1 GlüStV 2021) und dass der Betrieb der Internetseite als Ordnungswidrigkeit nach § 28a GlüStV 2021 bzw. als Straftat nach §§ 284, 287 StGB geahndet werden könne.

8

3. Am 28. Juni 2022 ließ die Klägerin durch ihre Prozessbevollmächtigten beim Verwaltungsgericht München Klage erheben und beantragen,

9

den Bescheid des Landesverwaltungsamts Sachsen-Anhalt vom 15. Juni 2022 aufzuheben.

10

Zugleich ließ sie unter dem Az. Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage nach § 80 Abs. 5 VwGO stellen und beantragen, die Vollziehung bis zu einer Entscheidung im vorläufigen Rechtsschutzverfahren auszusetzen und dem LVA aufzugeben, von Vollziehungsmaßnahmen bis zu einer Entscheidung im vorläufigen Rechtsschutzverfahren abzusehen.

11

Mit Zwischenentscheidung (sog. „Hängebeschluss“) vom 29. Juni 2022 untersagte das Verwaltungsgericht dem LVA, bis zu einer Entscheidung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren aus dem Bescheid vom 15. Juni 2022 zu vollstrecken.

12

Nachdem die Zuständigkeit der Glücksspielaufsicht im ländereinheitlichen Verfahren ab 1. Juli 2022 vom LVA auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL) – Anstalt des öffentlichen Rechts – übergegangen war, berichtigte das Verwaltungsgericht das Passivrubrum entsprechend.

13

Aufgrund mündlicher Verhandlung vom 24. Januar 2023 wies das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 7. Februar 2023, den Prozessbevollmächtigten der Klägerin zugestellt am 6. April 2023, die Klage ab. Mit Beschluss vom gleichen Tag lehnte es auch den Eilantrag ab, wogegen die Klägerin kein Rechtsmittel einlegen ließ.

14

Daraufhin stellte die Klägerin auch das auf ... noch verbliebene kostenpflichtige Angebot auf kostenlos um.

15

Nach Ergehen des erstinstanzlichen Urteils leitete die Staatsanwaltschaft ... ein Ermittlungsverfahren gegen die Geschäftsführer der Klägerin wegen unerlaubter Veranstaltung einer Lotterie bzw. Ausspielung ein (Az.).

16

Zudem erließ das Finanzamt ... Lotteriesteuerbescheide gegenüber der Klägerin für die Voranmeldungszeiträume 12/2017-12/2022 (Az.), gegen die diese Einspruch einlegen ließ; diese Verfahren ruhen derzeit.

17

4. Zur Begründung des Urteils führte das Verwaltungsgericht aus, die zulässige Klage sei unbegründet. Der gesetzliche Beklagtenwechsel im laufenden Verfahren sei mit Ablauf der Übergangsfrist in § 27p Abs. 2 GlüStV 2021 aufgrund des gesetzlichen Zuständigkeitswechsels nach § 27f Abs. 2 GlüStV 2021 auf die jetzige Beklagte erfolgt. Die auf § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 i.V.m. § 9a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 gestützte Untersagungsverfügung sei rechtmäßig. Das LVA sei nach § 27p Abs. 2 GlüStV, § 17 Abs. 1 Satz 2, Abs. 6a Satz 2 Nr. 4 GlüG LSA für deren Erlass zuständig gewesen. Die Regelungen über die Glücksspielaufsicht seien hier anwendbar. Die Bereichsausnahme des § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 sei vorliegend nicht einschlägig. Das klägerische Angebot stelle keine Gewinnspiele im Rundfunk i.S.d. § 11 MStV dar, da es an der nach § 2 Abs. 1 MStV erforderlichen Linearität fehle. Die Eröffnung einer Teilnahmemöglichkeit im Internet stelle ein zusätzliches Angebot dar, das über das Angebot im Rundfunk hinausgehe und zeitversetzt erfolge. Hierfür sei unerheblich, ob das Gewinnspiel im TV erfolge oder inhaltlichen Bezug zu Programminhalten habe. Es könne dahinstehen, ob es sich um ein rundfunkähnliches Telemedium i.S.v. § 74 Satz 1 bzw. §§ 22 Abs. 3, 19 Abs. 1 MStV handle, da § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 Telemedien nicht erfasse und nicht extensiv ausgelegt werden könne. Diesbezüglich bestehe auch kein Wertungswiderspruch zur 0,50-Euro-Regelung in § 11 Abs. 1 Satz 6 MStV, die allein glücksspielrechtlich

nicht relevante bloße Teilnahmegebühren erfasse. Anrufer erhielten durch Zahlung des Entgelts lediglich die Möglichkeit der Spielteilnahme und keine unmittelbare Gewinnchance. In der Beteiligung des Glücksspielkollegiums liege kein Verfahrensfehler, ein solcher wäre nach § 46 VwVfG jedenfalls unbeachtlich. Der kostenpflichtige Teil des Angebots stelle ein unerlaubtes öffentliches Glücksspiel im Internet i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1, § 4 Abs. 1 und 4 GlüStV 2021 dar, da Teilnehmer durch Einsatz von Coins unmittelbar eine zufallsabhängige Gewinnchance erwürben. Auch wenn das Entgelt pro Spiel maximal 0,50 Euro betrage, sei das Überschreiten einer Erheblichkeitsschwelle – anders als bei § 284 StGB – hierfür nicht Tatbestandsvoraussetzung, weil der straf- und ordnungsrechtliche Glücksspielbegriff insoweit nicht deckungsgleich seien. Während das Strafrecht repressive Zwecke verfolge, diene das Glücksspielrecht der Gefahrenabwehr. Anderes folge auch nicht aus § 33h Nr. 3 GewO. Das „Totalverbot“ verletze die Klägerin auch nicht in Art. 12 GG, da ihr eine Umstellung ihres Angebots auf einen erlaubnisfähigen Inhalt jederzeit freistehe. Auf die Möglichkeit der Mehrfachteilnahme komme es insoweit nicht an. Die Verfügung sei auch bestimmt, verhältnismäßig und ermessensfehlerfrei. Auch die Umsetzungsfrist, Zwangsgeldandrohung und Gebührenhöhe seien rechtlich nicht zu beanstanden.

18

5. Hiergegen richtet sich die vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassene Berufung der Klägerin vom 5. Mai 2023, die ihre Prozessbevollmächtigten nach rechtzeitig beantragter Fristverlängerung mit Schriftsatz vom 18. Juli 2023, ergänzt am 26. Juli 2024, 19. November 2024, 31. Januar 2025, 6. Juni 2025 und 25. Juni 2025, wie folgt begründet haben:

19

Der Bescheid vom 15. Juni 2022 sei rechtswidrig und verletze die Klägerin in ihren Rechten. Die Untersagung sei nur bei einschränkender Auslegung bestimmt genug. Auch die Beteiligung des Glücksspielkollegiums sei verfahrensfehlerhaft. Das LVA als Glücksspielaufsicht sei für den Erlass der Untersagungsverfügung nicht zuständig gewesen. Das streitgegenständliche Angebot sei für die Klägerin ein nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zulässiger Programminhalt und bilde für sie eine erlaubte Einnahmequelle. Es unterliege daher allein der Rundfunk- bzw. Medienaufsicht. Bei TV-Gewinnspielen handle es sich um „Gewinnspiele im Rundfunk“, für die nach § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 nur § 11 MStV gelte. Sie würden nur im TV veranstaltet, auch wenn neben der Telefonteilnahme hierfür online ein weiterer Teilnahmeweg eröffnet werde. Darin liege, wie die Möglichkeit der zeitversetzten Teilnahme per Postkarte zeige, auch kein zusätzliches, vom linearen Rundfunk losgelöstes Angebot. Für „reine“ Onlinespiele gehe § 11 i.V.m. § 74 Satz 1, § 22 Abs. 3 MStV als lex specialis dem Glücksspielstaatsvertrag vor. Sog. 50-Cent-Gewinnspiele im Rundfunk und in vergleichbaren Telemedien seien nach §§ 8a, 58 Abs. 4 RStV für zulässig erklärt worden. Zwar blieben laut Gesetzesbegründung die Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages „unberührt“. Mit Erlass der § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 entsprechenden Bereichsausnahme in § 2 Abs. 6 GlüStV 2012, wonach für Gewinnspiele im Rundfunk nur § 8a RStV gelte, sei indes klargestellt worden, dass schon kein Glücksspiel vorliege, wenn das Entgelt nicht mehr als 0,50 Euro betrage. § 11 Abs. 1 Satz 6 MStV regle nicht nur bloße Teilnahmegebühren, sondern bestimme, dass 50-Cent-Gewinnspiele im Rundfunk und in vergleichbaren Telemedien zulässig seien. Infolge dieser Grundsatzentscheidung bedürften 50-Cent-Gewinnspiele keiner behördlichen Erlaubnis. Die Erlaubnispflicht nach § 4 GlüStV 2021 stehe hierzu im Widerspruch. Dieser Widerspruch innerhalb gleichrangiger Normen desselben Gesetzgebers sei daher nach dem Spezialitätsgrundsatz zu lösen. Jedenfalls sei § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 verfassungskonform auszulegen und im Lichte der auch für Telemedien geltenden Rundfunkfreiheit bzw. von deren „Polizeifestigkeit“ im Wege der Analogie bzw. teleologischen Extension auch auf Gewinnspiele in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien zu erstrecken.

20

Das klägerische Angebot stelle kein nach § 4 Abs. 1 und 4 GlüStV 2021 unerlaubtes öffentliches Glücksspiel im Internet i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 dar. Teilnehmer erwürben durch den Einsatz von Coins unmittelbar keine zufallsabhängige Gewinnchance, sondern erhielten nur die Möglichkeit, an dem Spiel teilzunehmen. Für eine Gewinnchance müssten sie noch einen Begrenzungsmechanismus überwinden. Sie leisteten deshalb kein Entgelt, sondern nur eine Teilnahmegebühr. Jedenfalls sei das Tatbestandsmerkmal des für den Erwerb einer Gewinnchance verlangten Entgelts nicht weiter auszulegen als der Begriff des Einsatzes, der Bestandteil der Definition des Glücksspiels i.S.d. § 284 StGB sei und dem nach der Rechtsprechung der Strafgerichte wegen der notwendigen Abgrenzung zum bloßen Unterhaltungsspiel eine Erheblichkeitsschwelle von derzeit zehn Euro pro Stunde immanent sei, die hier

weder bei Einzel- noch bei (unterstellter) Mehrfachteilnahme erreicht werde. Auch der Landesgesetzgeber verwende den Entgeltbegriff trotz des abweichenden Wortlauts synonym zum strafrechtlichen Einsatzbegriff. Bereits dem Lotteriestaatsvertrag sei der strafrechtliche Glücksspielbegriff zugrunde gelegt worden. Diese Definition werde auch im Glücksspielstaatsvertrag vorausgesetzt. Dieser regule allein die Durchführung von Glücksspielen. Mit dem Erlass von §§ 8a, 58 Abs. 4 RStV sei klargestellt worden, dass Gewinnspiele gegen ein Entgelt von bis zu 0,50 Euro glücksspielrechtlich nicht relevant seien. Auch ergebe sich aus § 33h Nr. 3 GewO, dass der Landesgesetzgeber den ordnungsrechtlichen Begriff des Glücksspiels bei „anderen“ (Online-) Spielen mit Gewinnmöglichkeit i.S.d. § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO nicht weiter fassen dürfe als den bundesrechtlichen Glücksspielbegriff des § 284 StGB. Dieser stehe deshalb nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers. § 284 StGB sei auch verwaltungsakzessorisch ausgestaltet. Sowohl das (präventive) Ordnungs- als auch das (repressive) Strafrecht verfolgten mit der Bekämpfung von Spielsucht, dem Spieler- und Jugendschutz und der Abwehr krimineller Taten im Wesentlichen auch gleiche Ziele. Deren Einhaltung werde durch eine Bagatellgrenze nicht beeinträchtigt. Das klägerische Angebot beinhalte auch kein (gesteigertes) Gefährdungspotenzial. Die Gefahr von Spielsucht sei als gering einzuschätzen. Es sei auch nicht auf eine Mehrfachteilnahme ausgelegt. Der Einsatz könne nicht erhöht werden, um durch gesteigerte Gewinne etwaige Verluste auszugleichen. Auch bei (unterstellter) Mehrfachteilnahme werde der Einsatz durch einen Algorithmus auf höchstens 9,80 Euro für maximal 20 Spiele pro Stunde begrenzt. Dem Jugendschutz werde durch die Einhaltung der Vorgaben des § 11 MStV Rechnung getragen. Die Gefahr krimineller Handlungen und Manipulationen der Gewinnspiele bestehe beim klägerischen Angebot nicht und sei klar zurückzuweisen.

21

Das klägerische Angebot sei keine öffentliche Lotterie bzw. Ausspielung i.S.d. § 3 Abs. 3 GlüStV 2021, weil es an einem bestimmten Gewinnplan fehle. Teilnehmer erwürben durch Einsatz von Coins unmittelbar auch kein „Los“ als Verkörperung einer zufallsabhängigen Gewinnchance, sondern erhielten nur die Möglichkeit, an dem Spiel teilzunehmen. Auch handle es sich bei einer Lotterie bzw. Ausspielung i.S.d. § 3 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021 nur um eine historisch bedingte Sonderform des Glücksspiels i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021, die der Landesgesetzgeber in Übereinstimmung mit der strafrechtlichen Dogmatik in §§ 284, 287 StGB geregelt habe. Anderes folge nicht aus § 33h Nr. 2 GewO. Damit habe der Bundesgesetzgeber die Regulierung von Lotterien und Ausspielungen nicht den Ländern überlassen. Diese könnten nur deren Durchführung regeln, aber diese nicht abweichend von §§ 284, 287 StGB definieren. Die Regelung von Lotterien und Ausspielungen in § 10 Abs. 2, 3 und 6, §§ 12 ff., § 22 GlüStV 2021 sei deshalb auch nicht abschließend. Insoweit unterscheide sich das klägerische Angebot auch nicht von zulässigen Lotterien und Ausspielungen mit geringerem Gefährdungspotenzial i.S.d. §§ 12 ff. GlüStV 2021.

22

Es sei unverhältnismäßig, das klägerische Angebot, das keine (erhöhte) Suchtgefahr beinhalte, den Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags zu unterstellen. Diese seien, wie die Bestimmungen über die Ausnahmen vom Internetverbot für einzelne Glücksspiele mit unstreitig höherem Gefährdungspotenzial (§ 4 Abs. 5 i.V.m. §§ 6a ff. GlüStV 2021), die ein Einsatzlimit bis zu 1.000 Euro sowie dessen individuelle Erhöhung auf bis zu 30.000 Euro monatlich zuließen (§ 6c Abs. 1 Satz 2 und 3 GlüStV 2021), und die Öffnung des Glücksspielstaatsvertrags für Lotterien und Ausspielungen mit geringerem Gefährdungspotenzial (§§ 12 ff. GlüStV 2021) belegten, auch auf ein weitaus höheres Gefahrenniveau zugeschnitten. Den Anforderungen des Spieler- und Jugendschutzes und der Abwehr krimineller Taten könne bei den von der Klägerin angebotenen Spielen deshalb bereits durch eine Regulierung auf dem Niveau des § 11 MStV Rechnung getragen werden. Zudem seien, wie § 13 SpielV verdeutliche, nach § 33d GewO „andere“ Spiele mit Gewinnmöglichkeit mit erheblich höherer Frequenz und weitaus höheren Einsätzen bzw. Verlusten zulässig, während das klägerische Angebot zwar erlaubnispflichtig, aber von vornherein nicht erlaubnisfähig sei. Dieses „Totalverbot“ führe zu Wertungswidersprüchen und verstoße gegen Art. 12 und Art. 3 GG, da die Klägerin im Gegensatz zu den Anbietern „anderer“ Spiele mit höherem bzw. vergleichbarem Gefährdungspotenzial überhaupt keine Möglichkeit habe, hierfür eine Erlaubnis zu beantragen.

23

Durch das klägerische Angebot werde das Internetverbot des § 4 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021 nicht umgangen. Von ihm gehe – anders als von den nach § 4 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 mittlerweile zulässigen Online-Glücksspielen (Sportwetten, Poker und Casinospielen) mit unstreitig höherem

Gefährdungspotenzial, die in der Vergangenheit Anlass für den Erlass des Internetverbots gewesen seien, auch keine (spezifische) Spielsuchtgefahr aus. Es sei vielmehr mit den nach §§ 12 ff. GlüStV 2021 erlaubten Lotterien und Ausspielungen mit geringerem Gefährdungspotenzial vergleichbar. Der Gesetzgeber habe die besondere Gefährlichkeit von Online-Glücksspiel lediglich gegenüber entsprechenden stationären Glücksspielangeboten angenommen. Es gebe aber keinen wissenschaftlichen Nachweis dafür, dass die Online-Teilnahme an TV-Gewinnspielen wegen deren „ständiger“ Verfügbarkeit im Internet per se gefährlicher sei als die Telefonteilnahme daran. Mittels Wahlwiederholungstaste habe man am Telefon an diesen auch häufiger als auf ... teilnehmen können, wo jeweils noch Bezahlvorgänge angefallen seien. Ein erhöhtes Gefährdungspotenzial durch die Online-Teilnahme an Gewinnspielen werde auch durch die Auswertung der 2022 von der Klägerin erhobenen Daten widerlegt (vgl. Anlagen BK3 und BK7). Danach seien 30,21% der auf ... angebotenen kostenpflichtigen Spiele an TV-Gewinnspielen erfolgt sowie 28,88% „reine“ Online-Gewinnspiele mit und 40,91% ohne TV-Bezug gewesen. 86,2% der kostenpflichtigen Teilnahmen an TV-Gewinnspielen seien per Telefon und 13,8% online erfolgt. So hätten im Februar 2022 an vier wöchentlichen TV-Gewinnspielen zu „...“ 87% der Mitspieler per Telefon und 13% im Internet teilgenommen, wobei die Teilnahme auf sämtlichen Teilnahmewegen bereits ab 0.00 Uhr des jeweiligen Sendungstags eröffnet gewesen sei. Dabei habe der durchschnittliche monatliche Einsatz pro Teilnehmer bei ca. 10 Spielteilnahmen via Telefon 2,82 Euro und Online 2,51 Euro betragen.

24

Auch ein (unterstellter) Verstoß gegen § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO rechtfertige die Untersagung nicht. Dieser erfasse lediglich „andere“ stationäre Spiele mit Gewinnmöglichkeit und nicht auch Online-Gewinnspiele. Zudem habe das LVA die Anordnung auch nicht hierauf gestützt und sein Ermessen nicht entsprechend ausgeübt.

25

Die Klägerin beantragt,

26

unter Abänderung des Urteils des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 7. Februar 2023 den Bescheid des Landesverwaltungsamts Sachsen-Anhalt vom 15. Juni 2022 aufzuheben.

27

Die Beklagte beantragt,

28

die Berufung zurückzuweisen.

29

Sie verteidigt das angefochtene Urteil und hat mit Schriftsätzen ihrer Bevollmächtigten vom 24. September 2023, 29. Juli 2024, 18. November 2024, 31. Januar 2025 und 10. Juni 2025 ausgeführt:

30

Der Bescheid vom 15. Juni 2022 sei rechtmäßig und verletze die Klägerin nicht in ihren Rechten. Die Untersagungsverfügung sei hinreichend bestimmt. Die Beteiligung des Glücksspielkollegiums sei nicht verfahrensfehlerhaft. Das LVA sei für den Erlass der Untersagung zuständig gewesen, weil es sich bei dem Angebot nicht um Gewinnspiele im Rundfunk i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 MStV handle, für die nach § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 nur § 11 MStV gelte. Das sei nicht nur bei den „reinen“ Online-Spielen der Fall. Auch die Teilnahme an TV-Gewinnspielen sei auf der Website unabhängig von der Wahrnehmung im TV möglich. Die Klägerin führe auch keine Gewinnspiele im TV durch, sondern veranstalte unerlaubte öffentliche Glücksspiele im bzw. über das Internet i.S.d. § 3 Abs. 4 GlüStV 2021. Dem Angebot fehle es an der erforderlichen Linearität. Es stelle ein eigenes, vom Rundfunk unabhängiges Angebot und nicht nur die Eröffnung eines weiteren Teilnahmewegs dar. Der Glücksspielstaatsvertrag sei auf Gewinnspiele in Telemedien auch anwendbar. Die Bereichsausnahme des § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 greife nicht, weil Telemedien kein Rundfunk i.S.d. § 2 Abs. 1 MStV seien. Als Ausnahmevorschrift sei sie auch einer analogen Anwendung bzw. teleologischen Extension nicht zugänglich. Andernfalls könnte durch die Veranstaltung von Glücksspielen in Telemedien das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV 2021 umgangen werden. Mit §§ 8a, 58 Abs. 4 RStV bzw. § 11, § 74 Satz 1, §§ 22 Abs. 3, 19 Abs. 1 MStV seien zwar Gewinnspiele im Rundfunk und in vergleichbaren Telemedien für zulässig erklärt worden, wenn nur ein Entgelt bis zu 0,50 Euro verlangt werde. Der Gesetzgeber sei dabei aber offensichtlich davon ausgegangen,

dass Gewinnspiele, sofern sie keine Geschicklichkeitsspiele, sondern zufallsabhängig seien, unabhängig von der Höhe des Entgelts Glücksspiele seien. Im Übrigen sei das klägerische Angebot auch weder ein Rundfunkähnliches (§ 74 Satz 1 MStV) noch ein Telemedium mit journalistisch-redaktionellem Inhalt (§ 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV). Zudem handle es sich nicht um nach § 11 Abs. 1 Satz 1 MStV zulässige Gewinnspiele, da im Rahmen des Monatsabos für 4,99 Euro bereits isoliert sowie bei Mehrfachteilnahme die Entgeltgrenze von 0,50 Euro überschritten werde.

31

Das klägerische Angebot sei unabhängig von der konkreten Höhe des verlangten Entgelts ein nach § 4 Abs. 1 und 4 GlüStV 2021 unerlaubtes öffentliches Glücksspiel im Internet i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021. Durch die entgeltliche Teilnahme an dem Spiel erwerbe man unabhängig davon, dass diese erst noch von der Überwindung eines Begrenzungsmechanismus abhängt, eine zufallsabhängige Gewinnchance. Der ordnungsrechtliche Entgeltbegriff enthalte im Gegensatz zum Einsatzbegriff des § 284 StGB keine Erheblichkeitsschwelle. Der Wortlaut der Norm, der von Entgelt und nicht von Einsatz spreche, erfasse vielmehr jede (geldwerte) Gegenleistung. Straf- und Ordnungsrecht verfolgten auch nicht gleiche Ziele. Während mit § 284 StGB strafbares Unrecht gesühnt werden solle, diene der Glücksspielstaatsvertrag als Ordnungsrecht der Gefahrenabwehr. Die ordnungsrechtlichen Ziele der Spielsuchtbekämpfung, des Spieler- und Jugendschutzes sowie der Kriminalitätsabwehr (§ 1 GlüStV 2021) seien nur wirksam zu gewährleisten, wenn das Verbot unerlaubten Glücksspiels bereits im niederschweligen Bereich ansetze, da das ihm innewohnende Gefährdungspotenzial nicht von der Höhe des hierfür geleisteten Entgelts abhängt. So erfasse § 6j GlüStV auch unentgeltliche Angebote. Der Landesgesetzgeber habe den Glücksspielbegriff des § 284 StGB nicht vollständig übernommen, sondern habe, wie u.a. auch § 3 Abs. 2 GlüStV 2021 zeige, hiervon abweichende Regelungen getroffen. Dass er von einem weiten Glücksspielbegriff ausgegangen sei, zeige sich insbesondere daran, dass er Telefongewinnspiele im Rundfunk, sofern diese nicht unentgeltlich bzw. keine reinen Geschicklichkeitsspiele seien, offensichtlich dem Glücksspielstaatsvertrag unterstellt habe, obwohl für diese typischerweise nur ein Entgelt von bis zu 0,50 Euro verlangt werde. Aus der Verwaltungsakzessorietät von § 284 StGB folge lediglich, dass danach nicht verboten werden könne, was nach § 4 GlüStV 2021 ausdrücklich erlaubt sei. Der bundesrechtlich nicht legal definierte Glücksspielbegriff sei auch nicht in jeder Rechtsmaterie identisch auszulegen. Der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung gebiete nicht, gleichlautende Tatbestandsmerkmale in verschiedenen Rechtsgebieten unabhängig vom Normzusammenhang stets übereinstimmend auszulegen. Auch in § 33h Nr. 3 GewO werde kein einheitlicher Glücksspielbegriff zur Unterscheidung vom Unterhaltungsspiel bundesrechtlich vorgegeben, sondern nur die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Wirtschaftsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) von der der Länder für das Ordnungsrecht (Art. 70 GG) hinsichtlich „anderer“ Spiele mit Gewinnmöglichkeit i.S.d. § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO, die keine zufallsabhängigen Glücksspiele i.S.d. § 284 StGB, sondern sog. Geschicklichkeitsspiele und nicht etwa Unterhaltungsspiele seien, abgegrenzt.

32

Es sei auch methodisch verfehlt, illegales Glücksspiel anhand der jeweiligen Höhe des Entgelts zu definieren. Es könne zudem nicht der (strafgerichtlichen) Rechtsprechung überlassen werden festzulegen, ab welcher Einsatzhöhe ein solches vorliege. Eine derartige Bestimmung könne nur der Gesetzgeber treffen. Die Abgrenzung könne sich dabei auch nicht an der Höhe des Aufwands für eine andere Unterhaltung wie einen Kinobesuch orientieren. Mit der Annahme, dass ein möglicher Verlust von mehr als zehn Euro in der Stunde auf Glücksspiel hindeute, werde auch keine konkrete Erheblichkeitsschwelle festgelegt. Die diesbezügliche Rechtsprechung sei inzwischen überholt und bedürfe deshalb der Neufestlegung. Jedenfalls werde diese Grenze bei einer Mehrfachteilnahme, auf die das klägerische Angebot angelegt sei, überschritten, da man animiert werde, durch erneute Einsätze Verluste auszugleichen, sodass man in kurzer Zeit auch weitaus höhere Beträge verlieren könne. Das klägerische Angebot, bei dem trotz des geringen Einsatzes hohe Gewinne erzielt werden könnten, erschöpfe sich auch im Spiel um den Gewinn und besitze keinen davon unabhängigen Unterhaltungswert. Es sei deshalb nicht mit echten Unterhaltungsspielen, für die nur eine Teilnahmegebühr und kein Entgelt zu entrichten sei, vergleichbar.

33

Zudem handle es sich bei dem klägerischen Angebot, bei dem jeder Teilnehmer an einem Gewinnspiel in Konkurrenz zu den anderen um den ausgelobten Geld- oder Sachpreis stehe, der nach einem vorher festgelegten Gewinnplan verlost werde, auch um eine unerlaubte öffentliche Lotterie bzw. Ausspielung i.S.d.

§ 3 Abs. 3 GlüStV 2021 als Sonderform des Glücksspiels, die der Landesgesetzgeber unabhängig von §§ 284, 287 StGB abschließend normiert habe. Nach § 33h Nr. 2 GewO habe der Bund die Regulierung von Lotterien und Ausspielungen mit Ausnahme einzelner gewerbsmäßig betriebener Ausspielungen auf Volksfesten, Schützenfesten oder vergleichbaren Veranstaltungen vollständig den Ländern überlassen. Diese hätten das Lotterierecht in § 10 Abs. 2, 3 und 6 i.V.m. §§ 12 ff., § 22 GlüStV 2021 unter grundsätzlicher Beibehaltung des staatlichen Lotteriemonopols und ausnahmsweiser Zulassung nicht gewerbsmäßiger Lotterien und Ausspielungen mit geringerem Gefährdungspotenzial ordnungsrechtlich geregelt. Das klägerische Angebot, das rein wirtschaftliche Zwecke verfolge, sei daher unabhängig von der Einsatzhöhe verboten. Wäre es nur wegen der Einsatzhöhe erlaubnisfrei zulässig, wäre die Lotterieregulierung auch inkohärent, weil „50-Cent-Kleinstlotterien“ im Internet völlig unkontrolliert veranstaltet werden könnten. Es könne auch nicht unterstellt werden, die Länder hätten Lotterien und Ausspielungen unterhalb der Schwelle der §§ 284, 287 StGB nicht abschließend selbständig normiert.

34

Das Verbot des klägerischen Angebots nach § 4 Abs. 1 und 4 GlüStV 2021 stehe nicht im Widerspruch zur Zulässigkeit bestimmter Online-Glücksspiele nach § 4 Abs. 4 und 5, §§ 6a ff. GlüStV 2021. Das klägerische Angebot sei zwar unstreitig ungefährlicher als Online-Sportwetten oder virtuelle Automaten Spiele. Deren Zulassung sei aber nicht deshalb erfolgt, weil der Gesetzgeber seine Einschätzung, dass Online-Glücksspiele per se besonders gefährlich seien, revidiert hätte, sondern, weil er das Spiel von illegalen hin zu legalen Angeboten habe „kanalisieren“ wollen. Online-Glücksspielen wohnten unabhängig von der Höhe des konkreten Einsatzes spezifische Gefahren inne, die sie von herkömmlichen Glücksspielen unterschieden. Von ihnen gehe wegen hoher Verfügbarkeit, schneller Spiel- und Gewinnabfolge, kurzer Auszahlungsintervalle, bargeldloser Zahlungsmöglichkeiten, Anonymität, fehlender sozialer Kontrolle sowie Manipulierbarkeit ein gesteigertes Suchtpotenzial aus. Hierzu werde auf den von Herrn Diplom-Psychologen B1, der als Referent für Suchtprävention bei der Beklagten tätig sei, erstellten „Vermerk zu möglichem Gefährdungspotenzial bei Online-Glücksspielen“ vom 29. Oktober 2024 und die „Delphi-Studie“ (Meyer et al. in SUCHT 56 (6), 2010 S. 405 ff.) verwiesen. Das klägerische Angebot weise gegenüber klassischen Online-Lotterien, Fernsehlotterien und Telegewinnspielen ein erheblich erhöhtes Gefährdungspotenzial auf. Es berge wegen der ständigen Verfügbarkeit in der Anonymität des Internets auch größere Gefahren als die Telefonteilnahme an TV-Gewinnspielen. Hierfür bedürfe es keiner spezifischen wissenschaftlichen Nachweise. Herr B2, ein Mitarbeiter der Beklagten, habe aktuell auf ... an mehr als 30 Gewinnspielen in 10 Minuten teilgenommen. Eine solche Frequenz sei mittels Wahlwiederholungstaste nicht zu erreichen. Auch würden auf ... nicht nur eine Lotterie bzw. Ausspielung über längere Zeit, sondern zeitgleich zahlreiche Spielmöglichkeiten angeboten, was zu einer wesentlich höheren Ereignis- bzw. Ziehungsfrequenz führe (rein rechnerisch 1,66 Spiele pro Tag). Bis 2022 sei auch ein Sofortgewinnmodus möglich gewesen. Die Klägerin fordere zudem im Internet zur ständigen Spielteilnahme auf. TV-Gewinnspiele seien dort schon vor Sendungsbeginn verfügbar. Das Spielangebot werde ständig mit neuen Spielen aktualisiert. Viele Spiele würden nur im Internet angeboten und beworben. Das Spielangebot spreche gezielt spielaffine Teilnehmer, insbesondere auch Jugendliche an und enthalte visuelle und ggf. tonale Reize, die zur Spielteilnahme animierten. Es bestehe zudem eine hohe Manipulationsgefahr. Das klägerische Angebot führe auch zu einer unerwünschten erhöhten Verfügbarkeit von Glücksspiel insgesamt, bei erlaubnisfreier Zulassung des Angebots sei zu befürchten, dass sich weitere ähnliche Angebote etablieren könnten.

35

Die Untersagung des klägerischen Angebots sei ermessensfehlerfrei. Dieses sei ein unerlaubtes öffentliches Glücksspiel und damit gesetzlich verboten. Daran würde auch die Aufhebung des angefochtenen Bescheids nichts ändern. Auch das „Totalverbot“ des klägerischen Angebots sei verhältnismäßig und verstoße nicht gegen Art. 12 und Art. 3 GG. Daran ändere nichts, dass bestimmte Online-Glücksspiele und -Lotterien erlaubnisfähig seien. Ein darin liegender etwaiger „Wertungswiderspruch“ könne nur vom Gesetzgeber, dem insoweit ein weiter Beurteilungsspielraum zukomme, und nicht durch die Gerichte gelöst werden. Eine sektorenübergreifende Kohärenz werde nicht verlangt. Das Ermessen sei auch insoweit rechtsfehlerfrei ausgeübt worden, als die Untersagung zwingend auf die fehlende Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 und 4 GlüStV 2021 gestützt und nicht von einer Strafbarkeit nach §§ 284, 287 StGB abhängig gemacht worden sei, weil das klägerische Angebot erlaubnisbedürftig, aber nicht erlaubnisfähig sei. Selbst wenn aber man davon ausgehen wollte, dass das klägerische Angebot kein unerlaubtes öffentliches Glücksspiel sei, sei es nicht nach § 1 GewO erlaubnisfrei zulässig, sondern als gewerbsmäßige Veranstaltung „anderer“ Spiele mit Gewinnmöglichkeit im Internet nach § 33d Abs. 1 Satz 1

GewO erlaubnisbedürftig, sodass die Untersagung auf das Fehlen der gewerberechtlichen Erlaubnis gestützt werden könne.

36

6. Der Senat hat am 19. September 2024 und am 3. Juli 2025 mündlich verhandelt. Hierzu wird auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung Bezug genommen.

37

7. Am 8. Oktober 2025 teilten die Prozessbevollmächtigten der Klägerin mit, dass diese durch Verschmelzung auf die unter derselben Geschäftsanschrift ansässige ... GmbH, die die gleichnamige Streaming-Plattform ... betreibt und bei der es sich ebenfalls um eine Tochtergesellschaft der handelt, mit Eintragung in das Handelsregister (AG) am 12. August 2025 als eigene Rechtsperson untergegangen und die bisherige ... GmbH in „... ..“ umbenannt worden sei. Letztere veranstalte als Rechtsnachfolgerin der Klägerin aufgrund einer eigenen Sendelizenz der BLM die bisher von dieser verantworteten Rundfunkprogramme und betreibe die Internetseite ... weiter. Demgemäß werde das anhängige Verfahren Namens und in Vollmacht der in den Prozess eingetretenen Rechtsnachfolgerin fortgeführt.

38

Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten sowie die vorgelegten Behördenakten Az. ... Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

A.

39

Die Berufung der Klägerin gegen das erstinstanzliche Urteil ist aufgrund der Zulassung durch das Verwaltungsgericht (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) statthaft (§ 124 Abs. 1 Satz 1 VwGO) und auch im Übrigen zulässig, insbesondere form- und fristgerecht eingelegt sowie begründet worden (§ 124a Abs. 2 und 3 VwGO).

B.

40

Das anhängige Berufungsverfahren ist nicht dadurch unterbrochen worden, dass die Klägerin infolge Verschmelzung nach §§ 2 ff. UmwG auf die frühere ... GmbH, die nunmehr unter dem bisherigen Handelsnamen der Klägerin firmiert (§ 18 Abs. 1 UmwG), mit deren Eintragung in das Handelsregister am 12. August 2025 nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 UmwG erloschen ist, da sie vor dem Verwaltungsgerichtshof weiterhin durch vorher ordnungsgemäß bestellte Prozessbevollmächtigte vertreten wird (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 86 Halbs. 1, §§ 239 ff. ZPO analog, § 246 Abs. 1 Halbs. 1 ZPO, vgl. BVerwG, B.v. 6.8.2024 – 4 B 4.24 – juris Rn. 3 m.w.N.).

41

Die bisherige ... GmbH ist mit Prozessklärung ihrer Bevollmächtigten vom 8. Oktober 2025 als deren Rechtsnachfolgerin an Stelle der untergegangenen Klägerin im Wege des gewillkürten Parteiwechsels in den anhängigen Rechtsstreit eingetreten (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 86 Halbs. 2, § 266 Abs. 1 ZPO analog, vgl. HessVGH, B.v. 17.6.1997 – 14 TG 2673/95 – NVwZ 1998, 1315 juris Rn. 16). Sie ist durch die angefochtene Anordnung auch beschwert. Als deren Rechtsnachfolgerin hat sie u.a. den Betrieb von ... von der Klägerin übernommen, sodass auch die darauf bezogene Untersagungsverfügung ihr gegenüber weiterhin Wirkung entfaltet (HessVGH, B.v. 17.6.1997 a.a.O. Rn. 17 m.w.N.). Nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 UmwG gehen durch Verwaltungsakt konkretisierte grundstücks- bzw. betriebsbezogene öffentlichrechtliche Pflichten, die einzelne Vermögensgegenstände des übertragenden Rechtsträgers betreffen, im Wege der Gesamtrechtsnachfolge zusammen mit diesen auf den übernehmenden Rechtsträger über (vgl. OVG NW, U.v. 10.3.2022 – 4 A 1381/18 – NWVBI 2022, 421 juris Rn. 33 f.; Leonard in Semler/Stengel/Leonard, UmwG, 6. Aufl. 2025, § 20 Rn. 69). Dementsprechend sind auch betriebsbezogene glücksspielrechtliche Untersagungsverfügungen rechtsnachfolgefähig (vgl. VGH BW, U.v. 4.7.2019 – 6 S 1269/18 – ZfWG 2019, 475 juris Rn. 29). Insoweit war auch eine Berichtigung des Aktivrubrums nicht veranlasst, weil die Rechtsnachfolgerin der Klägerin weiterhin unter deren Namen und Adresse im Geschäftsverkehr firmiert.

C.

42

Die zulässige Berufung ist begründet.

43

Das Verwaltungsgericht hat die Klage gegen den Bescheid vom 15. Juni 2022 zu Unrecht abgewiesen. Die Untersagungsverfügung ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Das erstinstanzliche Urteil ist deshalb abzuändern und der angefochtene Bescheid aufzuheben.

44

I. Die Anfechtungsklage ist zulässig.

45

1. Insbesondere ist weiterhin das notwendige Rechtsschutzbedürfnis gegeben, obwohl die Klägerin ihr gesamtes kostenpflichtiges Angebot auf ... Anfang 2023 eingestellt hat und dort derzeit nur kostenlose Gewinnspiele anbietet, gegen die die Beklagte auch nicht einschreitet (vgl. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 18). Denn mit Befolgung der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung hat sich diese nicht erledigt, weil sie noch Rechtswirkungen für die Zukunft jedenfalls für den Fall einer Wiederaufnahme der Tätigkeit entfaltet (vgl. BVerwG, U.v. 26.10.2017 – 8 C 18.16 – BVerwGE 160, 193 juris Rn. 11). Wie die Klägerin mit Schriftsatz vom 18. Juli 2023 klargestellt hat, hat sie ihr kostenpflichtiges Angebot auf ... nach Abweisung der Klage durch das Verwaltungsgericht und Außerkrafttreten des „Hängebeschlusses“ auch lediglich „erzwungenermaßen“ zur Abwendung der Vollstreckung der Untersagungsverfügung durch Festsetzung bzw. Beitreibung des hierfür angedrohten Zwangsgelds in Höhe von 50.000 Euro einstweilen eingestellt. Sie strebt aber weiterhin an, dort künftig erneut kostenpflichtig Gewinnspiele anzubieten, sodass sie nach wie vor ein Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Bescheids für die Zukunft geltend machen kann (vgl. VGH BW, U.v. 23.5.2012 – 6 S 389/11 – ESVGH 63, 125 juris Rn. 16).

46

2. Die Klägerin hat zudem auch ein Rechtsschutzinteresse an der Aufhebung des angefochtenen Bescheids für die Vergangenheit, da die damit verbundene Beschwerde nicht durch den bloßen Zeitablauf entfallen ist. Glücksspielrechtliche Untersagungsverfügungen als Verwaltungsakte mit Dauerwirkung erledigen sich zwar grundsätzlich von Tag zu Tag fortlaufend für den jeweils abgelaufenen Zeitraum. Eine Erledigung tritt allerdings nicht ein, wenn die Untersagung für den abgelaufenen Zeitraum auch gegenwärtig noch nachteilige Rechtswirkungen für den Adressaten entfaltet (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 15.6.2016 – 8 C 5.15 – BVerwGE 155, 261 juris Rn. 16 m.w.N.).

47

Das ist der Fall, wenn die Untersagung weiterhin die Rechtsgrundlage für noch rückgängig zu machende Vollstreckungsmaßnahmen (BVerwG, U.v. 16.5.2013 – 8 C 14.12 – BVerwGE 146, 303 juris Rn. 33) bzw. für einen Kostenbescheid (BVerwG, U.v. 25.9.2008 – 7 C 5.08 – NVwZ 2009, 122 juris Rn. 13) bildet oder Zuwiderhandlungen hiergegen bußgeld- bzw. strafbewehrt sind und ein entsprechendes Verfahren droht bzw. eingeleitet wurde (VG Gelsenkirchen, U.v. 2.3.2023 – 2 K 2643/22 – juris Rn. 18).

48

Vorliegend folgt eine fortdauernde Beschwerde zwar nicht aus der bloßen Androhung eines Zwangsgelds für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die streitgegenständliche Untersagungsverfügung, da wegen deren Befolgung durch die Klägerin bis dato noch keine Vollzugshandlungen durch Festsetzung bzw. Beitreibung des Zwangsgelds erfolgt sind, die rückgängig gemacht werden könnten (vgl. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 18). Doch hat das LVA ausdrücklich auch darauf hingewiesen, dass der Betrieb von ... als unerlaubte Veranstaltung, Vermittlung und Bewerbung eines öffentlichen Glücksspiels bzw. einer öffentlichen Lotterie oder Ausspielung im Internet als Ordnungswidrigkeit nach § 28a Abs. 1 Nr. 4 und Nr. 15 i.V.m. Abs. 2 GlüStV 2021 bzw. als Straftat nach §§ 284, 287 StGB geahndet werden kann (Bescheid S. 17). Dieser Hinweis auf die Bußgeld- bzw. Strafbewehrung von Zuwiderhandlungen gegen die Untersagung des Betriebs ist mit der Zwangswirkung einer behördlichen Vollzugsmaßnahme gleichzusetzen (sog. „faktischer Vollzug“, vgl. VGH BW, B.v. 22.2.2010 – 10 S 2702/09 – NVwZ-RR 2010, 463 juris Rn. 4; BayVGH, B.v. 6.10.2005 – 8 CE 05.585 – NJW 2006, 2282 juris Rn. 15). Damit hat das LVA ein mit der Wirkung von Zwangsgeld vergleichbares Übel in Aussicht gestellt, um die

Untersagung durchzusetzen, da bei einer Nichtbeachtung Geldbußen von bis zu 500.000 Euro bzw. Freiheitsstrafen zwischen zwei und fünf Jahren oder Geldstrafen verhängt werden können. Demgemäß hat die Beklagte nach Abweisung der Klage in erster Instanz Anzeige gegen die Geschäftsführer der Klägerin erstattet, woraufhin die zuständige Staatsanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren wegen unerlaubter Veranstaltung einer Lotterie bzw. Ausspielung gegen diese eingeleitet hat. Auch wenn sich die Klägerin als juristische Person selbst nicht strafbar machen kann, kann sie davon dennoch als Einziehungsbeteiligte i.S.d. §§ 73 ff. StGB betroffen sein (vgl. BGH, U.v. 27.2.2020 – 3 StR 327/19 – NJW 2020, 2282). Aufgrund dessen entfaltet die Untersagung für den abgelaufenen Zeitraum auch gegenwärtig noch nachteilige Rechtswirkungen für die Klägerin, die sie nur durch die rückwirkende Aufhebung des angefochtenen Bescheids beseitigen kann.

49

II. Die Anfechtungsklage ist auch begründet.

50

1. Die Klage richtet sich zu Recht gegen die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL) – Anstalt des öffentlichen Rechts – als nunmehr passiv legitimierte Beklagte (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Diese ist als Funktionsnachfolgerin des Landesverwaltungsamts (LVA) Sachsen-Anhalt als bis zum 30. Juni 2022 für einzelne Maßnahmen der Glücksspielaufsicht im länder einheitlichen Verfahren zuständige Behörde, die den angefochtenen Bescheid vom 15. Juni 2022 erlassen hat und gegen die die Klage erhoben wurde (§ 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 8 AGVwGO LSA), infolge des gesetzlichen Zuständigkeitswechsels ab 1. Juli 2022 im Wege des gesetzlichen Parteiwechsels an die Stelle des LVA in den anhängigen Prozess eingerückt. Demgemäß hat das Verwaltungsgericht das Passivrubrum geändert.

51

Das LVA war gemäß § 27p Abs. 2 Alt. 2 des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021) vom 29. Oktober 2020 (GVBl. LSA 2021 S. 160, 168), zuletzt geändert durch Staatsvertrag vom 24. März 2022 (GVBl. LSA 2022 S. 142, 143), i.V.m. § 17 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 6a Satz 1 und Satz 2 Nr. 4 des Glücksspielgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (Glücksspielgesetz – GlüG LSA) in der Fassung vom 27. September 2012 (GVBl. LSA 2012 S. 320), geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 23. April 2021 (GVBl. LSA 2021 S. 160), als Glücksspielaufsichtsbehörde im länder einheitlichen Verfahren für den Erlass der auf § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 Nr. 3 i.V.m. § 9a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 gestützten Untersagungsverfügung funktionell zuständig.

52

Diese hat die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrags begründeten öffentlichrechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben (§ 9 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021). Die für alle Länder oder in dem jeweiligen Land zuständige Behörde kann die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen (§ 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021) und insbesondere die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagen (§ 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV 2021). Eine einheitliche Zuständigkeit einer Behörde für alle Länder besteht nach § 9a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 für Maßnahmen wegen unerlaubten öffentlichen Glücksspiels und der Werbung hierfür, welches im Internet in mehr als einem Land angeboten wird.

53

Nach § 27a Abs. 1 GlüStV 2021 errichten die Länder zur Wahrnehmung der Aufgaben der Glücksspielaufsicht insbesondere im Bereich des Internets zum 1. Juli 2021 eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Sachsen-Anhalt (Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder, § 27a Abs. 2 GlüStV 2021). Diese ist einheitlich zuständige Behörde in den Fällen des § 9a Abs. 3 GlüStV 2021 (§ 27f Abs. 2 GlüStV 2021). Gemäß § 27p Abs. 2 Alt. 2 GlüStV 2021 i.V.m. § 17 Abs. 1 Satz 2, Abs. 6a Satz 1 und 2 Nr. 4 GlüG LSA wurden deren Aufgaben nach § 9a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 bis zum 30. Juni 2022 vom LVA Sachsen-Anhalt – Referat Glücksspielrechtliche Übergangsaufgaben nach § 27p GlüStV 2021 – wahrgenommen.

54

2. Die Verfügung in Ziffer 1 des Bescheids vom 15. Juni 2022, mit der der Klägerin untersagt wird, im Internet, insbesondere auf ..., unerlaubtes öffentliches Glücksspiel in Deutschland zu veranstalten, zu vermitteln, zu unterstützen oder zu bewerben, ist rechtswidrig, weil es sich bei den von der Klägerin bis

Anfang 2023 (auch) dort angebotenen kostenpflichtigen „50-Cent-Gewinnspielen“ nicht um ein Glücksspiel i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021, § 284 StGB handelt.

55

Die Untersagung der Vermittlung, Veranstaltung und Durchführung unerlaubten öffentlichen Glücksspiels im Internet und der Werbung hierfür knüpft tatbestandlich an die Erlaubnispflicht für die Veranstaltung oder Vermittlung öffentlichen Glücksspiels im Internet nach § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 und an das hieraus resultierende Verbot der Veranstaltung, Vermittlung und Bewerbung unerlaubten öffentlichen Glücksspiels im Internet nach § 4 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2, § 5 Abs. 7 GlüStV 2021 an. Ein Glücksspiel liegt 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 (§ 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021). Ein öffentliches Glücksspiel liegt vor, wenn für einen größeren, nicht geschlossenen Personenkreis eine Teilnahmemöglichkeit besteht oder es sich um gewohnheitsmäßig veranstaltete Glücksspiele in Vereinen oder sonstigen geschlossenen Gesellschaften handelt (§ 3 Abs. 2 GlüStV 2021). Öffentliche Glücksspiele dürfen nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde veranstaltet oder vermittelt werden (§ 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021). Das Veranstalten und das Vermitteln ohne diese Erlaubnis (unerlaubtes Glücksspiel) sind verboten (§ 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021). Werbung und Sponsoring für unerlaubte Glücksspiele sind verboten (§ 5 Abs. 7 GlüStV 2021).

56

Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn das Veranstalten oder das Vermitteln des Glücksspiels den Zielen des § 1 GlüStV 2021 zuwiderläuft (§ 4 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021). Die Erlaubnis darf nicht für das Vermitteln nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele erteilt werden (§ 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV). Eine Erlaubnis für öffentliche Glücksspiele im Internet darf nur für den Eigenvertrieb und die Vermittlung von (erlaubten) Lotterien, für die Veranstaltung, Vermittlung und den Eigenvertrieb von Sportwetten und Pferdewetten sowie für die Veranstaltung und den Eigenvertrieb von Online-Casinospielen, virtuellen Automaten spielen und Online-Poker erteilt werden (§ 4 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021). Im Übrigen sind das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten (§ 4 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021).

57

Die fraglichen Gewinnspiele gegen ein Entgelt von bis zu 0,49 Euro je Spielteilnahme, bei denen der Einsatz auch bei (unterstellter) Mehrfachteilnahme auf höchstens 9,80 Euro pro Stunde begrenzt ist, stellen kein unerlaubtes öffentliches Glücksspiel i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021, § 284 StGB dar, sodass sie nicht nach § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 Nr. 3 i.V.m. § 9a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 untersagt werden konnten.

58

a) Das LVA als Glücksspielaufsichtsbehörde war zwar für die Untersagung der Veranstaltung, Vermittlung, Unterstützung und Bewerbung der von der Klägerin (auch) im Internet angebotenen kostenpflichtigen Gewinnspiele auch sachlich zuständig. Es hat das klägerische Angebot als unerlaubtes öffentliches Glücksspiel im Internet gewertet und ist deshalb von einer Verletzung von § 4 Abs. 1 und 4, § 5 Abs. 7 GlüStV 2021 ausgegangen, sodass der Aufgabenbereich der Glücksspielaufsicht nach § 9 Abs. 1 i.V.m. § 9a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 eröffnet war (vgl. BayVGh, B.v. 20.11.2008 – 10 CS 08.2399 – NVwZ-RR 2009, 202 juris Rn. 40; B.v. 22.7.2009 – 10 CS 09.1184, 10 CS 09.1185 – juris Rn. 18). Dies gilt unabhängig davon, ob die Spiele (auch) im Rundfunk bzw. in (rundfunkähnlichen) Telemedien veranstaltet wurden und ob hierfür (auch) die Rundfunk- bzw. Telemedienaufsicht zuständig gewesen wäre (zur parallelen Zuständigkeit der Glücksspiel- und Rundfunkaufsicht bei Untersagung unerlaubter Fernsehwerbung für öffentliche Glücksspiele vgl. BayVGh, B.v. 21.8.2018 – 10 CS 18.1211 – juris 18 f. und B.v. 21.9.2018 – 7 CE 18.1722 – juris Rn. 40 f.; zur Zuständigkeit der Glücksspiel- und Telemedienaufsicht bei Untersagung unerlaubter öffentlicher Glücksspiele im Internet vgl. BayVGh, B.v. 7.2.2012 – 10 CS 11.1212 – ZfWG 2012, 132 juris Rn. 29). Ob diese Bewertung in der Sache zutrifft, ist insoweit keine Frage der formellen, sondern der materiellen Rechtmäßigkeit der Untersagung.

59

Im Übrigen sind Maßnahmen der Glücksspielaufsicht gegenüber Rundfunkanbietern und Telemedien bei (angeblichen) Verstößen gegen glücksspielrechtliche Vorschriften auch nicht per se aufgrund des Gebots der Staatsferne des Rundfunks nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ausgeschlossen, zumal die Rundfunk- bzw.

Telemedienfreiheit nicht generell als „polizeifest“ anzusehen ist (zur Untersagung der Werbung für verbotenes Glücksspiel im Fernsehen bzw. Internet vgl. BayVGh, B.v. 9.1.2007 – 7 CS 06.2495 – VGh n.F. 60, 40 juris Rn. 38 und B.v. 20.11.2008 – 10 CS 08.2399 – NVwZ-RR 2009, 202 juris Rn. 32; VG Berlin, U.v. 26.6.2019 – 4 K 412.18 – juris Rn. 22 ff.; siehe auch BVerwG, U.v. 29.1.2020 – 6 A 1.19 – BVerwGE 167, 293 Rn. 34 ff. und B.v. 14.8.2024 – 6 VR 1.24 u.a. – NVwZ 2024, 1764 juris Rn. 13 m.w.N.).

60

b) Auch die gemäß § 27p Abs. 6 bis 9 GlüStV 2021 erfolgte Beteiligung des bis zum 31. Dezember 2022 bestehenden Glücksspielkollegiums der Länder am Erlass der Untersagung führt nicht zur (formellen) Rechtswidrigkeit wegen eines (absoluten) Verfahrensfehlers. Die Mitwirkung dieses Gremiums war vielmehr bis zum Übergang der Glücksspielaufsicht im ländereinheitlichen Verfahren auf die GGL zur Umsetzung der gemeinschaftlich auszuübenden Aufsicht der obersten Glücksspielbehörden der Länder vorgeschrieben und Voraussetzung für die (formelle) Rechtmäßigkeit der Maßnahme (vgl. Pagenkopf in Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 27p GlüStV Rn. 11). Im Übrigen ist in der Rechtsprechung geklärt, dass die Beteiligung des Glücksspielkollegiums im Rahmen der ländereinheitlichen Glücksspielaufsicht auch nicht verfassungswidrig war, weil die Einrichtung dieses Aufsichtsgremiums nicht gegen die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes verstieß und es ihm auch nicht an der erforderlichen demokratischen Legitimation fehlte (vgl. BayVerfGH, E.v. 25.9.2015 – Vf. 9-VII-13 u.a. – VerfGHE 68, 198 juris Rn. 132 ff.; OVG Hamburg, U.v. 22.6.2017 – 4 Bf 160/14 – juris Rn. 143 ff.). Deshalb kann offenbleiben, ob die Klägerin die Mitwirkung des Glücksspielkollegiums beim Erlass der Untersagungsverfügung rügen könnte, obwohl dieses bereits im Zeitpunkt der erstinstanzlichen Entscheidung nicht mehr existierte und die GGL mit Eintritt in den anhängigen Rechtsstreit den angefochtenen Bescheid aufrechterhalten hat (vgl. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 12 ff.), sowie ob ein ggf. in dessen Mitwirkung liegender Verfahrensfehler mangels Auswirkungen auf die Untersagungsverfügung, der das Glücksspielkollegium einstimmig zugestimmt hat, nach § 27a Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 i.V.m. § 1 Abs. 1 VwVfG LSA, § 46 VwVfG unbeachtlich wäre (vgl. VG Köln, B.v. 31.8.2022 – 24 L 1095/22 – ZfWG 2023, 451 juris Rn. 55).

61

c) Die Untersagung genügt bei einschränkender Auslegung (§§ 133, 157 BGB analog) auch noch dem Bestimmtheitserfordernis i.S.d § 27a Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 i.V.m. § 1 Abs. 1 VwVfG LSA, § 37 Abs. 1 VwVfG.

62

Nach § 37 Abs. 1 VwVfG ist die hinreichende Bestimmtheit eines Verwaltungsakts Voraussetzung seiner Rechtmäßigkeit. Kann einem Verwaltungsakt durch Auslegung kein eindeutiger Regelungsgehalt beigemessen werden, ist er rechtswidrig. Ob der Bescheid auch nichtig ist, bestimmt sich nach § 44 VwVfG. Hinreichend bestimmt ist ein Verwaltungsakt dann, wenn der Adressat erkennen kann, was von ihm gefordert wird, und wenn der Bescheid darüber hinaus geeignet ist, Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung zu sein. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsakts nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und umzusetzenden materiellen Rechts. Der objektive Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts ist durch Auslegung nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung des Empfängerhorizontes und der speziellen Sachkunde des adressierten Fachkreises in entsprechender Anwendung der §§ 133, 157 BGB zu ermitteln. Hinreichende Bestimmtheit liegt danach vor, wenn sich die Regelung aus dem gesamten Inhalt des Bescheides, insbesondere aus seiner Begründung, sowie den weiteren, den Beteiligten bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen unzweifelhaft erkennen lässt (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 26.10.2017 – 8 C 18.16 – BVerwGE 160, 193 juris Rn. 13 f. m.w.N.).

63

aa) In Ziffer 1 des angefochtenen Bescheids wird der Klägerin allgemein untersagt, in Deutschland unerlaubtes öffentliches Glücksspiel im Internet zu veranstalten, zu vermitteln, zu unterstützen oder zu bewerben. Wie aus der Betonung „insbesondere auf ...“ deutlich wird, wird ihr insoweit nicht nur die Veranstaltung, Vermittlung, Unterstützung oder Bewerbung unerlaubter öffentlicher Glücksspiele auf ..., sondern darüber hinaus generell untersagt, in Deutschland unerlaubtes öffentliches Glücksspiel im Internet anzubieten, obwohl nicht vorgetragen oder ersichtlich ist, dass sie neben den dort von ihr angebotenen Spielen noch andere kostenpflichtige Gewinnspiele im Internet offeriert oder jedenfalls deren Angebot für die Zukunft konkret beabsichtigt hätte. Mit dieser weiten Fassung der Untersagung im Tenor des Bescheids

hat das LVA aber keine konkrete Einzelfallregelung getroffen, sondern lediglich die abstraktgenerelle gesetzliche Regelung wiedergegeben (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 15).

64

Allerdings hat das LVA die Untersagung in der Begründung des Bescheids durch die beispielhafte Anführung bestimmter, im Jahr 2022 (auch) auf ... angebotener kostenpflichtiger (kostenlose Spiele werden hiervon ausdrücklich nicht erfasst, Bescheid S. 11) Gewinnspiele im Internet (TV-Gewinnspiele werden hiervon ebenfalls ausgenommen, Bescheid S. 5) erkennbar auf das dort im Zeitpunkt des Erlasses vorhandene (die damals bereits eingestellten Spiele in der „...“ werden hiervon gleichfalls nicht erfasst, Bescheid S. 3) Angebot beschränkt und damit hinreichend konkretisiert (Bescheid S. 2 f.). Diesbezüglich bedurfte es auch nicht der konkreten Aufzählung sämtlicher damals angebotener kostenpflichtiger Gewinnspiele, da für die Klägerin erkennbar das gesamte kostenpflichtige Angebot im Internet Anlass für die Untersagung war (vgl. BVerwG, U.v. 26.10.2017 – 8 C 18.16 – BVerwGE 160, 193 juris Rn. 16). Dass das LVA die 2022 von der Klägerin auf ... angebotenen kostenpflichtigen Gewinnspiele und nicht jegliche, ggf. erst künftig von ihr betriebene Internetseiten, auf denen solche Spiele angeboten werden, untersagen wollte, wird dadurch verdeutlicht, dass es sich insoweit auf die konkrete Internetseite bezieht (u.a. „vorliegendes Angebot“, „vorgenannte Glücksspielangebot“, „auf der o.g. Internetseite beworbene Spiele“). Dem steht auch nicht entgegen, wenn das LVA weiter ausführt, die Verfügung sei nicht auf die genannte Domain beschränkt, sondern umfasse auch weitere Internetseiten, auf denen die Klägerin unerlaubte öffentliche Glücksspiele anbiete, da damit lediglich verhindert werden soll, dass die Untersagung durch Verwendung einer anderen Domain unterlaufen werden kann (Bescheid S. 11).

65

bb) Die Verfügung in Ziffer 1 des Bescheids ist auch bestimmt genug, als neben der Veranstaltung, Vermittlung oder Bewerbung unerlaubten Glücksspiels i.S.d. §§ 4 und 5 GlüStV 2021 auch dessen „Unterstützung“ untersagt wird. Was damit in diesem Kontext gemeint ist, ist zwar im Gegensatz zum Veranstalten, Durchführen, Vermitteln und Bewerben (vgl. dazu Dietlein in Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 2 GlüStV Rn. 4-6 sowie Ruttig ebda. § 5 GlüStV Rn. 72) gesetzlich nicht festgelegt. Aus dem mit dem Wort „Unterstützen“ üblicherweise verbundenen Sinngehalt wird indes noch hinreichend deutlich, dass alle Handlungen unterbunden werden sollen, durch die die Durchführung des Glücksspiels (z.B. durch Bereitstellen einer Domain oder finanzieller bzw. personeller Ressourcen) gefördert wird, um zu verhindern, dass die Untersagung durch eine lediglich wirtschaftliche oder technische Neustrukturierung des Angebots etwa durch Auslagern des Internetangebots unterlaufen werden kann (vgl. BVerwG, U.v. 26.10.2017 – 8 C 18.16 – BVerwGE 160, 193 juris Rn. 18).

66

d) Es bleibt offen, ob der Untersagung der von der Klägerin (auch) im Internet gegen ein Entgelt von bis zu 0,49 Euro pro Teilnahme angebotenen Gewinnspiele (mit und ohne TV-Bezug) entgegensteht, dass diese aufgrund der in § 11 i.V.m. § 74 Satz 1, § 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 des Medienstaatsvertrags (MStV) vom 28. April 2020 (GVBl. LSA 2020 S. 492, 493) getroffenen Grundsatzentscheidung, wonach im Rundfunk und in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien veranstaltete sog. „50-Cent-Gewinnspiele“ ohne behördliche Erlaubnis zulässig sind und sie deshalb nicht den Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags unterfallen. Denn es ist zwar davon auszugehen, dass die Länder deren Durchführung im Internet rundfunkrechtlich erlaubt haben, diese aber zugleich auch dem Glücksspielrecht unterstellen wollten. Dieser offensichtliche Widerspruch innerhalb der zugrunde liegenden gleichrangigen staatsvertraglichen Regelungen kann nicht im Wege der Auslegung aufgelöst werden.

67

aa) 50-Cent-Gewinnspiele im Internet sind gemäß § 11 i.V.m. § 74 Satz 1, § 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV zwar rundfunkrechtlich zulässig.

68

(1) Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 MStV sind Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele im Rundfunk zulässig, wenn für die Teilnahme nur ein Entgelt bis zu 0,50 Euro verlangt wird (§ 11 Abs. 1 Satz 6 Halbs. 1 MStV) und die Anforderungen nach § 11 Abs. 1 Satz 2 bis 5 und Abs. 2 MStV, die der Transparenz und dem Teilnehmer- und Jugendschutz dienen, eingehalten sind. Die Entgelte stellen für private Veranstalter – anders als für den öffentlichrechtlichen Rundfunk (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 6 Halbs. 2 i.V.m. § 33 Abs. 1 Satz 3

MStV) eine zulässige Finanzierungsquelle dar (§ 69 Satz 1 MStV). § 11 Abs. 1 und 2 MStV gelten auch für Teleshoppingkanäle (§ 11 Abs. 3 MStV). Für Gewinnspiele in rundfunkähnlichen Telemedien (§ 74 Satz 1 MStV), auch soweit es sich dabei um journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote handelt (§ 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV), gilt § 11 MStV entsprechend. Nach § 72 Satz 1 MStV erlassen die Landesmedienanstalten gemeinsame Satzungen oder Richtlinien zur Durchführung des § 11 MStV; darin sind insbesondere die Ahndung von Verstößen und die Bedingungen zur Teilnahme Minderjähriger näher zu bestimmen. Auf dieser Grundlage wurde die Satzung zur Durchführung der Gewinnspielvorschriften des Medienstaatsvertrags (Gewinnspielsatzung – GSS) vom 19. Februar 2021 (MBI. LSA 2021 S. 224) erlassen, die für privaten Rundfunk und Telemedien privater Anbieter gilt (§ 1 Abs. 1) und neben Begriffsbestimmungen (§ 2) Vorschriften zum Transparenzgebot (§ 5), Teilnehmer- (§ 4, §§ 6-11) und Jugendschutz (§ 3) sowie Bußgeldvorschriften (§ 12) enthält.

69

Gewinnspiele i.S.d. § 11 MStV umfassen dabei nicht nur sog. Geschicklichkeitsspiele, bei denen die Entscheidung über den Gewinn maßgeblich von den (geistigen oder körperlichen) Fähigkeiten des Teilnehmers abhängt, sondern auch (ganz oder überwiegend) vom Zufall abhängige Glücksspiele (vgl. Dietlein in Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 2 GlüStV Rn. 40). Der Begriff des Gewinnspiels wird nicht im Medienstaatsvertrag, sondern in § 2 GSS definiert. Danach ist ein Gewinnspiel ein Bestandteil eines Rundfunkprogramms oder eines Telemedienangebots, der den nutzenden Personen im Falle der Teilnahme die Möglichkeit auf den Erhalt eines Vermögenswertes, insbesondere in Form von Geld, Waren oder Dienstleistungen, bietet (Nr. 1), eine Gewinnspielsendung ein inhaltlich zusammenhängender, zeitlich begrenzter Teil eines Rundfunkprogramms oder eines Telemedienangebots von mehr als drei Minuten Länge, einschließlich der Hinweise gemäß §§ 9 und 10 GSS, bei dem die Durchführung eines oder mehrerer Gewinnspiele den Schwerpunkt darstellt (Nr. 2) und die Teilnahme an einem Gewinnspiel oder einer Gewinnspielsendung der Versuch einer nutzenden Person, unter Nutzung eines dafür geeigneten Kommunikationsweges Kontakt zum/zur Anbietenden im Hinblick auf den Erhalt einer Gewinnmöglichkeit aufzunehmen (Nr. 3). Darunter fallen Spiele aller Art, die im Falle der Teilnahme die Möglichkeit auf den Erhalt eines vorher ausgelobten Gewinns bieten.

70

(2) Entsprechende Bestimmungen enthielten bereits der durch den Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 19. Dezember 2007 (GVBl. LSA 2008, 248, 249) in den Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV) vom 31. August 1991 (GVBl. LSA 1991 S. 478, 480) eingefügte § 8a RStV, der nach § 58 Abs. 4 RStV (analog) auch für Gewinnspiele in vergleichbaren Telemedien galt, und die nach § 46 Abs. 1 Satz 1 RStV erlassene Satzung der Landesmedienanstalten über Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele (Gewinnspielsatzung – GS) vom 17. Dezember 2008 (Bayerischer Staatsanzeiger Nr. 1 vom 2. Januar 2009). § 11 MStV entspricht dem bisherigen § 8a RStV. Änderungen gegenüber der bisher geltenden Rechtslage sind damit nicht verbunden (vgl. BayLT-Drs. 18/7640 S. 89). Damit sollten die seit Beginn der 2000er Jahre im Privatfernsehen (z.B. „9Live“ und „DSF“) üblichen Call-In-Gewinnspiele und „Tele-Votings“, die teilweise als unerlaubtes öffentliches Glücksspiel (§ 284 StGB) angesehen wurden (vgl. OLG Düsseldorf, U.v. 23.9.2003 – I 20 U 39/03 – juris Rn. 21; siehe auch Hüsken, ZfWG 2009, 153/160 f.), legalisiert werden (vgl. BayVGh, U.v. 12.12.2012 – 7 BV 12.968 – ZfWG 2013, 115 juris Rn. 19; Lober/Neumüller, MMR, 295/297; vgl. auch Bolay, K& R 2009, 91/95).

71

Call-In-Gewinnspielen und Gewinnspielsendungen im TV liegt in der Regel folgendes Muster zugrunde: Teilnehmer werden vom Anbieter in der Sendung aufgefordert, eine dort angegebene Sonderrufnummer eines Telefonmehrwertdienstes anzurufen bzw. an diese eine SMS zu senden, um ein dort eingeblendetes Kennwort anzugeben, eine gestellte Frage zu beantworten, ein aufgegebenes Rätsel zu lösen oder im Rahmen eines Tele-Votings abzustimmen. Falls sie von einem dort eingesetzten technischen Zufallsmechanismus ausgewählt und weitergeschaltet werden, erhalten sie so die Möglichkeit, das Kennwort usw. auf Band zu sprechen bzw. im Studio zu präsentieren. Soweit sie das richtige Kennwort usw. angeben, können sie einen vorher ausgelobten Geld- oder Sachpreis in der Sendung bzw. bei einer späteren Auslosung gewinnen. Während Gewinnspiele nur „Beiwerk“ zu einem sonstigen Rundfunkprogramm sind, bieten Gewinnspielsendungen als Programm sui generis ausschließlich Gewinnspiele an (vgl. Müller in Binder/Vesting, Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 11 MStV Rn. 23).

72

Der Rundfunkgesetzgeber hat damit klargestellt, dass Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele im Rundfunk und in vergleichbaren Telemedien zulässig sind, wenn für die Teilnahme nur ein Entgelt bis zu 0,50 Euro einschließlich gesetzlich geltender Mehrwertsteuer verlangt wird und die Anforderungen an deren „ordnungsgemäße Durchführung“, die der Transparenz und dem Teilnehmer- und Jugendschutz dienen, eingehalten sind (vgl. BayLT-Drs. 15/9667 S. 15 und 26). Diese Vorgaben definieren als gesetzliche Ausgestaltungen der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) den Rahmen, innerhalb dessen er Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele auch im Interesse der Veranstalter ermöglichen will. Sie präzisieren und legitimieren die von ihm getroffene Grundsatzentscheidung, wonach Gewinnspiele, selbst wenn es sich wie bei den Call-In-Formaten um zufallsabhängige entgeltliche Spiele und damit je nach Einsatzhöhe um Glücksspiele handelt, keiner behördlichen Erlaubnis bedürfen, sodass § 284 StGB keine Anwendung finden kann. Er hat mit dieser Entscheidung zugleich klargestellt, dass neben den zum Unterhaltungsprogramm gehörenden herkömmlichen Spielsendungen auch die erst in neuerer Zeit aufgekommenen „interaktiven“ Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele, an denen sich das Publikum mittels individueller Kommunikationsmittel (wie insbesondere Telefon) kostenpflichtig beteiligen kann, ein in Fernsehen und Hörfunk zulässiger Programminhalt sind und damit für private Rundfunkveranstalter eine erlaubte Einnahmequelle bilden (BayVGh, U.v. 28.10.2009 – 7 N 09.1377 – VGh n.F. 63, 1 juris Rn. 31; vgl. auch BGH, U.v. 28.9.2011 – I ZR 92/09 – ZfWG 2012, 23 juris Rn. 66).

73

Bei der Begrenzung des Teilnahmeentgelts auf 0,50 Euro hat sich der Gesetzgeber an den damals üblichen Portokosten für eine Postkarte orientiert, wie sie auch für eine Teilnahme an sonstigen Gewinnspielen, z.B. im Einzelhandel, aufgewendet werden müssen (vgl. BayLT-Drs. 15/8486 S. 13). Sie entspricht im Übrigen dem von der Bundesnetzagentur regulierten Tarif von 0137er-Sonderrufnummern (BayVGh, U.v. 12.12.2012 – 7 BV 12.968 – ZfWG 2013, 115 juris Rn. 19). 50-Cent-Gewinnspiele sind, auch wenn es sich um zufallsabhängige Glücks- und nicht um Geschicklichkeitsspiele handelt (BGH, U.v. 28.9.2011 – I ZR 92/09 – ZfWG 2012, 23 juris Rn. 66), keine unerlaubten öffentlichen Glücksspiele (§ 284 StGB), weil bloße Teilnahmeentgelte (§ 2 Nr. 3 GSS; vgl. auch BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 22) bis zu 0,50 Euro glücksspielrechtlich unerheblich sind (BayVGh, U.v. 12.12.2012 a.a.O. Rn. 21; BGH, U.v. 28.9.2011 a.a.O. Rn. 69; OLG München, B.v. 22.12.2005 – 6 W 2181/05 – MMR 2006, 225; StA München I v. 21.4.2004 – 124 Js 12258/03 und v. 14.9.2008 – 460 Js 306886/07 [n.v.]; Bolay, MMR 2009, 669/670; Fischer/Lutz in Fischer, StGB, 72. Aufl. 2025, § 284 Rn. 5a).

74

Die Begrenzung des Teilnahmeentgelts auf 0,50 Euro bezieht sich auf eine (versuchte) Teilnahme. Daher sind auch bei mehrfacher Teilnahme an einem Gewinnspiel z.B. mittels Wahlwiederholungstaste die Einzelentgelte à 0,50 Euro nicht zu addieren, da dem jeweils eine erneute autonome Willensentscheidung zugrunde liegt, die eine neue Gewinnchance auf denselben Preis eröffnet (vgl. OLG München, B.v. 22.12.2005 – 6 W 2181/05 – MMR 2006, 225; LG Freiburg (Breisgau), U.v. 12.5.2005 – 3 S 308/04 – MMR 2005, 547; a.A. LG Köln, U.v. 7.4.2009 – 33 O 45/09 – MMR 2009, 485; VG Düsseldorf, B.v. 15.7.2009 – 27 L 415/09 – MMR 2009, 717; VG Wiesbaden, U.v. 4.12.2012 – 5 K 1267/09.WI – ZfWG 2013, 139 juris Rn. 49). Dies gilt jedenfalls, wenn das Angebot nicht auf eine Summierung des (jeweils für sich unerheblichen) Einsatzes angelegt ist (vgl. NdsOVG, B.v. 14.3.2017 – 11 ME 236/16 – ZfWG 2017, 352 juris Rn. 23), indem gezielt zu wiederholter Teilnahme aufgefordert wird (vgl. BGH, U.v. 28.9.2011 – I ZR 92/09 – ZfWG 2012, 23 juris Rn. 68) oder Anreize dafür gesetzt werden, um durch eine Fortsetzung des Spiels Verluste durch Gewinne auszugleichen (vgl. BGH, U.v. 28.9.2011 – I ZR 93/10 – MDR 2012, 201 juris Rn. 79). Anderes gilt, wenn die Grenze von 0,50 Euro wie bei Anrufen über 0190er-Nummern zeitabhängig (vgl. OLG Düsseldorf, U.v. 23.9.2003 – I 20 U 39/03 – juris Rn. 1) bzw. aus ausländischen Festnetzen tarifbedingt (vgl. BayVGh, U.v. 12.12.2012 – 7 BV 12.968 – ZfWG 2013, 115 juris Rn. 16) isoliert bereits mit einem Anruf überschritten wird.

75

(3) Die genannten Vorschriften dienen dem Schutz der Spielteilnehmer vor den mit der Teilnahme an 50-Cent-Gewinnspielen verbundenen wirtschaftlichen Risiken (vgl. BayVGh, U.v. 28.10.2009 – 7 N 09.1377 – VGh n.F. 63, 1 juris Rn. 30). Der Schwerpunkt der Regulierung von Gewinnspielen liegt deshalb im Verbraucherschutz, wo das Problem in seiner Gesamtheit – unbeeinträchtigt von den Grenzen einer glücksspielrechtlichen Betrachtung – gelöst werden kann (vgl. BayLT-Drs. 15/8486 S. 13). Die

verbraucherschutzorientierten Anforderungen gewährleisten bei diesen überwiegend der Kundenbindung dienenden Spielen ein angemessenes Schutzniveau (vgl. BayLT-Drs. 16/11995 S. 21). Sie verfolgen – anders als im allgemeinen Glücksspielrecht (vgl. § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021) – nicht die Bekämpfung der Spielsucht, sondern sollen lediglich faire und interessengerechte Spielabläufe gewährleisten. Dass darüber hinaus auch volljährige Teilnehmer vor einer das Vermögen erheblich beeinträchtigenden Spielteilnahme bewahrt werden sollen, geht aus ihnen nicht hervor. Die Regelungen zielen auf den Schutz der Teilnehmer gegenüber dem Veranstalter, nicht dagegen auf den Schutz vor einer übermäßigen Teilnahme und damit vor einem eigenen Verhalten, das zu Selbstschädigungen führen kann (BayVGH a.a.O. Rn. 88). Anderes wäre nur anzunehmen, wenn der Gesetzgeber nicht nur in der unzureichenden Transparenz der Spielgestaltung oder in einer irreführenden Präsentation, sondern schon in den Gewinnspielen als solchen eine Gefahr (etwa im Sinne eines Suchtpotentials) sehen würde, vor der die Spielteilnehmer geschützt werden müssten. Für eine solche Regelungsintention, wie sie dem Glücksspielstaatsvertrag zugrunde liegt (vgl. BayLT-Drs. 15/8486 S. 10), finden sich allerdings keine Anhaltspunkte. Mit der erlaubnisfreien Zulassung von Gewinnspielsendungen und Gewinnspielen wird vielmehr zum Ausdruck gebracht, dass gegen die entsprechenden Programminhalte keine grundsätzlichen Bedenken bestehen (BayVGH a.a.O. Rn. 33). Soweit ein spezifisches Schutzbedürfnis von Minderjährigen besteht, sind bei deren Teilnahme an Gewinnspielen im Rundfunk und Telemedien die Belange des Jugendschutzes (wie z.B. des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags) zu beachten (BayVGH a.a.O. Rn. 34). Im Übrigen sollen Minderjährige durch die speziellen jugendschutzrechtlichen Vorgaben nicht von schädlichen Angeboten ferngehalten, sondern lediglich vor wirtschaftlichen Risiken bewahrt werden, die sich aufgrund ihrer alterstypischen geschäftlichen Unerfahrenheit bei der Beteiligung an Gewinnspielen ergeben können (BayVGH a.a.O. Rn. 35). So erlaubt § 3 GSS zwar grundsätzlich auch die Teilnahme von Minderjährigen ab 14 Jahren an Gewinnspielen, untersagt es aber, dabei deren altersgemäße Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit auszunutzen.

76

(4) Zu den mit dem Rundfunk vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien i.S.d. § 58 Abs. 4 RStV bzw. § 74 Satz 1, § 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV, die sich an die Allgemeinheit richten, zählen auch Internetportale, die redaktionelle Informations- oder Unterhaltungsangebote für die Allgemeinheit bereitstellen (BGH, U.v. 28.9.2011 – I ZR 92/09 – ZfWG 2012, 23 juris Rn. 65 m.w.N.). Hierunter fallen nicht nur journalistischredaktionell gestaltete Online-Presse-Portale, die über ein Mindestmaß an redaktionellen Inhalten verfügen (a.A. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 30), sondern auch solche Internetseiten, die – wie entsprechende Gewinnspielsendungen im TV – neben der (Information über die) Veranstaltung von Gewinnspielen keine sonstigen redaktionellen Inhalte anbieten (vgl. BayVGH, B.v. 7.2.2012 – 10 CS 11.1212 – ZfWG 2012, 132 juris Rn. 28; vgl. auch BayVGH, U.v. 25.8.2011 – 10 BV 10.1176 – VGH n.F. 64, 202 juris Rn. 29; Bolay/Pfütze in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 8a RStV Rn. 4 und § 58 RStV Rn. 4 m.w.N.; a.A. Dietlein in Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 2 GlüStV Rn. 45 f. m.w.N.).

77

Die Annahme eines vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemediums i.S.d. § 58 Abs. 4 RStV bzw. § 74 Satz 1, § 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV setzt deshalb nicht voraus, dass über das Angebot der Gewinnspiele und die erläuternden Informationen auf der Internetseite hinaus weitere elektronische Informationen oder Unterhaltungsinhalte angeboten werden. Ebenso wenig kommt es auf eine ggf. beschränkte zeitgleiche Zugriffsmöglichkeit auf die Internetseite an; vielmehr ist entscheidend, dass sich das Internetangebot an eine unbestimmte Vielzahl von Teilnehmern richtet, die die Möglichkeit haben, das Angebot und damit den Gewinn eines der ausgelobten Preise wahrzunehmen (vgl. VG Münster, B.v. 14.6.2010 – 1 L 155/10 – ZfWG 2010, 364 juris Rn. 55).

78

Unter den Begriff der Telemedien fallen grundsätzlich sämtliche Informations- und Kommunikationsdienste, die online über das Internet bereit gestellt werden (vgl. BT-Drs. 16/3078 S. 13 f.). Nach § 2 Abs. 1 Satz 3 MStV (vgl. auch § 1 Abs. 1 Satz 1 TMG) sind Telemedien elektronische Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 61 TKG, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen, telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 63 TKG oder Rundfunk nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 MStV sind (vgl. BayVGH, B.v. 7.2.2012 – 10 CS 11.1212 – ZfWG 2012, 132 juris Rn. 28 m.w.N.).

79

Der Begriff „rundfunkähnliche Telemedien“ i.S.d. § 74 Satz 1, § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV umfasst die bislang in § 58 Abs. 3 RStV geregelten fernsehnlichen sowie nunmehr auch hörfunkähnliche Telemedien (Audio- und audiovisuelle Mediendienste auf Abruf), die sich vom Rundfunk durch ihre fehlende Linearität unterscheiden (Schulz/Mast in Binder/Vesting, Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 2 MStV Rn. 155). Damit entspricht der Begriff der vergleichbaren Telemedien, die sich an die Allgemeinheit richten i.S.d. § 58 Abs. 4, § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV weitgehend dem der rundfunkähnlichen Telemedien i.S.d. § 74 Satz 1, § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV (vgl. BayLT-Drs. 18/7640 S. 83), auch soweit es sich um journalistischredaktionelle Angebote i.S.d. § 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV handelt (Dietlein in Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 2 GlüStV Rn. 45). Mit der Neuregelung in § 74 Satz 1 MStV wurde der Anwendungsbereich von § 11 MStV entsprechend auf Gewinnspiele in rundfunkähnlichen Telemedien, auch soweit es sich um journalistischredaktionelle Angebote i.S.d. § 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV handelt, erstreckt. Damit sollte der in § 58 Abs. 4 RStV verwendete Begriff der vergleichbaren Telemedien, die sich an die Allgemeinheit richten, präzisiert werden, hierüber hinausgehende Änderungen gegenüber der bisher geltenden Rechtslage sind damit aber nicht verbunden (vgl. BayLT-Drs. 18/7640 S. 91).

80

Gewinnspiele in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien sind ebenso wie entsprechende Angebote im Rundfunk, die für private Rundfunkveranstalter als Teil des herkömmlichen Unterhaltungsprogramms (§ 2 Abs. 2 Nr. 28 MStV) ein zulässiger Programminhalt sind (vgl. BayVGh, U.v. 28.10.2009 – 7 N 09.1377 – VGh n.F. 63, 1 juris Rn. 31), maßgeblich durch ihren Unterhaltungscharakter geprägt, sodass sie in dem durch § 11 MStV festgelegten Entgeltraumen als Unterhaltungsspiele anzusehen sind (vgl. BGH, U.v. 28.9.2011 – I ZR 92/09 ZfWG – 2012, 23 juris Rn. 69 f.). Solche (reinen) Unterhaltungsformate sind auch in Telemedien grundsätzlich zulässige Angebote (§ 2 Abs. 2 Nr. 13 Halbs. 2 MStV; vgl. auch Schulz/Mast in Binder/Vesting, Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 2 MStV Rn. 156), wobei der Begriff „journalistischredaktionell“ i.S.d. § 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV (reine) Unterhaltungsangebote umfasst (Schulz/Mast ebd. Rn. 46). Insoweit ist auch davon auszugehen, dass private Rundfunkveranstalter Gewinnspiele im Internet grundsätzlich auch ohne Bezug zu Sendungen i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 3 MStV anbieten können, weil das entsprechende Verbot gemäß Nr. 14 der Negativliste zu § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 MStV nur für Telemedienangebote öffentlichrechtlicher Rundfunkveranstalter gilt (Schulz/Mast a.a.O. Rn. 204).

81

bb) Jedoch wollte der Glücksspielgesetzgeber 50-Cent-Gewinnspiele im Internet ersichtlich (auch) den Bestimmungen des Glücksspielrechts unterstellen.

82

(1) Für Gewinnspiele im (linearen) Rundfunk (§ 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 MStV) gilt, wie mit § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 ausdrücklich klargestellt wird, nur § 11 MStV (vgl. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 20 f.), und zwar unabhängig davon, ob es sich dabei um sog. Geschicklichkeitsspiele oder wie bei den Call-In-Formaten um (ganz oder überwiegend) zufallsabhängige Glücksspiele handelt.

83

Zwar war zunächst unklar, ob für zufallsabhängige Gewinnspiele im Rundfunk nur der Rundfunkstaatsvertrag gilt oder ob diese (auch) dem Glücksspielstaatsvertrag unterfallen (vgl. BVerwG, U.v. 1.6.2011 – 8 C 5.10 – BVerwGE 140, 1 juris Rn. 27). Denn laut Gesetzesbegründung zu § 8a RStV sollten die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags der Länder hiervon „unberührt bleiben“ (vgl. BayLT-Drs. 15/9667 S. 15). Der ursprünglich noch in der Begründung des Referentenentwurfs zu § 8a RStV (vgl. www.urheberrecht.org/law/normen/rstv/RStV-10/materialien/) enthaltene Satz: „Ein Glücksspiel im Sinne des Glücksspielstaatsvertrages ist bei diesen Sendungen zu verneinen, da ein Entgelt von höchstens 0,50 € einschließlich gesetzlich geltender Mehrwertsteuer als unerheblich angesehen wird.“ hat hingegen nicht Eingang in die Gesetzesbegründung gefunden. Vielmehr sollten laut Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag 2008 auch (ganz oder überwiegend) vom Zufall abhängige entgeltliche Telefongewinnspiele im Rundfunk als Glücksspiele erfasst werden, soweit es sich dabei nicht um reine Geschicklichkeitsspiele handelt. Allerdings sollte ein Glücksspiel im Übrigen nicht vorliegen, wenn ein Entgelt hierfür nicht verlangt wird; ein solches Verlangen ist nicht gegeben, wenn neben einer entgeltlichen Teilnahmemöglichkeit (z.B. via Mehrwertdienst) eine gleichwertige, praktikable und unentgeltliche

Alternative – z.B. durch Postkarte, E-Mail oder via Internet – zur Teilnahme an demselben Spiel angeboten wird (vgl. BayLT-Drs. 15/8486 S. 13), was indes auch bei 50-Cent-Gewinnspielen im TV der Fall ist. Deshalb hat der Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags 2012 in § 2 Abs. 6 klargestellt, dass für Gewinnspiele im Rundfunk (§ 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 RStV) nur § 8a RStV gilt, und Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele im Rundfunk ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags ausgenommen (vgl. BayLT-Drs. 16/11995 S. 21). Diese Bereichsausnahme wurde vom Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags 2021 in § 2 Abs. 11 übernommen, der § 2 Abs. 6 GlüStV 2012 entspricht (vgl. BayLT-Drs. 18/11128 S. 75).

84

(2) Demgegenüber sollte es nach dem Willen des Gesetzgebers des Glücksspielstaatsvertrags 2012 für Gewinnspiele in vergleichbaren Telemedien (§ 58 Abs. 4 RStV) bei der allgemeinen Anwendbarkeit des Glücksspielrechts neben § 8a RStV verbleiben, um Umgehungen der glücksspielrechtlichen Verbote im Internet zu verhindern (vgl. BayLT-Drs. 16/11995 S. 21), obwohl der Rundfunkgesetzgeber diese ausdrücklich für zulässig erklärt hat (vgl. BayLT-Drs. 15/9667 S. 15 und 26). Der Gesetzgeber des Medienstaatsvertrags hat dessen Entscheidung bestätigt, indem er § 11 MStV auf Gewinnspiele in rundfunkähnlichen Telemedien für anwendbar erklärt hat (vgl. BayLT-Drs. 18/7640 S. 83, 91 und 100). Dagegen hat der Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags 2021 mit § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 klargestellt, dass die Bereichsausnahme nur für Gewinnspiele im Rundfunk (§ 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 MStV) gilt (vgl. BayLT-Drs. 18/11128 S. 75).

85

(a) Allerdings werden durch die Zulassung von Gewinnspielen auch in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien die Regelungsziele des Glücksspielstaatsvertrags (vgl. § 1 GlüStV 2021) nicht beeinträchtigt, sodass es nicht erforderlich ist, diese (auch) den Bestimmungen des Glücksspielrechts zu unterstellen (vgl. BGH, U.v. 28.9.2011 – I ZR 92/09 – ZfWG 2012, 23 juris Rn. 70).

86

Die glücksspielrechtliche Regelung dient nach § 1 Satz 1 GlüStV 2021 u.a. dazu, die Spielsucht zu bekämpfen (Nr. 1) und den Spieler- und Jugendschutz (Nr. 3) sowie die ordnungsgemäße Durchführung (Nr. 2) zu gewährleisten. Es ist indes nicht erkennbar, dass 50-Cent-Gewinnspiele ein höheres Suchtpotenzial besitzen als die vom Glücksspielstaatsvertrag erfassten Glücksspiele. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sie wegen der Begrenzung des Teilnahmeentgelts auf 0,50 Euro glücksspielrechtlich unerheblich sind (vgl. BayVGh, U.v. 12.12.2012 – 7 BV 12.968 – ZfWG 2013, 115 juris Rn. 21) und von ihnen keine (erhöhte) Gefahr im Sinne eines Suchtpotenzials ausgeht (vgl. BayVGh, U.v. 28.10.2009 – 7 N 09.1377 – VGh n.F. 63, 1 juris Rn. 33 und 87 f.). Bei Gewinnspielen mit festem Teilnahmeentgelt besteht die potenziell zur Spielsucht führende Versuchung, die Gewinnchancen durch Erhöhen des Einsatzes steigern und erlittene Verluste mit weiteren Einsätzen wettmachen zu wollen, auch nicht bzw. nicht in gleichem Maß (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 26) wie bei den nach § 4 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 im Internet zulässigen Online-Glücksspielen mit unstrittig höherem Suchtpotenzial (vgl. insoweit BVerwG, U.v. 26.10.2017 – 8 C 18.16 – BVerwGE 160, 193 juris Rn. 32).

87

Vor dem rechtsstaatlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit sind die Beschränkungen durch den Glücksspielstaatsvertrag nur gerechtfertigt, soweit sie zur Bekämpfung der Spielsucht geeignet, erforderlich und verhältnismäßig i.e.S. sind. Bei Spielen, für die nur ein Teilnahmeentgelt von bis zu 0,50 Euro verlangt wird und von denen deshalb keine (erhöhte) Gefahr im Sinne eines (gesteigerten) Suchtpotenzials ausgeht, gehen die glücksspielrechtlichen Anforderungen deshalb weit über das zur Suchtbekämpfung erforderliche Maß hinaus. Dass die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags auf ein wesentlich höheres Gefahrenniveau zugeschnitten ist, zeigen die Bestimmungen über die Ausnahmen vom Internetverbot nach § 4 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 GlüStV 2021, die eine Freigabe bei Einsätzen bis zu 1.000 Euro monatlich (§ 6c Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021), ggf. auch höher (§ 6c Abs. 1 Satz 3 GlüStV 2021), zulassen, und die Öffnung des Glücksspielstaatsvertrages bezüglich der Erlaubniserteilung für Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial nach § 10 Abs. 2 und 3, Abs. 6, §§ 12 ff. GlüStV (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 27).

88

Zum Schutz der Teilnehmer vor den mit der Veranstaltung von Gewinnspielen im Internet verbundenen wirtschaftlichen Risiken ist es deshalb nicht erforderlich, diese (auch) den auf ein erheblich höheres Gefahrenpotenzial zugeschnittenen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags zu unterstellen. Den Anforderungen des Teilnehmer- und Jugendschutzes sowie an eine ordnungsgemäße Durchführung kann insoweit bereits durch eine Regulierung auf dem Niveau der verbraucherorientierten Vorschriften der § 11 i.V.m. § 74 Satz 1, § 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 3 MStV Rechnung getragen werden (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 27), die auch im Internet ein angemessenes Schutzniveau gewährleisten (vgl. Müller in Binder/Vesting, Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 11 MStV Rn. 156).

89

(b) Die Zulassung von 50-Cent-Gewinnspielen in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien verstößt mangels glücksspielrechtlicher Erheblichkeit darüber hinaus auch nicht gegen das Internetverbot des § 4 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021, wonach – mit Ausnahme der in § 4 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 abschließend aufgezählten erlaubten Lotterien und Online-Glücksspiele – das Veranstalten und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet im Übrigen verboten ist, weil Gewinnspiele im Internet im Vergleich mit grundsätzlich erlaubten Online-Glücksspielen ein unstreitig geringeres Gefährdungspotenzial aufweisen.

90

Dem unions- und verfassungsrechtlich zulässigen (vgl. EuGH, U.v. 8.10.2010 – Rs. C-316/07 und Rs. C-46/08; BVerfG, B.v. 14.10.2008 – 1 BvR 928/08 – NVwZ 2008, 1338; BVerwG, U.v. 1.6.2011 – 8 C 5.10 – BVerwGE 140, 1) Internetverbot liegt die Einschätzung des Gesetzgebers zugrunde, dass Online-Glücksspiele mit besonderen Gefahren verbunden sind, die sie von herkömmlichen Glücksspielen unterscheiden (vgl. BVerwG, U.v. 26.10.2017 – 8 C 18.16 – BVerwGE 160, 193 juris Rn. 31 m.w.N.). So ist nach (nicht unbestrittener) Ansicht von Suchtexperten vor dem Hintergrund, dass die Teilnahme an Online-Glücksspielen häufiger als bei anderen Spielformen mit problematischem bzw. pathologischem Spiel assoziiert wird bzw. ein Prädiktor für das Vorliegen glücksspielbezogener Probleme ist, davon auszugehen, dass Online-Glücksspiele ein erhöhtes Gefährdungspotenzial beinhalten, wobei die Kausalitätsbeziehung zwischen der Teilnahme an solchen Glücksspielen und erhöhten glücksspielbezogenen Problemen nicht abschließend geklärt ist (vgl. BayLT-Drs. 18/11128 S. 50). Danach weisen Online-Glücksspiele u.a. wegen hoher Verfügbarkeit, schneller Spiel- und Gewinnabfolge, bargeldloser Zahlungen, fehlender sozialer Kontrolle und Anonymität sowie Manipulierbarkeit ein gegenüber anderen Glücksspielen erhöhtes Gefährdungspotenzial auf (vgl. Meyer et al. in SUCHT 56 (2010), 405 ff.; siehe auch BayLT-Drs. 18/11128 S. 98; a.A. Lischer, ZfWG 2018 Beilage Nr. 05 S. 2 ff.).

91

Deshalb wurde Glücksspiel im Internet zunächst generell verboten (§ 4 Abs. 4 GlüStV 2008, vgl. BayLT-Drs. 15/8486 S. 14 f.). Das Internetverbot wurde in der Folge grundsätzlich beibehalten (§ 4 Abs. 4 GlüStV 2012) und Ausnahmen nur für erlaubte Lotteriesowie Sport- und Pferdewettangebote (§ 4 Abs. 5 GlüStV 2012) zugelassen (vgl. BayLT-Drs. 16/11995 S. 18 ff.). So sollte spielaffinen Personen mit dem Ziel der Kanalisierung (§ 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2012) eine weniger gefährliche Alternative zum weiterhin bestehenden Schwarzmarkt eröffnet werden, um die Nachfrage in Richtung der legalen Angebote und bei diesen in Richtung der, insbesondere aus suchtpräventiven Gesichtspunkten, weniger gefahrenträchtigen Spielformen zu lenken (vgl. BayLT-Drs. 16/11995 S. 17 f.). Dagegen blieben Online-Casinospiele und -Poker wegen des herausragenden Suchtpotenzials zunächst weiterhin verboten (vgl. BayLT-Drs. 16/11995 S. 20). Erst mit § 4 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 wurden zum Zwecke der Kanalisierung auch Online-Casinospiele und -Poker sowie virtuelle Automaten Spiele vom Internetverbot ausgenommen (vgl. BayLT-Drs. 18/11128 S. 52). Im Übrigen wurde es beibehalten (§ 4 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021, vgl. BayLT-Drs. 18/11128 S. 79; vgl. auch Postel in Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 4 GlüStV Rn. 74).

92

(aa) Durch die Zulassung von Gewinnspielen in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien wird das glücksspielrechtliche Internetverbot nicht umgangen.

93

Die hierfür vom Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags 2012 angeführten beiden Entscheidungen (vgl. BVerwG, U.v. 24.11.2010 – 8 C 15.09 – NWVBI 2011, 307 juris Rn. 54; BayVGH, U.v. 25.8.2011 – 10 BV 10.1176 – VGH n.F. 64, 202 juris Rn. 29 ff.) betrafen – ebenso wie das vom Bayerischen

Verwaltungsgerichtshof (a.a.O. Rn. 33) zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. Juni 2011 (Az. 8 C 5.10 – BVerwGE 140, 1 juris Rn. 27) sowie die Urteile des Bundesgerichtshofs vom 28. September 2011 (Az. I ZR 92/09 – ZfWG 2012, 23 juris Rn. 19 ff. und Az. I ZR 93/10 MDR 2012, 201 juris Rn. 22 ff.) – Internetseiten privater Veranstalter bzw. Vermittler, auf denen Sportwetten bzw. Poker zu festen Gewinnquoten und variablen Einsätzen angeboten wurden. Bei diesen handelte es sich aber unzweifelhaft um „klassisches“, (damals noch) unerlaubtes öffentliches Glücksspiel (BayVGh U.v. 25.8.2011 a.a.O. Rn. 27; vgl. auch BayVGh, U.v. 10.7.2006 – 22 BV 05.457 – juris Rn. 37) und nicht um 50-Cent-Gewinnspiele, sodass hieraus nicht geschlossen werden kann, durch die Zulassung von Gewinnspielen in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien könnten die glücksspielrechtlichen Verbote im Internet umgangen werden (vgl. BayLT-Drs. 16/11995 S. 21). Diese Annahme beruht vielmehr auf dem Schluss, dass es sich bei Gewinnspielen im Internet um unerlaubtes öffentliches Glücksspiel im Internet handle, obwohl 50-Cent-Gewinnspiele glücksspielrechtlich generell unerheblich sind. So haben die vom Gesetzgeber zitierten Entscheidungen (a.a.O.), die beide noch vor dem Erlass der Bereichsausnahme in § 2 Abs. 6 GlüStV 2012 ergangen sind, auch maßgeblich darauf abgestellt, dass Gewinnspiele im Rundfunk, soweit es sich nicht um sog. Geschicklichkeitsspiele, sondern um (ganz oder überwiegend) vom Zufall abhängige entgeltliche Glücksspiele handelt, trotz der Regelung des § 8a RStV, auf den § 58 Abs. 4 RStV auch für Gewinnspiele in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien verweist, (auch) den Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags unterfallen. Dieser Schluss kann wegen der inzwischen erfolgten Klarstellung durch den Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags, wonach für Gewinnspiele im Rundfunk gemäß § 2 Abs. 6 GlüStV 2012 bzw. § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 ausschließlich § 8a RStV bzw. § 11 MStV gilt, so jedoch nicht mehr gezogen werden, sodass damit auch nicht die allgemeine Anwendbarkeit des Glücksspielrechts auf Gewinnspiele in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien neben § 8a RStV bzw. § 11 MStV begründet werden kann.

94

(bb) Zudem wäre es auch unverhältnismäßig, die Veranstaltung von Gewinnspielen in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien zu verbieten.

95

Nachdem der Gesetzgeber die in § 4 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 genannten Online-Glücksspiele mit höherem Gefährdungspotenzial erlaubt hat, um mit dem Ziel der Kanalisierung (§ 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021) die Nachfrage in Richtung der legalen Angebote und bei diesen in Richtung der, insbesondere aus suchtpräventiven Gesichtspunkten, weniger gefahrenträchtigen Spielformen zu lenken, obwohl die den fraglichen Online-Glücksspielen innewohnenden gesteigerten Suchtgefahren in der Vergangenheit Anlass für den Erlass bzw. die Aufrechterhaltung des Internetverbots waren (vgl. BVerwG, U.v. 26.10.2017 – 8 C 18.16 – BVerwGE 160, 193 juris Rn. 32), ist dieses teleologisch so einzuschränken, dass es auch auf unstrittig ungefährlichere Gewinnspiele im Internet keine Anwendung finden kann. Diese Auslegung ist zudem auch verfassungsrechtlich geboten, weil ein „Totalverbot“ von glücksspielrechtlich unerheblichen Gewinnspielen im Internet, während unstrittig suchtfährlichere Online-Glücksspiele erlaubt sind, auch gegen Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen dürfte (vgl. Vesting, AfP 2011, 105/109).

96

Hiergegen kann man nicht einwenden, der Gesetzgeber habe Online-Glücksspiele im Rahmen seines weiten Beurteilungsspielraums unabhängig von der Höhe des hierfür zu leistenden Entgelts grundsätzlich als suchtfährlich eingeschätzt, sodass er nicht begründen müsse, warum auch Gewinnspiele in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien verboten seien. Dem Gesetzgeber kommt bei Festlegung der von ihm zur Gefahrenabwehr ins Auge gefassten Regelungsziele ebenso wie bei der Beurteilung dessen, was er zur Verwirklichung dieser Ziele für geeignet und erforderlich halten darf, zwar ein weiter Einschätzungs- und Prognosespielraum zu (vgl. BVerfG, U.v. 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01 – BVerfGE 110, 141 juris Rn. 66). Allerdings ist er, wenn – wie im Glücksspielrecht – komplexe Gefährdungslagen zu beurteilen sind, über die verlässliche wissenschaftliche Erkenntnisse noch nicht (vollständig) vorliegen, gehalten, die weitere Entwicklung zu beobachten und die Norm ggf. zu überprüfen und zu revidieren, falls sich erweist, dass die ihr zugrunde liegenden Annahmen nicht mehr zutreffen (BVerfG a.a.O. Rn. 67 m.w.N.). Das hat der Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags mit Blick auf Sport- und Rennwetten, Online-Casinospiele und -Poker sowie virtuelle Automaten Spiele zwar getan, denen aber im Vergleich mit 50-Cent-Gewinnspielen unstrittig ein höheres Suchtpotenzial zukommt.

97

(c) Im Übrigen gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass von der Internet-Teilnahme an TV-Gewinnspielen höhere Gefahren ausgehen als von der „herkömmlichen“ Telefonteilnahme an diesen, die nicht mit (besonderen) Suchtgefahren verbunden ist (vgl. BayVGh, U.v. 28.10.2009 – 7 N 09.1377 – VGh n.F. 63, 1 juris Rn. 33).

98

So spricht der Vermerk der GGL vom 29. Oktober 2024 unter Anführung der Studien zahlreicher Suchtexperten (S. 4 ff.) zwar davon (S. 3), dass Online-Glücksspiele gegenüber herkömmlichen Glücksspielen ein erhöhtes Suchtpotenzial besäßen, führt aber keine konkreten Daten hinsichtlich der Teilnahme an TV-Gewinnspielen an. Auch die Behauptung der Beklagten, Gewinnspiele im Internet wiesen unabhängig von der Höhe des Einsatzes gegenüber „klassischen Online-Lotterien, Fernsehlotterien und Telegewinnspielen“ ein erheblich erhöhtes Gefährdungspotenzial auf (vgl. Schriftsatz vom 18.11.2024 S. 15), ist nicht durch nachprüfbare Statistiken o.ä. belegt. Vielmehr ist aufgrund der von der Klägerin vorgelegten Auswertungen zu Teilnahmen an TV-Gewinnspielen 2022 (vgl. Anlagen BK3 und BK7), die von der Beklagten nur pauschal mit Nichtwissen bestritten, aber nicht substantiiert in Frage gestellt wurden, davon auszugehen, dass mit der Internet-Teilnahme an TV-Gewinnspielen jedenfalls kein höheres Gefährdungspotenzial verbunden ist als mit der Telefonteilnahme daran.

99

Zudem treffen die von der Beklagten in dieser Hinsicht geäußerten Bedenken (vgl. Schriftsatz vom 18.11.2024 S. 14 ff.; Vermerk vom 29. Oktober 2024 S. 4 ff.) wie u.a. zahlreiche zeitgleiche Spielangebote und dadurch bedingte erhöhte Spielfrequenz, Möglichkeit von Sofortgewinnen, teilweise hohe Gewinne trotz geringem Einsatz oder gezielte Ansprache spielaffiner Teilnehmer bzw. Jugendlicher grundsätzlich auch auf die zulässige Telefonteilnahme im TV zu. So werden sich an Spielen im Rahmen von besonders Jugendliche ansprechenden TV-Sendungen unabhängig vom Medium insbesondere jüngere Teilnehmer beteiligen. Zudem locken nicht nur im Internet z.T. hohe Gewinne. Auch kann man mittels Wahlwiederholungstaste anonym (mindestens) ebenso oft und schnell an kostenpflichtigen TV-Gewinnspielen teilnehmen wie auf ..., wo jeweils noch Bezahlvorgänge anfallen. Dem kann die Beklagte nicht entgegenhalten, dass ein Mitarbeiter 2024 dort im Rahmen eines „Selbstversuchs“ binnen zehn Minuten an mehr als 30 Gewinnspielen teilgenommen habe, da dort seit 2023 nur noch kostenlose Spiele angeboten werden. Im Übrigen ist eine Teilnahme an den TV-Gewinnspielen unabhängig vom Teilnahmeweg nur im Teilnahmeweitraum möglich. Der Sofortgewinnmodus wurde bereits 2022 eingestellt.

100

(d) Aufgrund des erklärten Willens des Rundfunkgesetzgebers, Gewinnspiele auch im Internet zuzulassen (vgl. BayLT-Drs. 15/9667 S. 15 und 26; BayLT-Drs. 18/7640 S. 83, 91 und 100), spricht zudem vieles dafür, die (klarstellende) Bereichsausnahme des § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 im Wege der teleologischen Extension auf Gewinnspiele in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien zu erstrecken, sodass für diese gleichfalls nur § 11 MStV (analog) als *lex specialis* gegenüber dem Glücksspielrecht gilt (vgl. Müller in Binder/Vesting, Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 11 MStV Rn. 157; Bolay/Pfütze in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 2 GlüStV Rn. 31 f.; siehe auch Vesting, AfP 2011, 105/108).

101

Diese Auslegung erscheint zudem auch verfassungsrechtlich geboten (Vesting, AfP 2011, 105/108 f.). Denn seit Erlass von § 2 Abs. 6 GlüStV 2012 ist geklärt, dass für Gewinnspiele im Rundfunk nur die Regelungen des Rundfunkrechts gelten. Mit Erlass von § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 steht fest, dass für Gewinnspiele im Rundfunk nicht der Glücksspielstaatsvertrag, sondern allein § 11 MStV gilt. Der Rundfunkbegriff i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG umfasst, anders als der staatsvertragliche (§ 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 MStV), aber auch vergleichbare (rundfunkähnliche) Telemedien. Rundfunk i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wird, wie das Angebot von TV-Programmen auf Streaming-Plattformen zeigt, heute auch über das Internet verbreitet (vgl. BVerfG, U.v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16 u.a. – BVerfGE 149, 222 juris Rn. 84). Deshalb ist § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 in verfassungskonformer Auslegung auch auf Gewinnspiele in Telemedien anzuwenden (vgl. Bornemann et al., BayMedienR online, § 11 MStV Rn. 15 m.w.N.).

102

An einer solchen Auslegung sieht sich der erkennende Senat allerdings durch den entgegenstehenden erklärten Willen des Gesetzgebers des Glücksspielstaatsvertrags gehindert, der die Geltung von § 2 Abs. 6

GlüStV 2012 und § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 ausdrücklich auf Gewinnspiele im (linearen) Rundfunk i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 RStV/§ 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 MStV beschränken wollte (vgl. BayLT-Drs. 16/11995 S. 21; BayLT-Drs. 18/11128 S. 75). Ein Normverständnis, das im Widerspruch zu dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers steht, kann aber auch im Wege der verfassungskonformen Auslegung nicht begründet werden (stRspr, vgl. BVerfG, U.v. 9.4.2024 – 1 BvR 2017/21 – BVerfGE 169, 1 juris Rn. 105 m.w.N.). Obwohl der Wille des Glücksspielgesetzgebers damit in unauflösbarem Widerspruch zu dem des Rundfunkgesetzgebers steht, führt dies nicht zu dessen Unbeachtlichkeit (vgl. auch BVerfG, B.v. 27.5.2020 – 1 BvR 1873/13 u.a. – BVerfGE 155, 119 juris Rn. 186).

103

bb) Demgemäß gilt für die von der Klägerin angebotenen Gewinnspiele Folgendes:

104

(1) Die im Rahmen der auf den von der Klägerin veranstalteten TV-Programmen wie etwa ... bzw. Streaming-Plattformen wie beispielsweise ... ausgestrahlten bzw. gestreamten Sendungen wie z.B. „...“ von ihr gegen ein Entgelt von bis zu 0,50 Euro über Telefonmehrwertdienste durchgeführten TV-Gewinnspiele sind nach § 11 MStV erlaubt. Auch soweit es sich dabei nicht um Geschicklichkeitsspiele, sondern um (ganz oder überwiegend) zufallsabhängige Glücksspiele handelt, gilt für diese gemäß § 2 Abs. 11 GlüStV 2021 ausschließlich § 11 MStV. Die Durchführung der TV-Gewinnspiele im Rahmen der jeweiligen TV-Formate erfolgt auch unstreitig im Rundfunk, sodass die Teilnahme daran, wie das LAV ausdrücklich klargestellt hat, von der Untersagung ausgenommen ist (Bescheid S. 5).

105

Insoweit kann die Beklagte der Klägerin auch nicht entgegenhalten, dass die von ihr angebotenen Gewinnspiele insgesamt jedenfalls bei einer Mehrfachteilnahme, wie sie zweifellos beabsichtigt sei, die Grenze von 0,50 Euro nicht einhielten und deshalb nicht unter § 11 MStV fielen. Zwar sind an den von der Klägerin durchgeführten TV-Gewinnspielen auch wiederholte Teilnahmen (z.B. mittels Wahlwiederholung) möglich. Von einer „schädlichen“ Möglichkeit der Mehrfachteilnahme ist aber nicht auszugehen, da das Angebot ersichtlich nicht auf eine Summierung des (jeweils für sich unerheblichen) Einsatzes angelegt ist, weil dort nicht zu wiederholter Teilnahme aufgefordert wird, um durch Fortsetzung des Spiels etwaige (geringfügige) Verluste durch (höhere) Gewinne auszugleichen, sondern nur die Möglichkeit besteht, entweder aufgrund einer erneuten freien Willensentscheidung das Spiel fortzusetzen und dadurch seine Gewinnchancen auf denselben Preis zu erhöhen, oder es zu beenden. Die Annahme der Beklagten, unabhängig von der Höhe des Einsatzes sei bei den von der Klägerin angebotenen Gewinnspielen die potenziell zur Spielsucht führende Versuchung gegeben, durch immer neue Einsätze die bisherigen Verluste auszugleichen, trifft ersichtlich nicht zu, da vorliegend auch durch eine wiederholte Teilnahme an einem Gewinnspiel lediglich die Gewinnchancen auf diesen Preis erhöht werden können.

106

(2) Dasselbe wie zu (1) gilt aber auch für die auf ... angebotene Möglichkeit, gegen ein Entgelt von bis zu 0,49 Euro auch über das Internet an den z.B. im Rahmen von „...“ durchgeführten TV-Gewinnspielen teilzunehmen.

107

Dabei handelt es sich entgegen der Annahme der Beklagten nicht um die Veranstaltung eines weiteren Gewinnspiels im Internet, die neben die Veranstaltung eines Gewinnspiels im TV tritt, sondern lediglich um die Eröffnung eines weiteren Teilnahmewegs über das Internet an einem im TV veranstalteten Gewinnspiel, den der Gesetzgeber neben der Teilnahme mittels Postkarte oder E-Mail als zulässige Alternative zur Teilnahme über Mehrwertdienste an demselben Spiel angesehen hat (vgl. BayLT-Drs. 15/8486 S. 13). Denn unabhängig davon, dass § 3 Abs. 4 GlüStV 2021, wonach Glücksspiele überall dort veranstaltet und vermittelt werden, wo die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird, allein die örtliche Zuordnung der Veranstaltung von Glücksspiel betrifft (vgl. BayVGh, U.v. 12.12.2012 – 7 BV 12.968 – ZfWG 2013, 115 juris Rn. 24), liegt ein Veranstalten von Glücksspielen im Internet i.S.d. § 4 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021 nur dann vor, wenn dort nicht nur die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird, sondern diese auch vollständig im Internet abgewickelt werden (vgl. BayVGh, B.v. 7.2.2012 – 10 CS 11.1212 – ZfWG 2012, 132 juris Rn. 31 ff.; a.A. BayVGh, U.v. 25.8.2011 – 10 BV 10.1176 – VGh n.F. 64, 202 juris Rn. 28). Dies ist hier nicht der Fall, da die Auslosung unstreitig nicht im Internet erfolgt.

108

Daran ändert auch nichts, dass für eine Teilnahme an den TV-Gewinnspielen auf ... die betreffenden Sendungen im Rundfunk nicht zeitgleich verfolgt werden müssen (a.A. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 21). Denn anders als in dem o.g. Fall (vgl. OVG NW a.a.O. Rn. 23) ist vorliegend eine Teilnahme auf ... an TV-Gewinnspielen zeitlich nicht unabhängig von der Ausstrahlung im TV, sondern nur in dem jeweiligen Teilnahmezeitraum möglich, der durch die jeweilige Sendungsdauer usw. bestimmt wird. Dass die Teilnahme an TV-Gewinnspielen zeitversetzt möglich ist, wird zudem dadurch belegt, dass man an diesen auch mittels Postkarte teilnehmen kann (vgl. BayLT-Drs. 15/8486 S. 13). Selbst wenn man aber davon ausgehen wollte, dass die TV-Gewinnspiele zeitgleich auch im Internet veranstaltet werden, handelt es sich doch um eine Teilnahme an Gewinnspielen im Rundfunk i.S.d. § 2 Abs. 11 MStV i.V.m. § 11 MStV. Denn es macht insoweit auch keinen Unterschied, ob man an ihnen im Internet über ... oder über ... teilnimmt. Jedenfalls unterfallen die Gewinnspiele aufgrund des (unmittelbaren) Zusammenhangs mit TV-Sendungen dem Schutz der Rundfunkfreiheit i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und sind als Unterhaltungsangebote in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien i.S.d. § 74 Satz 1, § 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV nach § 11 MStV (entsprechend) erlaubt.

109

Insoweit kann die Beklagte auch nicht einwenden, dass das klägerische Angebot weder ein rundfunkähnliches Telemedium (§ 74 Satz 1 MStV) noch ein Telemedium mit journalistischredaktionellem Inhalt (§ 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV) darstelle, weil es neben der Veranstaltung von Gewinnspielen keinen „inhaltlichen Mehrwert“ biete (vgl. auch OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 30). Hierauf kommt es für das Vorliegen eines vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemediums nicht an.

110

Wenn die Beklagte weiter meint, die Gewinnspiele seien schon nach § 11 MStV unzulässig, weil bei einem Monatsabonnement für 4,99 Euro bereits im Rahmen des ersten Spiels isoliert die Entgeltgrenze von 0,50 Euro überschritten werde (vgl. auch OVG NW – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 26), ist dies nicht mehr relevant, da die Klägerin die 1- bzw. 6-Monats-Abonnements bereits 2022 eingestellt hat. Im Übrigen gilt für die behauptete „schädliche“ Möglichkeit der Mehrfachteilnahme im Internet nichts anderes als für die Telefonteilnahme, da das klägerische Angebot ersichtlich nicht auf eine Summierung des (jeweils für sich unerheblichen) Einsatzes angelegt ist.

111

(3) Gleiches wie zu (2) gilt aber auch für die auf ... angebotenen „reinen“ Online-Gewinnspiele mit Bezug zu TV-Sendungen wie „...“. Dabei handelt es sich zwar nicht um die Teilnahme an TV-Gewinnspielen im Rundfunk, da die betreffenden Spiele allein im Internet veranstaltet werden. Jedoch unterfallen auch diese Spiele aufgrund des (mittelbaren) Zusammenhangs mit TV-Sendungen dem Schutz der Rundfunkfreiheit i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und sind als Unterhaltungsangebote in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien i.S.d. § 74 Satz 1, § 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV erlaubt.

112

(4) Entsprechendes wie zu (3) gilt schließlich auch für die auf ... angebotenen „reinen“ Online-Gewinnspiele ohne Bezug zu TV-Sendungen wie „...“. Zwar ist fraglich, ob diese Spiele wegen des fehlenden Zusammenhangs mit TV-Sendungen dem Schutz der Rundfunkfreiheit i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unterfallen. Doch sind sie rundfunkrechtlich erlaubt, da jedenfalls private Rundfunkveranstalter derartige Unterhaltungsangebote in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien i.S.d. § 74 Satz 1, § 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV nach § 11 MStV (entsprechend) anbieten können.

113

e) Die Untersagung ist aber rechtswidrig, weil es sich bei den von der Klägerin (auch) im Internet angebotenen Gewinnspielen gegen ein Entgelt von bis zu 0,49 Euro je Spielteilnahme, bei denen der Einsatz auch bei (unterstellter) Mehrfachteilnahme auf höchstens 9,80 Euro pro Stunde begrenzt ist, nicht um ein unerlaubtes öffentliches Glücksspiel i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021, § 284 StGB handelt, bei dem 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.

114

aa) Der ordnungsrechtliche Begriff des Glücksspiels i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 entspricht insoweit dem in § 284 StGB vorausgesetzten Glücksspielbegriff.

115

(1) Der Gesetzgeber hat den Begriff des „Glücksspiels“ in § 284 StGB nicht definiert, sondern dem Tatbestand eine typische, allgemein bekannte und daher nicht gesetzlich umschreibungsbedürftige Erscheinung des täglichen Lebens zugrunde gelegt (BGH, B.v. 29.9.1986 – 4 StR 148/86 – BGHSt 34, 171 juris Rn. 14). Er ist dabei von einem vorgegebenen Begriff ausgegangen (OLG Braunschweig, U.v. 10.9.1954 – Ss 128/54 – NJW 1954, 1777 juris Rn. 10), wie er in der (straferichtlichen) Rechtsprechung ausgelegt worden ist (vgl. RG, U.v. 1.4.1884 – 587/84 – RGSt 7.110, 245/249). Das Glücksspiel i.S.d. § 284 StGB ist zum einen vom sog. Geschicklichkeitsspiel, zum anderen vom sog. Unterhaltungsspiel abzugrenzen (Bornemann, K& R 2024, 619).

116

(a) Unter einem Glücksspiel i.S.d. § 284 StGB ist ein Spiel zu verstehen ist, bei dem die Entscheidung über Gewinn und Verlust nicht wesentlich von den Fähigkeiten, den Kenntnissen und der Aufmerksamkeit der Spieler, sondern allein oder jedenfalls hauptsächlich vom Zufall abhängt (BGH, U.v. 8.8.2017 – 1 StR 519/16 – NStZ 2018, 335 juris Rn. 11; vgl. auch BVerwG, U.v. 24.10.2001 – 6 C 1.01 – BVerwGE 115, 179 juris Rn. 27 m.w.N.). Ein Glücksspiel liegt vor, wenn die (ganz oder überwiegend) zufallsbedingte, nur mathematisch berechenbare Wahrscheinlichkeit des Gewinns sich durch individuelle Anstrengung nicht merklich steigern lässt (vgl. Fischer/Lutz in Fischer, StGB, 72. Aufl. 2025, § 284 Rn. 4), ein Geschicklichkeitsspiel, wenn nach den Spieleinrichtungen und den Spielregeln die individuellen Fähigkeiten der Teilnehmer maßgeblich über den Spielausgang bestimmen (Fischer/Lutz ebd. Rn. 8). Insoweit kommt es auf die Fähigkeiten eines Durchschnittsspielers an (BGH, U.v. 28.11.2002 – 4 StR 260/02 – NStZ 2003, 372 juris Rn. 9 f.), wobei bei einer „Nichttrefferquote“ von über 50% ein Glücksspiel anzunehmen ist (BVerwG, U.v. 24.10.2001 a.a.O. Rn. 31).

117

(b) Um ein Glücksspiel i.S.d. § 284 StGB annehmen zu können, bedarf es zudem eines nicht unerheblichen Einsatzes eines Vermögenswertes (BGH, U.v. 8.8.2017 – 1 StR 519/16 – NStZ 2018, 335 juris Rn. 12; vgl. auch BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 25). Zu jedem Glücksspiel gehört ein Einsatz. Einsatz ist jede Vermögensleistung, die in der Hoffnung auf Gewinn und mit dem Risiko des Verlustes an den Gegenspieler oder Veranstalter erbracht wird, wobei zwischen der Aufwendung des Einsatzes und dem Gewinn oder Verlust ein notwendiger Zusammenhang bestehen und es sich wegen der notwendigen Abgrenzung zum bloßen Unterhaltungsspiel um einen Vermögenswert handeln muss, der nicht ganz unbedeutend ist (stRspr, vgl. RG, U.v. 28.2.1882 – 257/82 – RGSt 6, 70/74; U.v. 4.3.1921 – II 854/20 – RGSt 55, 270/271; BGH, U.v. 4.2.1958 – 5 StR 579/57 – BGHSt 11, 209/210 f.; B.v. 29.9.1986 – 4 StR 148/86 – BGHSt 34, 171 juris Rn. 14 f.; BayObLG, B.v. 21.3.1990 – RReg 4 St 226/89 – NJW 1990, 1862 juris Rn. 22; U.v. 3.2.2025 – 206 StRR 308/24 – ZfWG 2025, 272 juris Rn. 62; vgl. auch BVerwG, U.v. 26.6.1979 – I C 40.76 – BVerwGE 58, 162 juris Rn. 19; U.v. 24.10.2001 – 6 C 1.01 – BVerwGE 115, 179 – juris Rn. 19 und 34; OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 43; NdsFG, U.v. 17.5.2017 – 5 K 307/15 – ZfWG 2018, 76 juris Rn. 28; LG Köln, U.v. 25.2.2010 – 21 O 717/09 – ZfWG 2010, 149 juris Rn. 21; Fischer/Lutz in Fischer, StGB, 72. Aufl. 2025, § 284 Rn. 5).

118

Ob ein Einsatz als nicht ganz unbedeutend einzuordnen ist, bestimmt sich jedenfalls bei jedermann offenstehenden Glücksspielen nach den aktuellen gesellschaftlichen Anschauungen (vgl. RG, U.v. 28.5.1889 – 1039/89 – RGSt 19, 253 f.; OLG Köln, U.v. 19.2.1957 – Ss 417/56 – NJW 1957, 721; vgl. auch BGH, U.v. 28.9.2011 – I ZR 92/09 – ZfWG 2012, 23 juris Rn. 69). Dabei kann das Kriterium des erforderlichen Aufwands für eine anderweitige unterhaltende Veranstaltung wie z.B. der Kaufpreis für eine Kinokarte zur Orientierung herangezogen werden (vgl. Hecker in TK-StGB, 31. Aufl. 2025, § 284 Rn. 8 m.w.N.). Danach dürfte derzeit ein möglicher Verlust von mehr als zehn Euro in der Stunde auf ein Glücksspiel hindeuten (vgl. BGH, U.v. 8.8.2017 – 1 StR 519/16 – NStZ 2018, 335 juris Rn. 13 m.w.N.; BayObLG, U.v. 3.2.2025 – 206 StRR 308/24 – ZfWG 2025, 272 juris Rn. 62). Ob insoweit von einem bloßen straflosen Unterhaltungsspiel und nicht von einem strafbaren Glücksspiel auszugehen ist, hängt weiter auch davon ab, ob das fragliche Spiel vornehmlich der Unterhaltung dient oder ob bei ihm der Gewinnzweck im Vordergrund steht (BGH, U.v. 8.8.2017 a.a.O.; vgl. insoweit auch BVerwG, U.v. 26.6.1979 – I C 40.76 – BVerwGE 58, 162 juris Rn. 19).

119

Hiervon ist der Bundesgerichtshof in späteren Entscheidungen auch nicht abgewichen. So ist er in der Entscheidung vom 17. Januar 2018 (Az. 4 StR 305/17 – NStZ-RR 2018, 214 juris Rn. 17) zwar davon ausgegangen, dass der Tatbestand des § 284 StGB bereits erfüllt ist, wenn Geldspielautomaten, bei denen es sich abhängig von der Einsatz- bzw. Verlusthöhe um Glücksspiel i.S.d. § 284 StGB handelt (vgl. BVerwG, U.v. 28.9.1982 – 1 C 139.80 – GewArch 1983, 60 juris Rn. 14; Dietlein in Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 33c GewO Rn. 4), über keine Bauartzulassung i.S.d. § 33c Abs. 1 GewO verfügen bzw. abweichend von dieser betrieben werden (vgl. auch BayObLG, U.v. 12.12.2002 – 5 St RR 296/02 – GewArch 2003, 386 juris Rn. 39; Fischer/Lutz in Fischer, StGB, 72. Aufl. 2025, § 284 Rn. 14). Er hat indes unter Bezugnahme auf das Urteil vom 8. August 2017 (Az. 1 StR 519/16 – NStZ 2018, 335 juris Rn. 9 ff.) den Tatvorwurf des unerlaubten Veranstaltens eines Glücksspiels nach § 284 StGB von der Strafverfolgung ausgenommen, weil keine Feststellungen zur Höhe der Einsätze getroffen worden waren (BGH, U.v. 17.1.2018 a.a.O. Rn. 18). Mit Urteil vom 27. Februar 2020 (Az. 3 StR 327/19 – NJW 2020, 2282 juris Rn. 7 ff.) hat er das die Angeklagten vom Tatvorwurf des unerlaubten Veranstaltens eines Glücksspiels nach § 284 StGB freisprechende Urteil mit den Feststellungen aufgehoben, weil diese Geldspielautomaten ohne die erforderliche Erlaubnis nach § 24 GlüStV 2012 betrieben hatten, wobei deren Glücksspielcharakter unstreitig war.

120

Gegen die Einführung einer „Bagatellgrenze“ im Wege der Auslegung des Glücksspielbegriffs i.S.d. § 284 StGB durch die (strafergerichtliche) Rechtsprechung lässt sich auch nicht anführen, illegales Glücksspiel könne nicht anhand der Höhe des hierfür entrichteten Entgelts definiert werden, weil andernfalls die Einordnung von einer vorzunehmenden Gesamtbetrachtung abhängig wäre (vgl. jedoch Müller, NVwZ 2025, 371/375 f.). Der Bundesgerichtshof hat mit der Festlegung, dass derzeit ein möglicher Verlust von mehr als zehn Euro in der Stunde auf ein Glücksspiel hindeuten dürfte, vielmehr eine eindeutige und auch praktikable Obergrenze formuliert, wonach ein Glücksspiel i.S.d. § 284 StGB nicht vorliegt, wenn der Einsatz hierfür auf höchstens zehn Euro pro Stunde begrenzt ist. Er hat diese „Bagatellgrenze“ auch nachvollziehbar durch den Vergleich mit dem erforderlichen Aufwand für eine anderweitige unterhaltende Veranstaltung wie etwa dem Kaufpreis für eine Kinokarte begründet, auch wenn man diese – inflationsbereinigt – heute wohl noch eher höher ansetzen könnte. Er hat damit zu Recht auf einen vergleichbaren Aufwand abgestellt, den der Verbraucher sich auch eine sonstige Unterhaltung „kosten“ lassen würde.

121

Die Festlegung einer „Bagatellgrenze“ zur Abgrenzung von strafbarem Glücks- und straflosem Unterhaltungsspiel durch die (strafergerichtliche) Rechtsprechung begegnet auch im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 103 Abs. 2 GG) und den Gesetzesvorbehalt (Art. 20 Abs. 3 GG) keinen Bedenken. Ebenso wie die Auslegung und Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Geringwertigkeit“ in § 248a StGB der Strafrechtspflege obliegt (BVerfG, B.v. 17.1.1979 – 2 BvL 12/77 – BVerfGE 50, 205 juris Rn. 42), dessen Grenze derzeit 25 Euro beträgt (vgl. BGH, U.v. 9.7.2004 – „StR 176/04 – juris Rn. 3), konnte auch die „Bagatellgrenze“ von zehn Euro Einsatz pro Stunde im Wege der Auslegung des Glücksspielbegriffs des § 284 StGB durch die Strafgerichte festgesetzt werden, zumal die Strafbarkeit dadurch lediglich begrenzt wird. Dagegen würde eine Ausdehnung des in der Rechtsprechung entwickelten Glücksspielbegriffs durch Verzicht auf einen Einsatz als Voraussetzung für ein Glücksspiel sich zu weit von dem allgemein bekannten, vom Gesetzgeber vorausgesetzten und daher in § 284 StGB nicht definierten Begriff des Glücksspiels entfernen und gegen das aus Art. 103 Abs. 2 GG folgende Bestimmtheitsgebot verstoßen. Geht der Gesetzgeber von einem allgemeinbekannten Begriff aus, darf die Rechtsprechung nicht völlig andere Verhaltensweisen unter diesen vorgegebenen Begriff einordnen; denn damit würde die Grenze von der zulässigen Auslegung zur verbotenen Analogie überschritten (BGH, B.v. 29.9.1986 – 4 StR 148/86 – BGHSt 34, 171 juris Rn. 17).

122

(2) Gleiches gilt auch für eine Lotterie bzw. Ausspielung i.S.d. § 287 StGB (BGH, U.v. 4.2.1958 – 5 StR 579/57 – BGHSt 11, 209/210; B.v. 29.9.1986 – 4 StR 148/86 – BGHSt 34, 171 juris Rn. 14). Diese hat der Gesetzgeber ebenfalls nicht definiert, sondern als vorgegeben vorausgesetzt (OLG Braunschweig, U.v. 10.9.1954 – Ss 128/54 – NJW 1954, 1777 juris Rn. 10). Dabei handelt es sich um eine historisch bedingte Sonderform des Glücksspiels i.S.d. § 284 StGB (vgl. Hecker in TK-StGB, 31. Aufl. 2025, § 287 Rn. 1). Nach dem hierzu in der Rechtsprechung entwickelten Begriff ist eine Lotterie bzw. Ausspielung ein Unternehmen, bei dem einer Mehrzahl von Personen die Möglichkeit eröffnet wird, nach einem bestimmten Spielplan

gegen einen bestimmten Einsatz eine vom Eintritt eines zufälligen Ereignisses abhängige Chance auf einen Geld- bzw. Sachgewinn zu erlangen (stRspr, vgl. RG, U.v. 22.12.1933 – 4 D 177/33 – RGSt 67, 397/398; BGH, U.v. 28.5.1957 – 1 StR 339/56 – ZfWG 2007, 16 juris Rn. 3; vgl. auch BVerwG, B.v. 25.2.1957 – I B 121.56 – BVerwGE 4, 294 juris Rn. 10 m.w.N.; BFH, U.v. 2.4.2008 – II R 4/06 – BFHE 221, 256 juris Rn. 19 f.), wobei der Einsatz nicht unerheblich sein muss (BGH, U.v. 10.7.1952 – 5 StR 358/52 – BGHSt 3, 99/104).

123

(3) 50-Cent-Gewinnspiele im Rundfunk und in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien, bei denen der Einsatz auch bei (unterstellter) Mehrfachteilnahme auf höchstens zehn Euro pro Stunde begrenzt ist, sind deshalb kein unerlaubtes öffentliches Glücksspiel i.S.d. §§ 284, 287 StGB.

124

(Bloße) Teilnahmeentgelte (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 22) von höchstens 0,50 Euro sind glücksspielrechtlich unerheblich (vgl. BGH, U.v. 28.9.2011 – I ZR 92/09 – ZfWG 2012, 23 juris Rn. 69 m.w.N. und I ZR 93/10 – MDR 2012, 201 juris Rn. 66; OLG München, B.v. 22.12.2005 – 6 W 2181/05 – MMR 2006, 225; StA München I v. 21.4.2004 – 124 Js 12258/03 und v. 14.9.2008 – 460 Js 306886/07 [n.v.]; LG Freiburg (Breisgau), U.v. 12.5.2005 – 3 S 308/04 – MMR 2005, 547; vgl. auch BayVGh, U.v. 12.12.2012 – 7 BV 12.968 – ZfWG 2013, 115 juris Rn. 21). Dies gilt auch für den Fall der (unterstellten) Mehrfachteilnahme, wenn das Angebot – wie im Fall der Klägerin – nicht auf eine Summierung des (jeweils für sich unerheblichen) Einsatzes angelegt ist, indem gezielt zu wiederholter Teilnahme aufgefordert wird (vgl. BGH, U.v. 28.9.2011 – I ZR 92/09 a.a.O. Rn. 68) oder Anreize dafür gesetzt werden, um durch eine Fortsetzung des Spiels Verluste durch Gewinne auszugleichen (vgl. BGH, U.v. 28.9.2011 – I ZR 93/10 a.a.O. Rn. 79), und die Summe der Einsätze insgesamt nicht mehr zehn Euro pro Stunde beträgt (stRspr, vgl. BGH, U.v. 8.8.2017 – 1 StR 519/16 – NStZ 2018, 335 juris Rn. 13).

125

Zudem werden Gewinnspiele im Rundfunk und in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien auch maßgeblich durch ihren Show- und Unterhaltungscharakter geprägt, sodass sie in dem durch § 11 MStV festgelegten Entgeltrahmen bis zu 0,50 Euro als Unterhaltungsspiele anzusehen sind (BGH, U.v. 28.9.2011 – I ZR 92/09 – ZfWG 2012, 23 juris Rn. 69 und I ZR 93/10 – MDR 2012, 201 juris Rn. 66; vgl. auch BayVGh, U.v. 28.10.2009 – 7 N 09.1377 – VGh n.F. 63, 1 juris Rn. 31). Bei diesen überwiegend der Kundenbindung dienenden Spielen (vgl. BayLT-Drs. 16/11995 S. 21) steht erkennbar der Unterhaltungscharakter im Vordergrund. Die Teilnahme an ihnen erschöpft sich trotz ggf. hoher Gewinnmöglichkeiten nicht im Erhalt einer Gewinnchance, sondern soll vornehmlich das Interesse der Teilnehmer am Geschehen in den TV-Sendungen bzw. – vergleichbar mit Unterhaltungsspielen wie etwa Billard, Flipper, Kegeln usw. (vgl. zu einem Preiskegeln RG, U.v. 7.12.1906 – V 473/06 – RGSt 40, 21/30 f.) – an dem Rate-, Knobel-, Puzzlespiel usw. selbst und der Unterhaltung daran befriedigen (vgl. auch VGh BW, U.v. 23.5.2012 – 6 S 389/11 – ESVGH 63, 125 juris Rn. 33).

126

bb) Diesen durch § 284 StGB in der Auslegung durch die (strafergerichtliche) Rechtsprechung vorgegebenen Glücksspielbegriff hat auch der Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags in § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 zugrunde gelegt.

127

(1) Ein Glücksspiel liegt nach § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 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. Dieser Begriff deckt sich nicht nur hinsichtlich der Zufallsabhängigkeit mit dem in § 284 StGB vorausgesetzten Glücksspielbegriff, sondern auch insoweit, als für den Erwerb einer Gewinnchance ein nicht ganz unerhebliches Entgelt verlangt wird (vgl. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 36 ff. m.w.N.; vgl. auch BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 25; a.A. BayVGh, U.v. 25.8.2011 – 10 BV 10.1176 – VGh n.F. 64, 202 juris Rn. 19 ff.; VG München, U.v. 3.3.2010 – M 22 K 09.4793 – ZfWG 2010, 204 juris Rn. 30 ff.).

128

(a) Eine dem Glücksspielbegriff des § 284 StGB entsprechende Legaldefinition enthielt bereits § 3 Abs. 1 Satz 1 des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotteriestaatsvertrag – LottStV) vom 20. Juni 2004 (BayGVBl. 2004 S. 230). Damit hat der Landesgesetzgeber ersichtlich auf den Glücksspielbegriff i.S.d.

§ 284 StGB Bezug genommen (vgl. BayLT-Drs. 15/716 S. 9), auch wenn er diesbezüglich anstelle von „Einsatz“ von „Entgelt“ spricht. Dass er insoweit den strafrechtlichen Glücksspielbegriff i.S.d. §§ 284, 287 StGB zugrunde gelegt hat, ergibt sich daraus, dass er hierzu auf die entsprechenden Strafvorschriften (BayLT-Drs. 15/716 S. 6 f.) sowie auf die hierauf bezogene Rechtsprechung zum Glücksspielbegriff (vgl. BayLT-Drs. 15/716 S. 9, wo ausdrücklich auf die strafrechtliche Auslegung in BVerwGE 96, 293 verwiesen wird) hingewiesen hat. Er hat sich dabei auch von denselben Erwägungen wie der Bundesgesetzgeber im Rahmen der Novellierung der §§ 284, 287 StGB (vgl. dazu BT-Drs. 13/8587 S. 67 f.) leiten lassen (vgl. BayLT-Drs. 15/716 S. 6 f. und 9), die sich ähnlich auch in § 1 LottStV als Ziele des Staatsvertrags wiederfinden. Den Ländern obliegt es insoweit (lediglich), die ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Zulassung von Glücksspielen i.S.d. §§ 284, 287 StGB vorzugeben und insbesondere die Voraussetzungen für die Erteilung von Erlaubnissen – sofern nicht ausnahmsweise bundesrechtliche Regelungen wie die §§ 33c ff. GewO oder die Vorschriften des Rennwett- und Lotteriegengesetzes (RennwLottG) einschlägig sind – für die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen zu regeln (vgl. BayLT-Drs. 15/716 S. 7).

129

Demgemäß knüpfte die Untersagung unerlaubten öffentlichen Glücksspiels auch an einen Verstoß gegen § 284 StGB an (vgl. BVerfG, U.v. 28.3.2006 – 1 BvR 1054/01 – BVerfGE 115, 276 juris Rn. 91; siehe auch BVerwG, U.v. 28.3.2001 – BVerwGE 114, 92 juris Rn. 25; BayVGH, U.v. 29.9.2004 – 24 BV 03.3162 – BayVBl 2005, 241 juris Rn. 28).

130

Der Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags 2008 hat die Bestimmung des § 3 Abs. 1 Satz 1 LottStV unverändert in § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2008 übernommen (vgl. BayLT-15/8486 S. 13). Auch in der Folge wurde die Definition des Glücksspielbegriffs in § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2012 (vgl. BayLT-16/11995 S. 21) sowie in § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 nicht verändert (vgl. BayLT-Drs. 18/11128 S. 76), sodass auch dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 der Glücksspielbegriff i.S.d. § 284 StGB zugrunde liegt.

131

(b) Dem steht auch nicht entgegen, dass sich der Landesgesetzgeber nur teilweise an die strafrechtliche Rechtslage und die Rechtsprechung zum Glücksspielbegriff „angelehnt“ hat. So hat er in § 3 Abs. 2 LottStV = § 3 Abs. 2 GlüStV 2021 zwar über § 287 StGB hinausgehend ein Glücksspiel in Übereinstimmung mit § 284 Abs. 2 StGB auch dann als „öffentlich“ definiert, wenn es sich um gewohnheitsmäßig veranstaltete Glücksspiele in Vereinen oder sonstigen geschlossenen Gesellschaften handelt (vgl. BayLT-Drs. 15/716 S. 9). Dabei ist er aber nicht vom strafrechtlichen vorgegebenen Begriff des Glücksspiels abgewichen. Vielmehr hat er die Regelung von Lotterien und Ausspielungen in § 3 Abs. 3 LottStV = § 3 Abs. 3 GlüStV 2021 an die parallele strafrechtliche Dogmatik zu § 287 StGB „angelehnt“ (vgl. Dietlein in Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 3 GlüStV Rn. 16). Auch die Regelung in § 3 Abs. 4 GlüStV 2008 = § 3 Abs. 4 GlüStV 2021 zum Ort der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspiel im Internet stellt in Übereinstimmung mit der bisherigen strafrechtlichen Rechtsprechung klar, dass Glücksspiele überall dort veranstaltet und vermittelt werden, wo die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird (vgl. LT-Drs. 15/8486 S. 13). Soweit der Landesgesetzgeber dem glücksspielrechtlichen Werbebegriff in § 5 GlüStV eine vom engeren strafrechtlichen Verständnis in § 284 Abs. 4 und § 287 Abs. 2 StGB abweichende Bedeutung beigelegt hat (vgl. BayLT-Drs. 15/8486 S. 15; BayLT-Drs. 16/11995 S. 26; BayLT-Drs. 18/11128 S. 86 ff.), beruht dies darauf, dass die strafrechtliche Sanktionierung nur die Werbung für unerlaubte Glücksspielangebote erfasst, während § 5 GlüStV allgemein auch die Werbung für erlaubtes Glücksspiel reguliert (vgl. BVerwG, U.v. 12.2.2025 – 8 C 2.24 – BVerwGE 184, 359 juris Rn. 17).

132

(c) Hiergegen kann auch nicht angeführt werden, der Landesgesetzgeber habe bereits mit der abweichenden Formulierung „Entgelt“ in § 3 Abs. 1 Satz 1 LottStV = § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 anstelle von „Einsatz“, wie er für § 284 StGB verwendet wird, einen weiten (anderen) Glücksspielbegriff zugrunde gelegt, bei dem für den Erwerb einer Gewinnchance jede (geldwerte) Gegenleistung ausreiche. Zwar lässt sich dem Wortlaut der Norm nicht unmittelbar eine „Bagatellgrenze“ hinsichtlich des verlangten Entgelts entnehmen (vgl. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 37). Doch stellt der auch in § 284 StGB nicht enthaltene, vielmehr von der (strafgerichtlichen) Rechtsprechung geprägte Begriff „Einsatz“ nur ein Synonym für den vom Glücksspielgesetzgeber verwendeten Begriff „Entgelt“ dar, ohne dass es zwischen diesen einen Unterschied in der Sache gäbe (vgl. Fischer/Lutz in Fischer, StGB, 72.

Aufl. 2025, § 284 Rn. 4). Vielmehr verwendet auch der Landesgesetzgeber an anderer Stelle selbst den Begriff „Einsatz“ (vgl. § 4 Abs. 6, § 5 Abs. 6, § 6c Abs. 2, § 6d Abs. 1 und 2, § 6e Abs. 2, § 22a Abs. 3 und 5 GlüStV 2021). Gemeint ist jeweils ein Einsatz i.S.d. § 284 StGB (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 25; OVG NW, B.v. 11.3.2024 a.a.O. Rn. 49).

133

(d) Diesbezüglich kann auch nicht unterstellt werden, dass der Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags 2008 – im Unterschied zum Rundfunkgesetzgeber – Gewinnspiele im Rundfunk und in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien unabhängig von der Höhe des hierfür verlangten Entgelts als Glücksspiel i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2008 angesehen hat. Zwar hat er auch (ganz oder überwiegend) vom Zufall abhängige entgeltliche Telefongewinnspiele im Rundfunk als Glücksspiele bezeichnet, sofern hierfür neben einer entgeltlichen Teilnahmemöglichkeit (z.B. via Mehrwertdienst) keine gleichwertige, praktikable und unentgeltliche Alternative wie z.B. durch eine Postkarte gegeben sei (vgl. BayLT-Drs. 15/8486 S. 13). Insoweit sind aber auch Telefongewinnspiele mit einem Teilnahmeentgelt von bis zu 0,50 Euro über 0137-Nummern als „unentgeltlich“ anzusehen, weil damit lediglich ein Entgelt in Höhe der üblichen Portokosten für eine Postkarte anfällt, wie sie auch für eine Teilnahme an sonstigen Gewinnspielen, z.B. im Einzelhandel, aufgewendet werden müssen. Die Bezeichnung von (Telefon-)Mehrwertdiensten als „entgeltliche“ Alternative kann sich deshalb nur auf die damals noch weitverbreiteten Telefongewinnspiele über 0190-Nummern mit zeitabhängig erheblich höheren Gebühren als bis zu 0,50 Euro schon bei einem Anruf beziehen (vgl. dazu OLG Düsseldorf, U.v. 23.9.2003 – I 20 U 39/03 – juris).

134

(e) Das Straf- und Glücksspielrecht verfolgen auch keine unterschiedlichen Schutzzwecke, sodass ordnungsrechtlich auch niederschwellige Angebote verboten werden müssten, um die Spielsuchtbekämpfung (§ 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021) sowie einen wirksamen Spieler- und Jugendschutz (§ 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV 2021) und eine effektive Kriminalitätsabwehr (§ 1 Satz Nr. 4 GlüStV 2021) zu gewährleisten.

135

Zwar gebietet auch der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung nicht, gleichlautende Tatbestandsmerkmale in verschiedenen Rechtsgebieten unabhängig vom jeweiligen Normzusammenhang stets übereinstimmend auszulegen (BVerwG, U.v. 12.2.2025 – 8 C 2.24 – BVerwGE 184, 359 juris Rn. 17). Allerdings folgt aus der Verwaltungsakzessorietät von § 284 StGB (vgl. BGH, U.v. 27.2.2020 – 3 StR 327/19 – NJW 2020, 2282 juris Rn. 14 m.w.N.; Fischer/Lutz in Fischer, StGB, 72. Aufl. 2025, § 284 Rn. 2, 14 ff.), wonach die dort genannten Handlungen nur dann strafbar sind, wenn sie ohne behördliche Erlaubnis vorgenommen werden, dass auch das Tatbestandsmerkmal des Glücksspiels in § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 nichts anders als in § 284 StGB ausgelegt werden kann, da die beiden Tatbestände untrennbar miteinander „verzahnt“ sind (vgl. BayLT-Drs. 15/716 S. 7).

136

Zudem hat bereits der Gesetzgeber des Lotteriestaatsvertrags in § 1 vergleichbare Ziele wie der Bundesgesetzgeber im Rahmen der Novellierung der §§ 284, 287 StGB (vgl. BT-Drs. 13/8587 S. 67 f.) festgelegt (vgl. BayLT-Drs. 15/716 S. 6 f.), die sich – wenn auch nunmehr mit geänderter Schwerpunktsetzung – ähnlich auch in § 1 GlüStV 2021 wiederfinden. Zwar trifft es zu, dass das Strafrecht primär auf die repressive Ahndung von Straftaten ausgerichtet ist, während das Glücksspielrecht als Ordnungsrecht insbesondere die präventive Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspiel- und Wettsucht zum Schutz von Gesundheit und Vermögen des Spielers verfolgt (vgl. BayLT-Drs. 15/716 S. 7; BayLT-Drs. 15/8486 S. 10). Doch hat § 284 StGB auch den präventiven Zweck, durch Eindämmung der „Ausnutzung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung“ (vgl. insoweit § 1 Nr. 3 LottStV; § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021) zum Schutz von Gesundheit und Vermögen des Spielers beizutragen (vgl. BGH, U.v. 4.2.1958 – 5 StR 579/57 – BGHSt 11, 209/210; vgl. auch BVerwG, U.v. 26.6.1979 – I C 40.76 – BVerwGE 58, 162 juris Rn. 19 und U.v. 24.10.2001 – 6 C 1.01 – BVerwGE 115, 179 – juris Rn. 34; Fischer/Lutz in Fischer, StGB, 72. Aufl. 2025, § 284 Rn. 2), sodass sich die Ziele i.S.d. § 1 GlüStV 2021 im Wesentlichen mit den Strafzwecken des § 284 StGB decken.

137

(f) Darüber hinaus soll mit dem Glücksspielstaatsvertrag nicht die (Internet-) Spielsucht als solche unabhängig von der Höhe des dafür entrichteten Entgelts bekämpft werden.

138

Wie § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021 zeigt, soll das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht verhindert werden und sollen die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung geschaffen werden. Damit kommen die Länder der staatlichen Pflicht zum Schutz der Gesundheit der Bürger nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nach. Sie verfolgen damit ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel, da Glücksspielsucht zu schwerwiegenden Folgen nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für ihre Familien und für die Gemeinschaft führen kann (vgl. BayLT-Drs. 15/8486 S. 10). Ohne einschränkende Regelungen wäre eine unkontrollierte Entwicklung des Glücksspiels zu befürchten, weil sich der Spieltrieb leicht zu wirtschaftlichen Zwecken ausnutzen lässt. Dem ist im Hinblick auf die möglichen nachteiligen Folgen für die psychische (Spielsucht) und wirtschaftliche Situation der Spieler, aber auch wegen der gesellschaftlichen Begleiterscheinungen (Therapien, Suchtprävention sowie Begleit- und Beschaffungsdelikte) entgegenzuwirken (vgl. BayLT-Drs. 15/716 S. 7). Dies schließt es jedoch aus, dass jedes noch so kleine Entgelt zur Annahme eines Glücksspiels i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 führt. Denn unerhebliche Einsätze stellen kein (erhöhtes) Gefahrenpotenzial mit Blick auf den Schutz von Gesundheit und Vermögen dar (vgl. BayVGH, U.v. 28.10.2009 – 7 N 09.1377 – VGH n.F. 63, 1 juris Rn. 33 und 87 f.). Damit unterfallen Spiele mit glücksspielrechtlich unerheblichen Einsätzen nicht der Erlaubnispflicht nach § 4 GlüStV 2021 und können nicht mit dem Ziel der Suchtprävention (§ 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021) und des Spieler- und Jugendschutzes (§ 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV 2021) sowie der Kriminalitätsbekämpfung (§ 1 Satz 1 Nr. 4 GlüStV 2021) untersagt werden. (vgl. Baum, Mediengewinnspiele nach § 11 MStV, Diss. Göttingen 2021, S. 108 f.).

139

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 6j GlüStV 2021, wonach Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen im Internet kostenlose Varianten der von ihnen angebotenen Glücksspiele nur Spielern anbieten dürfen, für die bei ihnen ein Spielkonto im Sinne des § 6a GlüStV 2021 eingerichtet ist. Bei diesen Demo- oder Unterhaltungsspielen handelt es sich mangels Geldeinsatzes zwar nicht um ein Glücksspiel i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021. Dadurch können Personen aber an die entgeltlichen Varianten herangeführt werden, was mit § 6j GlüStV 2021 verhindert werden soll (vgl. BayLT-Drs. 19/11128 S. 114 f.).

140

Dem lässt sich auch nicht entgegenhalten, Online-Glücksspiele seien unabhängig von der Höhe des konkreten Einsatzes mit besonderen Suchtgefahren verbunden, die sie von herkömmlichen Glücksspielen unterscheiden, sodass sie ein gegenüber anderen Glücksspielen erhöhtes Gefährdungspotenzial aufwiesen (so indes Dietlein, ZfWG 2024, 298/305 f.). Auch die Anwendbarkeit des Internetverbots nach § 4 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021 setzt das Vorliegen eines Glücksspiels i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 voraus (BVerwG, U.v. 26.10.2017 – 8 C 18.16 – BVerwGE 160, 193 juris Rn. 31). Im Übrigen will der Gesetzgeber damit nicht etwa die mit der Spielsucht als solcher verbundenen Gefahren bekämpfen, wie sie auch bei kostenlosen Online-Spielen auftreten können, sondern (allein) die mit der Schädigung des Vermögens verbundene Glücksspielsucht (vgl. BVerwG a.a.O. Rn. 32; BayLT-Drs. 16/11995 S. 20).

141

(g) Auch kann nicht argumentiert werden, jedenfalls spreche der Jugendschutz (§ 1 Satz 1 Nr. 3 i.V.m. § 4 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021) dafür, dass es für ein Glücksspiel nicht auf die konkrete Höhe des Einsatzes ankommen könne, da der Gesetzgeber die Teilnahme von Minderjährigen an Glücksspielen aller Art untersagt habe (§ 4 Abs. 3 Satz 2 GlüStV 2021). Zwar hat der Gesetzgeber Sportwetten (zunächst) auch deshalb untersagt, weil diese mit besonderen Gefahren für Jugendliche verbunden seien (vgl. BayLT-Drs. 15/8486 S. 10 f.). Doch hat er (nunmehr) übereinstimmend mit § 6 Abs. 2 JuSchG die Teilnahme von Minderjährigen an Ausspielungen mit geringerem Gefährdungspotenzial auf Volksfesten, Jahrmärkten, Spezialmärkten und ähnlichen Veranstaltungen zugelassen, wenn der Gewinn ausschließlich in Waren von geringem Wert besteht (vgl. BayLT-Drs. 18/11128 S. 78 f.). Deshalb kann die Teilnahme von Minderjährigen an unentgeltlichen Gewinnspielen auch nicht nach § 6 Abs. 2 JuSchG untersagt werden (vgl. LG Augsburg, U.v. 11.12.2018 – 2 HK O 3366/18 – juris Rn. 39). Im Übrigen rechtfertigen die mit der Existenz (elektronischer) Unterhaltungsspiele (auch ohne Gewinnmöglichkeit) verbundenen Gefahren für Kinder und Jugendliche zwar die Einführung eines Erlaubnisvorbehaltes (vgl. BVerwG, U. v. 09.03.2005 – 6 C 11.04 – NVwZ 2005, 961 juris Rn. 25 zu § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO a.F.); ein entsprechendes Verbot kann aber mangels Vorliegen eines Glücksspiels nicht auf § 4 GlüStV 2021 gestützt werden. Soweit von Gewinnspielen anderweitige Gefahren für Minderjährige ausgehen, sind die Belange des Jugendschutzes

zu beachten (vgl. auch § 11 Abs. 1 Satz 5 MStV). So können z.B. gewaltverherrlichende Spiele (§ 131 StGB, § 118 OWiG) untersagt werden (vgl. auch BVerwG, U.v. 22.12.1999 – 11 C 9.99 – BVerwGE 110, 248 juris Rn. 24).

142

(h) Die vorstehenden Erwägungen lassen die Auslegung des Entgelterfordernisses in § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 im Sinne eines Einsatzes gemäß § 284 StGB auch verfassungsrechtlich geboten erscheinen. Vor dem rechtsstaatlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit sind die Beschränkungen durch den Glücksspielstaatsvertrag nur gerechtfertigt, soweit sie zur Bekämpfung der Spielsucht geeignet, erforderlich und verhältnismäßig i.e.S. sind. Bei Spielen, für die nur ein Teilnahmeentgelt von bis zu 0,50 Euro verlangt wird und bei denen der Einsatz auch bei (unterstellter) Mehrfachteilnahme auf maximal zehn Euro pro Stunde begrenzt ist, gehen die glücksspielrechtlichen Anforderungen deshalb weit über das zur Suchtbekämpfung erforderliche Maß hinaus. Dass die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags auf ein wesentlich höheres Gefahrenniveau zugeschnitten ist, zeigen die Bestimmungen über die Ausnahmen vom Internetverbot nach § 4 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 GlüStV 2021 und die Öffnung des Glücksspielstaatsvertrages bezüglich der Erlaubniserteilung für Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial nach § 10 Abs. 2 und 3, Abs. 6, §§ 12 ff. GlüStV (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 27). Deshalb würde ein „Totalverbot“ von glücksspielrechtlich unerheblichen Gewinnspielen im Internet gegen Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen.

143

Es ist insbesondere nicht erkennbar, dass bei Spielen mit unerheblichem Einsatz, bei denen die Summe der Einsätze insgesamt nicht mehr als zehn Euro pro Stunde beträgt, die potenziell zur Spielsucht führende Versuchung, die Gewinnchancen durch Erhöhen des Einsatzes steigern und erlittene Verluste mit weiteren Einsätzen wettmachen zu wollen, in gleichem Maß besteht wie bei den vom Glücksspielstaatsvertrag erfassten Glücksspielen mit unstreitig höherem Suchtpotenzial wie Online-Poker, Sportwetten bzw. (virtuelles) Automatenspiel, die weitaus höhere Einsätze zulassen (vgl. § 6c Abs. 1 Satz 2 und 3 GlüStV 2021, § 22a Abs. 6 und 7 GlüStV 2021, § 13 Nr. 2 und 4 SpielV). Insoweit kann auch nicht darauf abgestellt werden, dass Einsätze von bis zu zehn Euro pro Stunde in kurzer Zeit zu erheblichen Verlusten von bis zu 7.440 Euro im Monat führen können (so jedoch Dietlein, ZfWG 2024, 298/299, 307; Bringmann/Lüder, ZfWG 2024, 252/254; Müller, NJW 2025, 371/373). Denn dabei handelt es sich lediglich um rein rechnerische (hypothetische) Verluste, zumal nicht davon auszugehen ist, dass Teilnehmer an 50-Cent-Gewinnspielen im Rundfunk und in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien, bei denen der Unterhaltungscharakter überwiegt, ununterbrochen spielen, um Verluste wettzumachen bzw. Gewinne zu steigern, sofern diese nicht auf eine Mehrfachteilnahme angelegt sind.

144

Zum Schutz der Teilnehmer vor den mit der Veranstaltung von Gewinnspielen im Internet verbundenen wirtschaftlichen Risiken ist es deshalb nicht erforderlich, diese (auch) den auf ein erheblich höheres Gefahrenpotenzial zugeschnittenen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags zu unterstellen. Den Anforderungen des Teilnehmer- und Jugendschutzes sowie an eine ordnungsgemäße Durchführung kann insoweit bereits durch eine Regulierung auf dem Niveau der verbraucherorientierten Vorschriften der § 11 i.V.m. § 74 Satz 1, § 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 3 MStV Rechnung getragen werden, sodass insoweit auch keine Regelungslücke besteht.

145

(2) Darüber hinaus konnte der Landesgesetzgeber auch aus kompetenzrechtlichen Gründen in § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 keinen anderen Glücksspielbegriff zugrunde legen, als er vom Bundesgesetzgeber im Rahmen der diesem nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zukommenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht in §§ 284, 287 StGB festgelegt und in der Rechtsprechung ausgelegt wurde (vgl. BVerfG, U.v. 28.3.2006 – 1 BvR 1054/01 – BVerfGE 115, 276 juris Rn. 96).

146

(a) Dies folgt aus dem systematischen Zusammenhang der glücksspielrechtlichen Regelung mit § 33h Nr. 3 GewO, der seinerseits auf § 284 StGB Bezug nimmt. § 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 Abs. 1 Nr. 11 GG hat der Bundesgesetzgeber das gewerbliche Aufstellen von

Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit (§ 33c GewO) sowie das gewerbliche Veranstalten anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit (§ 33d GewO) unter Erlaubnisvorbehalt gestellt und in §§ 33c ff. GewO näher geregelt. § 33g Nr. 2 GewO normiert einen Vorbehalt, die Erlaubnispflicht auf bestimmte nicht gewerbsmäßig betriebene Gewinnspiele auszudehnen. §§ 33c bis 33g GewO sind nach § 33h Nr. 1 und 2 GewO jedoch nicht auf die dort aufgeführten Spielbanken, Lotterien und Ausspielungen anzuwenden. Nach § 33h Nr. 3 GewO gelten sie auch nicht für diejenigen „anderen“ Spiele im Sinne des § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO, die Glücksspiele im Sinne des § 284 StGB sind. Diese – und nur diese – „anderen“ Spiele bleiben der Regelung durch den Landesgesetzgeber im Rahmen seiner Kompetenz für das Ordnungsrecht (Art. 70 Abs. 1 GG) überlassen. Die Übrigen, die nicht unter § 284 StGB fallen, sind in § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO detailliert und abschließend geregelt (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 23 f.).

147

Diese Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Gewerbeordnung vollzieht die Abgrenzung zwischen der Bundesgesetzgebungskompetenz für das Wirtschaftsrecht und der Landesgesetzgebungskompetenz für das Ordnungsrecht nach (vgl. BT-Drs. 8/1863 S. 10 f.). Sie steht nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers. Er darf den ordnungsrechtlichen Begriff des Glücksspiels bei „anderen“ Spielen mit Gewinnmöglichkeit wie den hier streitgegenständlichen 50-Cent-Gewinnspielen nicht weiter fassen als den Glücksspielbegriff des § 284 StGB. Das Tatbestandsmerkmal des für den Erwerb einer Gewinnchance verlangten Entgelts im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 darf deshalb nicht weiter ausgelegt werden als der Begriff des Einsatzes, der Bestandteil der Definition des Glücksspiels im Sinne des § 284 StGB ist (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 24).

148

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs gehört zu jedem Glücksspiel in dem in § 284 StGB vorausgesetzten Sinn ein Einsatz; denn bei einem Glücksspiel geht es um die Erzielung eines Gewinns oder um den Verlust eines Einsatzes. Unter den Begriff des Einsatzes fällt jede Leistung, die in der Hoffnung erbracht wird, im Falle des Gewinnens eine gleiche oder höherwertige Leistung zu erhalten, und in der Befürchtung, dass sie im Falle des Verlierens dem Gegenspieler oder dem Veranstalter anheimfällt. Wegen der notwendigen Abgrenzung zum bloßen Unterhaltungsspiel darf der Einsatz allerdings nicht nur ganz unbedeutend sein. Von einem Glücksspieleinsatz kann jedoch nur ausgegangen werden, wenn zwischen der Aufwendung eines Vermögenswerts und dem Gewinn oder Verlust ein notwendiger Zusammenhang besteht (BGH, B.v. 29.9.1986 – 4 StR 148/86 – BGHSt 34, 171 juris Rn. 15 m.w.N.; vgl. auch U.v. 8.8.2017 – 1 StR 519/16 – NStZ 2018, 335 juris Rn. 12).

149

Daraus folgt auch für den ordnungsrechtlichen Glücksspielbegriff, dass sich bereits aufgrund der Zahlung des Entgelts die Gewinnchance oder Verlustmöglichkeit ergeben muss. Daran fehlt es, wenn erst weitere Umstände wie etwa das Verhalten von Mitspielern oder Aktivitäten des Teilnehmers selbst diese entstehen lassen. Für den erforderlichen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Zahlung des Entgelts und der Gewinn- und Verlustmöglichkeit genügt nicht schon, dass die Zahlung die Berechtigung zur Teilnahme am Spiel vermittelt (BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 25) oder dass damit die Berechtigung zum Betreten des Veranstaltungsortes erworben wird (BVerwG, U.v. 22.1.2014 – 8 C 26.12 – NJW 2014, 2299 juris Rn. 12).

150

Der Glücksspielbegriff i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GewO deckt sich mit dem in § 284 StGB vorausgesetzten Glücksspielbegriff aber auch insoweit, als für den Erwerb einer Gewinnchance ein nicht unerhebliches Entgelt verlangt werden muss (vgl. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 36 ff. m.w.N.; vgl. insoweit auch BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 25; Bornemann, K& R 2024, 619 ff.; siehe auch Dietlein in Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 3 GlüStV Rn. 9 m.w.N.).

151

(b) Hiergegen kann auch nicht eingewandt werden, dass in § 33h Nr. 3 GewO kein einheitlicher Glücksspielbegriff zur Unterscheidung vom bloßen Unterhaltungsspiel bundesrechtlich vorgegeben, sondern (lediglich) die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Wirtschaftsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) von der der Länder für das Ordnungsrecht (Art. 70 Abs. 1 GG) hinsichtlich „anderer“ Spiele mit Gewinnmöglichkeit i.S.d. § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO, die keine zufallsabhängigen Glücksspiele i.S.d. § 284

StGB, sondern sog. Geschicklichkeitsspiele und nicht etwa Unterhaltungsspiele seien, abgegrenzt werde. Denn § 33h Nr. 3 GewO enthält nicht den Begriff des Glücks- bzw. Geschicklichkeitsspiels, sondern lässt eine Unbedenklichkeitsbescheinigung für „andere“ Spiele mit Gewinnmöglichkeit nicht zu, die Glücksspiele i.S.d. § 284 StGB sind. Daraus folgt, dass nicht festzustellen ist, ob ein „anderes“ Spiel i.S.d. § 33d GewO ein Geschicklichkeitsspiel ist, sondern ob es ein Glücksspiel i.S.d. § 284 StGB ist. Dies setzt indes nicht nur voraus, dass das betreffende Spiel zufallsabhängig ist (vgl. BVerwG, U.v. 24.10.2001 – 6 C 1.01 – BVerwGE 115, 179 – juris Rn. 27), sondern auch, dass es sich nicht um ein Spiel handelt, bei dem der Unterhaltungscharakter im Vordergrund steht und bei dem mangels Verlustgefahr jegliche Übervorteilung des Spielers ausgeschlossen ist (vgl. BVerwG, U.v. 26.6.1979 – I C 40.76 – BVerwGE 58, 162 juris Rn. 19), m.a.W., dass es sich nicht um ein Spiel mit ganz unerheblichem Einsatz handelt (BVerwG, U.v. 24.10.2001 a.a.O. Rn. 34). Dem steht nicht entgegen, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Neufassung des § 33e GewO 1993 hinsichtlich „anderer“ Spielen mit Gewinnmöglichkeit i.S.d. § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO zwischen Glücksspielen i.S.d. § 284 StGB und Geschicklichkeitsspielen unterschieden hat. Denn er hat darauf abgestellt, dass auch „andere“ Spiele mit Gewinnmöglichkeit i.S.d. § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO zu illegalen Glücksspielen werden können, wenn für sie überhöhte Einsätze verlangt werden, während dieselben Spiele als Unterhaltungsspiele zulässig sind, wenn keine unangemessenen Verluste entstehen (vgl. BT-Drs. 12/4488 S. 5; siehe dazu auch BVerwG, U.v. 24.10.2001 a.a.O. Rn. 18).

152

Im Übrigen hat der Bundesgesetzgeber mit dem Hinweis auf § 284 StGB in § 33h Nr. 3 GewO klargestellt (vgl. BT-Drs. 8/1863 S. 10 f.), dass die Länder „andere“ Spiele mit Gewinnmöglichkeit, die Glücksspiele i.S.d. § 284 StGB sind, nur in dem von ihm strafrechtlich vorgegebenen, von der (strafgerichtlichen) Rechtsprechung ausgelegten Rahmen ordnungsrechtlich ausgestalten können (vgl. BVerfG, U.v. 28.3.2006 – 1 BvR 1054/01 – BVerfGE 115, 276 juris Rn. 96). Insoweit hat er von der ihm nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zukommenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht abschließend Gebrauch gemacht (Art. 72 Abs. 1 GG), sodass die Länder zur Festlegung eines eigenständigen ordnungsrechtlichen Glücksspielbegriffs nicht befugt sind (vgl. BGH, B.v. 29.9.1986 – 4 StR 148/86 – BGHSt 34, 171 juris Rn. 17).

153

(b) Insoweit kann auch nicht angeführt werden, dass jedenfalls nach Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen unter dem Kompetenztitel für das Wirtschaftsrecht auch auf die Länder (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG) nicht mehr davon ausgegangen werden könne, dass in § 33h Nr. 3 GewO die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Wirtschaftsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) von der der Länder für das Ordnungsrecht (Art. 70 Abs. 1 GG) hinsichtlich „anderer“ Spiele mit Gewinnmöglichkeit i.S.d. § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO abgegrenzt werde, sondern dass nunmehr die Länder das Glücksspielrecht nicht nur ordnungs-, sondern auch wirtschaftsrechtlich ausgestalten könnten (so indes Bringmann/Lüder, ZfWG 2024, 252/253; Müller, NJW 2025, 371/375; siehe auch Dietlein, ZfWG 2024, 298/305). Denn maßgeblich ist allein, dass der Bundesgesetzgeber mit dem Hinweis auf den Glücksspielbegriff i.S.d. § 284 StGB in § 33h Nr. 3 GewO dessen abschließende Geltung für die ordnungs- bzw. ggf. auch wirtschaftsrechtliche Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für die Zulassung von Glücksspielen i.S.d. § 284 StGB festgelegt hat, von dem die Länder deshalb nicht abweichen dürfen.

154

(c) Es kann schließlich auch nicht argumentiert werden, dass jedenfalls für (weiterhin) ordnungsrechtlich regulierte Glücksspiele wie Online-Casinospiele, Spielbanken und insbesondere Lotterien und Ausspielungen keine Freigabe im „Bagatellbereich“ angenommen werden könne (so jedoch Dietlein, ZfWG 2024, 298/306 f.). Denn unabhängig davon, ob die genannten Glücksspielarten weiterhin auf ordnungsrechtlicher oder nunmehr (auch) auf wirtschaftsrechtlicher Grundlage reguliert sind, gilt für diese von §§ 284, 287 StGB erfassten Glücksspiele nichts anderes als für sonstige Glücksspiele i.S.d. § 284 StGB.

155

Insbesondere kann aus den Bestimmungen des § 33h Nr. 1 und 2 GewO, wonach die §§ 33c bis 33g GewO keine Anwendung auf die Zulassung und den Betrieb von Spielbanken sowie auf die Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen (mit Ausnahme der gewerbsmäßig betriebenen Ausspielungen auf Volksfesten, Schützenfesten oder ähnlichen Veranstaltungen, bei denen der Gewinn in geringwertigen Gegenständen besteht), finden (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn.

24), nicht geschlossen werden, dass der Bund insoweit die Regulierung vollständig den Ländern überlassen habe und diese das Spielbankrecht (vgl. Gesetz über Spielbanken im Freistaat Bayern (Spielbankgesetz – SpielbG) vom 26. Juli 1995, BayGVBl. 1995 S. 350) und das Lotterierecht (vgl. § 10 Abs. 2, 3 und 6 i.V.m. §§ 12 ff., § 22 GlüStV 2021) eigenständig ordnungsrechtlich geregelt hätten.

156

In § 33h Nr. 1 und 2 GewO hat der Bundesgesetzgeber – wenn auch anders als in § 33h Nr. 3 GewO ohne ausdrückliche Bezugnahme auf die zugrunde liegenden strafrechtlichen Vorschriften der §§ 284, 287 StGB – lediglich klargestellt, dass den Ländern (nach der NS-Zeit erneut) die Gesetzgebungskompetenz für die ordnungsrechtliche Ausgestaltung des Spielbanken- und grundsätzlich auch des Lotterierechts zukommt (vgl. BT-Drs. 8/1863 S. 10 f.; siehe auch BayLT-Drs. 15/716 S. 7 unter Hinweis auf die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Glücksspielrecht als Ordnungsrecht; vgl. auch BVerfG, U.v. 18.3.1970 – 2 BvO 1/65 – BVerfGE 28, 119 juris Rn. 101 für das Spielbankrecht und BVerwG, B.v. 25.2.1957 – I B 121.56 – BVerwGE 4, 294 juris Rn. 8 für das Lotterierecht). Hieraus können diese jedoch keine Kompetenz für eine eigenständige Ausgestaltung des Glücksspielbegriffs (vgl. BVerfG, U.v. 18.3.1970 a.a.O., wonach auch Spielbanken den §§ 284 ff. StGB unterliegen) bzw. des Lotteriebegriffs (vgl. BVerwG, B.v. 25.2.1957 a.a.O. Rn. 9, wonach der Begriff der Lotterie aus § 286 StGB a.F. = § 287 StGB n.F. zu entnehmen ist) ableiten. Vielmehr hat der Bundesgesetzgeber in § 33h Nr. 1 und 2 GewO den strafrechtlichen Glücksspielbegriff i.S.d. §§ 284, 287 StGB für die glücksspielrechtliche Ausgestaltung von Spielbanken sowie Lotterien und Ausspielungen vorgegeben, von dem die Länder nicht abweichen dürfen. Dass sie hiervon auch nicht abgewichen sind, zeigt vielmehr die Unterstellung auch von Spielbanken (vgl. § 2 Abs. 2 GlüStV 2021) sowie von Lotterien und Ausspielungen (§ 3 Abs. 3 GlüStV 2021) unter den sowohl hinsichtlich der Zufallsabhängigkeit als auch bezüglich des nicht ganz unerheblichen Entgelts mit dem Glücksspielbegriff i.S.d. §§ 284, 287 StGB identischen Glücksspielbegriff i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021.

157

(d) Deshalb kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber das Lotterierecht in § 10 Abs. 2, 3 und 6 i.V.m. §§ 12 ff., § 22 GlüStV 2021 unter (grundsätzlicher) Beibehaltung des staatlichen Lotteriemonopols und (ausnahmsweiser) Zulassung nicht gewerbsmäßiger sog. Soziallotterien bzw. sog. „kleiner Lotterien“ mit geringerem Gefährdungspotenzial abschließend geregelt hat und die Veranstaltung von (rein wirtschaftliche Zwecke verfolgenden) Gewinnspielen im Internet unabhängig von der konkreten Einsatzhöhe (weiterhin) verboten ist. Denn abgesehen davon, dass zweifelhaft ist, ob es sich dabei um eine Lotterie bzw. Ausspielung i.S.d. § 287 StGB, § 3 Abs. 3 GlüStV 2021 handelt, da – anders als beim Erwerb eines Loses – durch die Zahlung des Entgelts nur die Teilnahmemöglichkeit eröffnet (§ 2 Nr. 3 GSS), aber nicht unmittelbar eine Gewinnchance erworben wird, liegt aufgrund des unerheblichen Entgelts kein Glücksspiel i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 vor. Hiergegen kann auch nicht angeführt werden, wären Gewinnspiele im Internet nur wegen der geringen Einsatzhöhe zulässig, wäre die Lotterieregulierung inkohärent, weil dann „50-Cent-Kleinstlotterien“ im Internet unkontrolliert veranstaltet werden könnten. Denn die Frage der Unionsrechtskonformität bzw. Verfassungsmäßigkeit des Lotteriemonopols ist (nach wie vor) ungeklärt (vgl. BayVGH, B.v. 21.12.2021 – 233 ZB 17.2446 – ZfWG 2022, 478 juris Rn. 34). Auch die Behauptung, es könne nicht unterstellt werden, die Länder hätten Lotterien und Ausspielungen unterhalb der „Unerheblichkeitsschwelle“ nicht abschließend normiert, führt als bloße *petitio principii* („Was nicht sein darf, nicht sein kann“) zu keinem anderen Ergebnis. Denn offensichtlich war dem Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags 2021 gar nicht bewusst, dass 50-Cent-Gewinnspiele auch im Internet angeboten werden können. Im Übrigen liegt auch insoweit keine Regelungslücke vor, wenn man das klägerische Angebot als nach § 11 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 74 Satz 1, § 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV erlaubt ansieht.

158

(3) 50-Cent-Gewinnspiele im Rundfunk und in vergleichbaren (rundfunkähnlichen) Telemedien, bei denen der Einsatz auch bei (unterstellter) Mehrfachteilnahme auf höchstens zehn Euro pro Stunde begrenzt ist, sind deshalb auch kein unerlaubtes öffentliches Glücksspiel i.S.d. §§ 3, 4 GlüStV 2021 und unterliegen daher nicht den Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags. Dies mag bei (rein) zufallsabhängigen Gewinnspielen mit Lotteriecharakter, die maßgeblich durch die Erhöhung der Gewinnmöglichkeiten durch Steigerung der Einsätze geprägt sind, durchaus auch anders zu beurteilen sein (vgl. VG Halle, B.v. 2.5.2024 – 7 B 50/24 HAL – BA S. 14 für sog. „Zweitlotterien“ [n.v.]).

159

cc) Vor diesem Hintergrund handelt es sich bei den von der Klägerin (auch) auf ... angebotenen Gewinnspielen gegen ein Entgelt von bis zu 0,49 Euro je Spielteilnahme, bei denen der Einsatz auch bei (unterstellter) Mehrfachteilnahme auf höchstens 9,80 Euro pro Stunde begrenzt ist, nicht um unerlaubtes öffentliches Glücksspiel i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021, § 284 StGB.

160

(1) Insoweit ist schon zweifelhaft, ob es sich bei den fraglichen Gewinnspielen um zufallsabhängige Glücksspiele oder um Geschicklichkeitsspiele handelt.

161

Denn ebenso wenig wie der Umstand, dass bei Telefongewinnspielen im Rundfunk regelmäßig eine zufällige Vorauswahl der Teilnehmer zur Weiterschaltung der Anrufe ins Studio stattfindet, diese noch nicht automatisch zu einem Glücksspiel i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 macht (so aber Dietlein in Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 3 GlüStV Rn. 7, der hierin einen Fall des § 3 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 sieht, wonach bei Telefongewinnspielen die Entscheidung über den Gewinn in jedem Fall vom Zufall abhängt, weil durch Einschaltung eines „Zufallsgenerators“ der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist), sondern für die rechtliche Einordnung eine wertende Gesamtbetrachtung des jeweiligen Spiels und der darin ggf. enthaltenen Zufalls- und Geschicklichkeitselemente notwendig ist, um feststellen zu können, welche Elemente im Einzelfall überwiegen (vgl. BayVGH, U.v. 25.8.2011 – 10 BV 10.1176 – VGH n.F. 64, 202 juris Rn. 37; siehe auch BayLT-Dr. 15/8486 S. 13), hängt auch die Teilnahme an den von der Klägerin im Internet angebotenen Gewinnspielen in der Regel nicht nur davon ab, dass man einen Zufallsmechanismus überwindet, sondern setzt jeweils noch eine Interaktion des Teilnehmers wie die Angabe eines Kennworts bzw. der richtigen Lösung usw., die Abgabe eines Votings oder das Zusammensetzen eines Puzzles usw. voraus. So sind z.B. Hausverlosungen im Internet mit vorgeschaltetem Quiz und anschließender Verlosung z.T. als überwiegend vom Zufall abhängige Glücksspiele (vgl. VG München, B.v. 9.2.2009 – M 22 S 09.300 – ZfWG 2009, 70 juris Rn. 29 f.), z.T. aber auch als überwiegend von den Fähigkeiten, Kenntnissen, Erfahrungen usw. der Teilnehmer abhängige Geschicklichkeitsspiele (vgl. VG Berlin, B.v. 17.8.2009 – 4 L 274.09 – ZfWG 2009, 794 – juris Rn. 20 f.) angesehen worden (a.A. OLG Düsseldorf, U.v. 23.9.2003 – I 20 U 39/03 – juris Rn. 25, wonach bei der Kombination eines vorgeschalteten Glücksspiels und eines nachfolgenden Geschicklichkeitsspiels (oder umgekehrt) im Zweifel insgesamt von einem Glücksspiel auszugehen sei).

162

Es spricht deshalb manches dafür, jedenfalls die von der Klägerin angebotenen „reinen“ Online-Gewinnspiele (mit und ohne TV-Bezug), bei denen jeweils Wissens-, Schätz- oder Rätselfragen bzw. Geschicklichkeitsaufgaben vorgeschaltet sind, als (überwiegend) von den Fähigkeiten, Kenntnissen, Erfahrungen usw. der Teilnehmer abhängige Geschicklichkeitsspiele und nicht als (überwiegend) zufallsabhängige Glücksspiele anzusehen, weil man ohne vorherige erfolgreiche Interaktion keine Möglichkeit hat, an der anschließenden zufallsabhängigen Auslosung teilzunehmen; dies ist zumindest für die Fälle anzunehmen, in denen die gestellten Fragen bzw. Aufgaben einen gewissen Schwierigkeitsgrad haben und nicht bloße Scheinfragen bzw. Scheinaufgaben darstellen. Hingegen dürfte hinsichtlich der Internet-Teilnahme an TV-Gewinnspielen mit Kennwortangabe, bei denen vor der zufallsabhängigen Auslosung noch eine zufällige Vorauswahl der Teilnehmer erfolgt, davon auszugehen sein, dass es sich aufgrund der doppelten Zufallsabhängigkeit um Glücksspiele handelt, zumal die bloße Kennwortangabe auch keine Spezialkenntnisse bzw. eine besondere Geschicklichkeit erfordert. Ob dies wiederum auch für die Teilnahme an TV-Gewinnspielen im Internet mit vorgeschalteten Wissens-, Schätz- oder Rätselfragen bzw. Geschicklichkeitsaufgaben gilt, oder ob dort das Geschicklichkeitselement überwiegt, ist dagegen zweifelhaft. Doch kann all dies im Ergebnis offen bleiben.

163

(2) Denn angesichts der dargestellten „gestuften“ Teilnahme stellt sich weiter die Frage, ob durch Entrichtung des für die Teilnahme verlangten Entgelts lediglich die Berechtigung zur Teilnahme oder die Gewinnchance selbst unmittelbar erworben wird.

164

Das Tatbestandsmerkmal des Entgelts für den Erwerb einer Gewinnchance gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 deckt sich mit dem des Einsatzes für ein Glücksspiel i.S.d. § 284 StGB jedenfalls insoweit, als

verlangt wird, dass die Gewinnchance gerade aus dem Entgelt erwächst. Dafür genügt es, wenn ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Entgelt und Gewinnchance besteht. Dazu muss die Gewinnchance – und nicht der Gewinn selbst – sich gerade aus der Entgeltzahlung ergeben. Daran fehlt es, wenn mit ihr lediglich die Berechtigung zur Teilnahme am Spiel erworben wird. Dann handelt es sich nur um eine Teilnahmegebühr mit der Folge, dass kein Glücksspiel i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 vorliegt (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 22; U.v. 22.1.2014 – 8 C 26.12 – NJW 2014, 2299 juris Rn. 12; U.v. 9.7.2014 – 8 C 7.13 – NJW 2014, 3175 juris Rn. 10; vgl. auch BVerwG, U.v. 26.6.1979 – I C 40.76 – BVerwGE 58, 162 juris Rn. 19).

165

Vorliegend kann der unmittelbare Zusammenhang zwischen Entgeltzahlung und Gewinnchance zwar nicht deshalb in Frage gestellt werden, weil Spielteilnehmer im Internet zunächst digitale „Coins“ im Wert von bis zu 0,49 Euro erwerben müssen, die sie dann für die Spielteilnahme einsetzen können (zum Einsatz digitaler In-Game-Währungen vgl. Dietlein in Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 3 GlüStV Rn. 10). Dabei handelt es sich um einen mit dem Erwerb von geldwerten Spielmarken (Jeton, Chip) vergleichbaren Vorgang, wie sie in Casinos oder bei Turnieren verwendet werden (vgl. BVerwG, U.v. 22.1.2014 – 8 C 26.12 – NJW 2014, 2299 juris Rn. 22).

166

Bei den von der Klägerin im Internet angebotenen Gewinnspielen wird aber durch die Zahlung des Entgelts in Form von Coins lediglich die Berechtigung zur Teilnahme und nicht unmittelbar die Gewinnchance auf den ausgelobten Preis selbst erworben (§ 2 Nr. 3 GSS; vgl. Atamanczuk in Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 11 MStV Rn. 18; Böhm, MMR 1998, 585/587), sodass der erforderliche unmittelbare Zusammenhang zwischen der Zahlung des Entgelts und der Gewinnchance bzw. der Verlustmöglichkeit nicht gegeben ist. Nicht die bloße Zahlung hat unmittelbar eine Gewinnchance zur Folge, sondern erst das sich daran anschließende Verhalten des Teilnehmers bzw. die Vorauswahl durch den vorgeschalteten Zufallsmechanismus. Eine Gewinnchance eröffnet sich nicht schon mit der entgeltlichen Spielteilnahme, sondern nur, wenn der Teilnehmer die gestellte Geschicklichkeitsaufgabe usw. gelöst bzw. das Kennwort angegeben und der Zufallsmechanismus ihn ausgewählt hat, weil er erst dann an der nachfolgenden Auslosung teilnehmen kann. Der Teilnehmer kann auch jederzeit wieder aus dem Spiel aussteigen, ohne dass für ihn ein Anreiz besteht, einen erlittenen Vermögensverlust wettzumachen. Denn das Entgelt für die (versuchte) Teilnahme erhält er in keinem Fall zurück (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146 juris Rn. 28).

167

Die Entrichtung des Entgelts kann auch nicht so interpretiert werden, dass bereits der kostenpflichtige Teilnahmeversuch quasi ein eigenes (vorgeschaltetes) Gewinnspiel darstellt, in dem zunächst um die Teilnahme an dem eigentlichen Gewinnspiel gespielt wird (so jedoch Hecker/Ruttig, GRUR 2005, 393/395). Denn die Entgeltzahlung erfolgt mit dem Ziel der Teilnahme an dem eigentlichen Gewinnspiel. Dennoch besteht zwischen der Entgeltzahlung und dem Erwerb der Gewinnchance ein notwendiger enger Zusammenhang, sodass man darin auch einen Einsatz sehen könnte (vgl. Eichmann/Sörup, MMR 2002, 142/144). Doch auch dies kann letztlich dahinstehen.

168

(3) Denn bei den streitgegenständlichen kostenpflichtigen Gewinnspielen gegen ein Entgelt von bis zu 0,49 Euro je Spielteilnahme, bei denen der Einsatz durch einen technischen Algorithmus auch bei (unterstellter) Mehrfachteilnahme auf höchstens 9,80 Euro pro Stunde begrenzt ist, handelt es sich jedenfalls deshalb nicht um ein Glücksspiel i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021, § 284 StGB, weil damit die auch dem glücksspielrechtlichen Entgeltbegriff immanente Erheblichkeitsschwelle nicht überschritten wird.

169

Das klägerische Angebot hält sich in dem von der Rechtsprechung gezogenen Rahmen. Die von der Klägerin (auch) auf ... angebotenen 50-Cent-Gewinnspiele sind deshalb kein unerlaubtes öffentliches Glücksspiel i.S.d. §§ 284, 287 StGB und §§ 3, 4 GlüStV 2021. Sie unterliegen nicht den Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags. Sie sind nicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 erlaubnisbedürftig und unterfallen weder dem Verbot unerlaubten Glücksspiels nach § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 noch dem Internetverbot des § 4 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021. Dies gilt auch für den Fall der (unterstellten) Mehrfachteilnahme, da das klägerische Angebot ersichtlich nicht auf eine Summierung des

(jeweils für sich unerheblichen) Einsatzes angelegt ist, indem gezielt zu einer wiederholten Teilnahme aufgefordert wird, zumal durch eine Fortsetzung des jeweiligen Spiels auch keine Verluste ausgeglichen, sondern nur die Gewinnchancen auf einen Preis erhöht werden können. Insoweit kann auch nicht unterstellt werden, dass es durch wiederholte Einsätze in kurzer Zeit zu erheblichen Verlusten kommen kann. Denn unabhängig davon, dass sich dabei um rein rechnerische (hypothetische) Verluste handelt, da nach den von der Klägerin vorgelegten Auswertungen (vgl. Anlagen BK3 und BK7) davon auszugehen ist, dass mit der Internet-Teilnahme an TV-Gewinnspielen kein höheres Gefährdungspotenzial verbunden ist als mit der Telefonteilnahme daran, zumal der durchschnittliche monatliche Einsatz 2022 sowohl bei der Telefon- als auch bei der Internet-Teilnahme jeweils bei unter drei Euro lag, ist bei einem Angebot wie dem klägerischen, das nicht auf eine Summierung des Einsatzes angelegt ist, auch die potenziell zur Spielsucht führende Versuchung, die Gewinnchancen durch Erhöhen des Einsatzes steigern und erlittene Verluste mit weiteren Einsätzen wettmachen zu wollen, nicht gegeben. Nichts anderes gilt für den Fall, dass man das klägerische Angebot (auch) als Lotterie bzw. Ausspielung i.S.d. § 287 StGB, § 3 Abs. 3 GlüStV 2021 ansehen wollte. Denn auch insoweit handelte es sich mangels erheblichen Einsatzes nicht um ein Glücksspiel i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021, § 284 StGB.

170

Darüber hinaus werden die von der Klägerin (auch) im Internet angebotenen Gewinnspiele mit und ohne TV-Bezug auch maßgeblich durch ihren Show- und Unterhaltungscharakter geprägt, sodass sie in dem festgelegten Entgeltrahmen bis zu 0,49 Euro je Spielteilnahme und einem Einsatz von maximal 9,80 Euro pro Stunde als zulässige Unterhaltungsspiele anzusehen sind. Bei diesen überwiegend der Kundenbindung dienenden Spielen steht trotz ggf. hoher Gewinne erkennbar der Unterhaltungscharakter im Vordergrund. Die Teilnahme an ihnen erschöpft sich nicht im Erhalt einer Gewinnchance, sondern soll auch das Interesse der Teilnehmer am Geschehen in TV-Sendungen wie „...“ und der Unterhaltung daran befriedigen. So ist davon auszugehen, dass jedenfalls bei TV-Gewinnspielen mit Bezug zu TV-Sendungen wie „...“ die Möglichkeit, z.B. Beauty-Produkte, wie sie auch die in den Sendungen auftretenden Models benutzen und bewerben, gewinnen zu können, den eigentlichen Anlass für die Teilnahme an den Gewinnspielen darstellt, um auf diese Weise an dem Geschehen in der Show teilnehmen zu können. Aber auch die Teilnahme an reinen Online-Spielen mit TV-Bezug wie z.B. „...“ wird vornehmlich von dem Motiv getragen sein, an der Casting- und Reality-Show „...“ selbst teilnehmen – d.h. „Dabeisein“ – zu können. Und auch bei den „reinen“ Online-Spielen ohne TV-Bezug dürfte – ebenso wie etwa bei der Teilnahme an reinen Unterhaltungsspielen wie z.B. „Wer wird Millionär?“ – der Unterhaltungscharakter im Vordergrund stehen.

171

In diesem Zusammenhang kann die Beklagte der Klägerin auch nicht vorhalten, dass sie sich mit den fraglichen Gewinnspielen primär an ein spielaffines Publikum wie insbesondere Jugendliche wende. Denn nichts anderes tut die Klägerin – zulässigerweise – im Rundfunk, wo der Gesetzgeber ersichtlich davon ausgegangen ist, dass auch mit der Teilnahme von Jugendlichen an Gewinnspielen keine (erhöhte) Gefahr im Sinne eines Suchtpotenzials verbunden ist. Dies mag bei den früher von der Klägerin in der sog. „...“ angebotenen (rein) zufallsabhängigen Spielen mit Lotteriencharakter, bei denen Jackpot-Gewinne bis zu 250.000 Euro möglich waren, durchaus anders zu beurteilen sein.

172

Insoweit besteht auch keine Regelungslücke, wenn man das klägerische Angebot § 11 MStV unterstellt. Wie oben ausgeführt, kann bei Gewinnspielen mit unerheblichem Gefahrenpotenzial dem Transparenzgebot sowie dem Teilnehmer- und Jugendschutz im Rahmen des § 11 MStV ausreichend Rechnung getragen werden.

173

f) Da es sich bei den von der Klägerin (auch) auf ... angebotenen kostenpflichtigen Gewinnspielen mithin nicht um unerlaubtes öffentliches Glücksspiel i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV handelt, konnte das LVA dessen Veranstaltung, Vermittlung, Unterstützung und Bewerbung nicht gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 Nr. 3 i.V.m. § 9a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 verbieten.

174

aa) Unabhängig hiervon ist die Untersagung aber auch ermessensfehlerhaft ergangen (§ 114 Satz 1 VwGO), weil das LVA rechtsirrig angenommen hat, dass das klägerische Angebot bereits von Gesetzes wegen verboten und deshalb unabhängig von der konkreten Höhe des hierfür verlangten Entgelts und einer

etwaigen Strafbarkeit sowie des unstreitig geringeren Gefährdungspotenzials zwingend zu untersagen sei, und deshalb unzutreffend von einer Ermessensreduzierung auf Null ausgegangen ist.

175

Wie aus der Formulierung „kann“ in § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 hervorgeht, steht es im pflichtgemäßen Ermessen der Glücksspielaufsicht, ob und in welcher Weise sie bei Verstößen gegen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages einschreitet. Der Zweck der Ermächtigung wird dabei durch die Ziele des § 1 GlüStV 2021 bestimmt. In diesem Rahmen hat die Glücksspielaufsicht alle für die Ausübung des Ermessens im Einzelfall relevanten Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Jedenfalls bei Verstößen gegen staatsvertragliche Verbote wie beispielsweise § 4 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2, § 5 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 7 GlüStV 2021 ist im Lichte der Ziele des § 1 GlüStV 2021 allerdings grundsätzlich von einer Ermessensreduzierung auf Null auszugehen, sodass in der Regel eine behördliche Pflicht zum Einschreiten nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV 2021 besteht (vgl. BVerwG, U.v. 24.11.2010 – 8 C 13.09 – NVwZ 2011, 549 juris Rn. 72 und 88); dies gilt erst recht wegen der Strafbarkeit unerlaubten und damit verbotenen Glücksspiels nach § 284 StGB (vgl. OVG NW, B.v. 30.7.2008 – 4 B 2056/07 – juris Rn. 13). Dabei ist das Untersagungsermessen hinsichtlich einer nach § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 unter Erlaubnisvorbehalt stehenden, (formell) unerlaubten und (materiell) auch nicht erlaubnisfähigen Tätigkeit regelmäßig dahingehend intendiert, diese zu unterbinden (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 16.5.2013 – 8 C 14.12 – BVerwGE 146, 303 juris Rn. 54; U.v. 26.10.2017 – 8 C 18.16 – BVerwGE 160, 193 juris Rn. 29), sofern die Legalität einer im Übrigen erlaubten Tätigkeit nicht auch durch Nebenbestimmungen gesichert werden kann (vgl. BVerwG, U.v. 1.6.2011 – 8 C 2.10 – NVwZ 2011, 1328 juris Rn. 55; U.v. 16.5.2013 a.a.O. Rn. 55). Diese Voraussetzungen liegen hier jedoch nicht vor.

176

Das LVA hat die Ermessensausübung allein damit begründet, dass die Klägerin öffentliche Glücksspiele im Internet i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 veranstalte, vermittele, unterstütze und bewerbe, ohne die hierfür nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 erforderliche Erlaubnis zu besitzen (Bescheid S. 7 und 11), was nach § 4 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2, § 5 Abs. 7 GlüStV 2021 bereits kraft Gesetzes verboten sei (Bescheid S. 12), sodass eine Untersagung nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV 2021 zur Beseitigung von Störungen der öffentlichen Sicherheit und der Abwehr diesbezüglicher Gefahren sowie der Verwirklichung der Ziele des § 1 GlüStV 2021 zwingend geboten sei, unabhängig davon, welches Entgelt hierfür konkret verlangt werde und ob das Angebot auch eine Strafbarkeit nach §§ 284, 287 StGB zu begründen vermöge (BA S. 13). Es hat das klägerische Angebot indes zu Unrecht als nach § 4 Abs. 1 und 4 GlüStV 2021 unerlaubtes und damit verbotenes öffentliches Glücksspiel im Internet i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 bewertet, sodass die Voraussetzungen für dessen zwingende Untersagung nicht vorlagen, und sein Untersagungsermessen damit rechtsfehlerhaft ausgeübt.

177

Doch selbst wenn man mit dem LVA das klägerische Angebot unabhängig von der konkreten Höhe des für die Spielteilnahme verlangten Entgelts als nach § 4 Abs. 1 und 4 GlüStV 2021 unerlaubtes und damit verbotenes öffentliches Glücksspiel im Internet i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV 2021 ansehen wollte, wäre die von ihm getroffene Entscheidung ermessensfehlerhaft. Es hat nämlich die Untersagung als zwingend angesehen, ohne die Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, dass eine Untersagung des klägerischen Angebots deshalb unverhältnismäßig sein könnte, weil dieses nicht unter den strafrechtlichen Glücksspielbegriff fällt und daher nicht nach §§ 284, 287 StGB strafbar ist. Jedenfalls kann auch bei Annahme eines von §§ 284, 287 StGB abweichenden ordnungsrechtlichen Glücksspielbegriffs und der Einordnung des klägerischen Angebots als unerlaubtes Glücksspiel i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV nicht davon ausgegangen werden, dass das Entschließungsermessen, unerlaubtes öffentliches Glücksspiel zu untersagen, wegen dessen Strafbarkeit auf Null reduziert wäre (vgl. OVG NW, B.v. 18.2.2009 – 4 B 298/08 – juris Rn. 9). Insoweit wäre die Ausübung des Untersagungsermessens aber bereits deswegen rechtsfehlerhaft erfolgt, weil das LVA offensichtlich unzutreffend davon ausgegangen ist (BA S. 17), dass es sich bei dem unerlaubten Betrieb von ... um strafbares Glücksspiel nach §§ 284, 287 StGB handelt (vgl. VGH BW, U.v. 23.5.2012 – 6 S 389/11 – ESVGH 63, 125 juris Rn. 33).

178

Zudem hat das LVA jedenfalls nicht sämtliche maßgeblichen Gesichtspunkte in seine Ermessensentscheidung eingestellt. Zwar hat es sich bei der Untersagung des klägerischen Angebots

zutreffend vom Ziel der Suchtvorbeugung und -bekämpfung sowie den weiteren, in § 1 GlüStV 2021 genannten Zielen des Spieler- und Jugendschutzes leiten lassen (vgl. BVerwG, U.v. 24.11.2010 – 8 C 13.09 – NVwZ 2011, 549 juris Rn. 88). Doch hat es nicht berücksichtigt, dass bei den von der Klägerin (auch) im Internet angebotenen Gewinnspielen das Gefahrenpotenzial unstreitig geringer ist als bei den nach § 4 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 zulässigen Online-Glücksspielen. Bei geringen Einsätzen von bis zu 0,49 Euro je Spielteilnahme, die auf höchstens 9,80 Euro pro Stunde gedeckelt sind, ist die Gefahr, dass Spielsucht entstehen und zu einer Schädigung der Gesundheit sowie einer Zerstörung der Lebensgrundlage und zu Beschaffungskriminalität führen kann, praktisch ausgeschlossen. Auch die potenziell zur Spielsucht führende Versuchung, die Gewinnchancen durch Erhöhen des Einsatzes steigern und erlittene Verluste mit weiteren Einsätzen wettmachen zu wollen, ist hier entgegen der Annahme des LVA nicht gegeben. Ein (gesteigertes) Suchtpotenzial wird dadurch nicht begründet, sodass die Untersagung auch mit Blick auf die Ziele des § 1 GlüStV 2021 nicht zwingend zur Gefahrenabwehr erforderlich ist (vgl. VGH BW, U.v. 23.5.2012 – 6 S 389/11 – ESVGH 63, 125 juris Rn. 33). Auch das Vorbringen der GGL, von Online-Glücksspielen gehe unabhängig von der Höhe des konkreten Einsatzes aufgrund hoher Verfügbarkeit, schneller Spiel- und Gewinnabfolge, kurzer Auszahlungsintervalle, bargeldloser Zahlungsmöglichkeiten, Anonymität und fehlender sozialer Kontrolle im Internet sowie Manipulationsgefahren ein gegenüber „herkömmlichen“ Glücksspielen gesteigertes Suchtpotenzial aus, führt zu keinem anderen Ergebnis. Unabhängig davon, dass Ermessenserwägungen im gerichtlichen Verfahren nach § 114 Satz 2 VwGO nur ergänzt, aber nicht ausgewechselt werden können, falls nicht ausnahmsweise eine Ermessensreduzierung auf Null in Betracht kommt, wird auch damit nicht substantiiert in Frage gestellt, dass das klägerische Angebot gegenüber anderen Formen des nach § 4 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 erlaubten Online-Glücksspiels ein geringeres Suchtpotenzial aufweist.

179

bb) Dagegen ist die Ermessensausübung hinsichtlich der (Störer-) Auswahl des Bescheidsadressaten nicht zu beanstanden. Das LVA hat die Untersagung zu Recht gegen die Klägerin als Betreiberin der Internetseite ... gerichtet (Bescheid S. 14), die die streitgegenständlichen Gewinnspiele laut den Teilnahme- bzw. Nutzungsbedingungen auch selbst durchführt.

180

3. Die Untersagung stellt sich auch nicht aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig dar. Sie kann insbesondere nicht auf §§ 1 und 13 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA) in der Fassung vom 20. Mai 2014 (GVBl LSA 2014 S. 182, 183, ber. S. 380) i.V.m. § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO gestützt werden.

181

Nach § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO bedarf, wer gewerbsmäßig ein „anderes“ Spiel mit Gewinnmöglichkeit, bei dem es sich nicht um ein Glücksspiel i.S.d. § 284 StGB handelt (§ 33h Nr. 3 GewO), veranstalten will, der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Eine solche Erlaubnis für die von ihr (auch) im Internet angebotenen Gewinnspiele besitzt die Klägerin nicht. Sie kann ihr nach § 33f Abs. 1 GewO i.V.m. §§ 4 und 5 SpielV auch nicht erteilt werden, weil danach nur „andere“ stationäre Spiele mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen, Gaststätten o.ä. sowie auf Volksfesten und Jahrmärkten o.dgl. erlaubnisfähig sind. Die dort genannten zulässigen terrestrischen Veranstaltungsorte schließen eine Erlaubnisfähigkeit des Veranstaltens von „anderen“ Spielen mit Gewinnmöglichkeit im Internet vielmehr aus (vgl. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 67). Auch ist das klägerische Angebot nicht nach § 33g Nr. 1 GewO i.V.m. § 5a SpielV und der Anlage hierzu erlaubnisfrei zulässig, weil auch insoweit nur bestimmte stationäre (Geschicklichkeits-) Spiele an den dort genannten terrestrischen Veranstaltungsorten begünstigt sind (vgl. BVerwG, U.v. 22.1.2014 – 8 C 26.12 – NJW 2014, 2299 juris Rn. 19). Jedoch kann die Beklagte der Klägerin die fehlende Erlaubnis bzw. Erlaubnisfähigkeit nicht entgegenhalten.

182

a) Der Beklagten fehlt es hierfür bereits an der Zuständigkeit. Das LVA dürfte zwar als nach § 84 Abs. 1 Nr. 3, § 85 SOG LSA für Sachsen-Anhalt (§ 84 Abs. 2 Alt. 3 SOG LSA) zuständige Sicherheitsbehörde befugt gewesen sein, nach §§ 1 und 13 SOG LSA i.V.m. § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO die gewerbsmäßige Veranstaltung „anderer“ Spiele mit Gewinnmöglichkeit zu untersagen (vgl. BVerwG, U.v. 22.1.2014 – 8 C 26.12 – NJW 2014, 2299 juris Rn. 18). Es ist vorliegend aber (allein) in seiner Funktion als Glücksspielaufsichtsbehörde im ländereinheitlichen Verfahren tätig geworden. Auch die GGL ist, wie auch aus § 27f GlüStV 2021 folgt, als Glücksspielaufsichtsbehörde im ländereinheitlichen Verfahren weder für die

Erteilung der Erlaubnis nach § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO noch für die gewerberechtliche bzw. ordnungsrechtliche Untersagung der gewerbsmäßigen Veranstaltung „anderer“ Spiele mit Gewinnmöglichkeit zuständig (vgl. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 69).

183

b) Jedenfalls unterfallen „andere“ Online-Spiele mit Gewinnmöglichkeit nicht der Erlaubnispflicht nach § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO.

184

Dem steht bereits entgegen, dass der Anwendungsbereich des § 33d GewO, auf den § 33h Nr. 3 GewO hinsichtlich der Veranstaltung „anderer“ Spiele verweist, sich (nur) auf manipulationssichere Geschicklichkeitsspiele mit Gewinnmöglichkeit, die nicht als solche als Glücksspiele i.S.d. § 284 StGB anzusehen sind, bezieht (vgl. BVerwG, U.v. 24.10.2001 – 6 C 1.01 – BVerwGE 115, 179 juris Rn. 16 und 27; siehe auch BVerwG, U.v. 22.1.2014 – 8 C 26.12 – NJW 2014, 2299 juris Rn. 19), sodass (ganz oder überwiegend) vom Zufall abhängige „andere“ Spiele mit Gewinnmöglichkeit unterhalb der Erheblichkeitsschwelle des Glücksspielrechtlichen Entgelts, die nicht als solche i.S.d. § 284 StGB einzuordnen sind, nicht § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO unterfallen (a.A. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 61).

185

Jedenfalls erfasst der Begriff der „anderen“ Spiele i.S.d. § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO de lege lata allein stationäre (Geschicklichkeits-) Spiele mit Gewinnmöglichkeit (vgl. BVerwG, U.v. 26.6.1979 – I C 40.76 – BVerwGE 58, 162 – juris Rn. 16 – Bingo; U.v. 24.10.2001 – 6 C 1.01 – BVerwGE 115, 179 juris Rn. 16 – Krangreiferspiel; Marcks in Landmann/Rohmer, GewO, § 33d Rn. 8a; Berberich in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33d GewO Rn. 20; a.A. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 65; VG Berlin, B.v. 17.8.2009 – VG 4 L 274.09 – MMR 2009, 794 juris Rn. 20; Ennuschat in Wank/ Winkler/Ennuschat, GewO, 9. Aufl. 2020, § 33d Rn. 13 ff.; Hüsken, GewArch 2010, 336/338 f.). Darunter fallen neben Geschicklichkeitsspielen i.S.d. Nr. 1 a) i.V.m. Nr. 3 der Anlage zu § 5 SpielV wie etwa Brett-, Kegel- oder Wurfspiele auch Spielgeräte i.S.d. Nr. 1 c) i.V.m. Nr. 5 der Anlage zu § 5 SpielV (VG Würzburg, U.v. 24.5.2017 – W 6 K 17.166 – juris Rn. 30 – Münzschiebeautomat; AG Cottbus, U.v. 26.3.2009 – 66 OWi 305/07 u.a. – GewArch 2010, 79 juris Rn. 23 – Krangreiferspiel), Kartenspiele i.S.d. Nr. 1 a) i.V.m. Nr. 2 der Anlage zu § 5 SpielV (BVerwG, U.v. 22.1.2014 – 8 C 26.12 – NJW 2014, 2299 juris Rn. 19 – Poker; Fisch, BayVBI 2024, 145/148 – Schafkopf) und Ausspielungen i.S.d. Nr. 1 b) i.V.m. Nr. 4 der Anlage zu § 5 SpielV (BVerwG, U.v. 10.1.1961 – I C 105.55 – GewArch 1961, 33 – Warenverlosung), die in Spielhallen, Gaststätten o.ä. sowie auf Volksfesten und Jahrmärkten o.dgl. veranstaltet werden, nicht aber vergleichbare „andere“ Online-Spiele mit Gewinnmöglichkeit (vgl. auch KG, B.v. 22.5.2025 – 26 U 118/24 – ZfWG 2025, 410 juris 11 – Online-Schafkopf).

186

Zwar ist § 33d GewO dem Wortlaut nach offen genug, um auch „andere“ Online-Spiele mit Gewinnmöglichkeit zu erfassen (vgl. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 65). Doch setzt § 33d GewO, wie sich auch aus §§ 4 ff. SpielV ergibt, ersichtlich ein stationäres Angebot voraus (vgl. Berberich in Streinz/ Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33d GewO Rn. 20; vgl. auch BT-Drs. 3/318 S. 39). Die Vorschriften der §§ 33c ff. GewO finden deshalb, wie auch die Regelung virtueller Automaten Spiele in § 3 Abs. 1a, § 4 Abs. 4 Satz 1, § 22a GlüStV 2021 zeigt, auf Spielangebote im Internet insgesamt keine Anwendung. Sie betreffen nur stationäre Spielangebote (vgl. OVG LSA, B.v. 29.8.2005 – 1 M 297/04 – GewArch 2006, 163 juris Rn. 5; LG Köln, U.v. 25.2.2010 – 31 O 717/09 – ZfWG 2010, 149 juris Rn. 20 f.), die die Anwesenheit des Spielers „vor Ort“ voraussetzen (vgl. auch BVerwG, U.v. 1.6.2011 – 8 C 5.10 – BVerwGE 140, 1 juris Rn. 36). Auch eine analoge Anwendung scheidet aus, weil es insoweit bereits an einer planwidrigen Regelungslücke fehlt (vgl. VG Halle, B.v. 4.8.2004 – 1 B 25/04 – juris Rn. 28 f.). Diese Auslegung ist zudem verfassungsrechtlich geboten, weil ein „Totalverbot“ von Online-Gewinnspielen, die nach § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO zwar erlaubnispflichtig, aber nicht erlaubnisfähig wären, gegen Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen dürfte (Jaschinski, ZfWG 2014, 160/167).

187

Anderes ergibt sich nicht aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Oktober 2013 (Az. 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146). Zwar hat dieses zur Begründung, dass das dortige Online-Gewinnspiel mangels Glücksspieleigenschaft nicht den Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags unterfällt, u.a. ausgeführt, dass „andere“ Spiele mit Gewinnmöglichkeit, die kein Glücksspiel i.S.d. § 284 StGB sind, in § 33d GewO detailliert und abschließend geregelt sind (a.a.O. Rn. 24), und dass bei Spielen, für die – wie bei dem dortigen Spiel – kein Einsatz i.S.d. § 284 StGB, sondern eine bloße Teilnahmegebühr verlangt wird, den Anforderungen des Jugendschutzes und der Abwehr krimineller Taten bereits durch eine Regulierung auf dem Niveau des § 33d GewO Rechnung getragen werden kann (a.a.O. Rn. 27). Daraus kann indes nicht der Schluss gezogen werden, dass § 33d GewO ohne weiteres auch auf „andere“ Online-Spiele mit Gewinnmöglichkeit anwendbar ist (so aber OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 66), zumal dort eine Untersagung wegen der fehlenden gewerberechtlichen Erlaubnis nach § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO – anders als bei stationären Spielen (vgl. BVerwG, U.v. 22.1.2014 – 8 C 26.12 – NJW 2014, 2299 juris Rn. 18 f. – Pokerturnier in Gaststätte) – gar nicht erwogen wurde.

188

Auch insoweit besteht keine Regelungslücke, wenn man das klägerische Angebot als nach § 11 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 74 Satz 1, § 22 Abs. 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 MStV erlaubt ansieht. Durch die Verbraucherschutzorientierten Vorschriften, die ein angemessenes Schutzniveau gewährleisten, wird vielmehr dem Transparenzgebot sowie dem Teilnehmer- und Jugendschutz ausreichend Rechnung getragen.

189

c) Aber selbst wenn man § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO (analog) auch auf „andere“ Online-Spiele mit Gewinnmöglichkeit anwenden wollte, könnte die Untersagung nicht aufgrund eines (unterstellten) Verstoßes hiergegen als rechtmäßig angesehen werden (vgl. OVG NW, B.v. 11.3.2024 – 13 B 1047/22 – NVwZ-RR 2024, 685 juris Rn. 70).

190

Die Verfügung ist nämlich auf diesen rechtlichen Gesichtspunkt nicht gestützt worden. Das LVA hat sich bei der Ausübung seines Untersagungsermessens davon leiten lassen, ein nach § 4 Abs. 1 und 4 GlüStV 2021 unerlaubtes öffentliches Glücksspiel zu unterbinden. Die GGL hat zwar erklärt, auch wenn man das klägerische Angebot nicht als unerlaubtes öffentliches Glücksspiel ansehen wollte, sei es nicht nach § 1 GewO erlaubnisfrei zulässig, sondern als gewerbsmäßige Veranstaltung „anderer“ Spiele mit Gewinnmöglichkeit im Internet nach § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO erlaubnisbedürftig, sodass die Untersagung auf das Fehlen der gewerberechtlichen Erlaubnis gestützt werden könne. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass sie von ihrem Untersagungsermessen anderen Gebrauch gemacht hätte, hätte sie erwogen, ob der Klägerin die durch § 33d GewO geforderte Erlaubnis nicht hätte erteilt werden können (vgl. BVerwG, U.v. 22.1.2014 – 8 C 26.12 – NJW 2014, 2299 juris Rn. 20). Im Übrigen wäre ein solcher vollständiger Austausch der Ermessenserwägungen im gerichtlichen Verfahren nach § 114 Satz 2 VwGO auch nicht zulässig (vgl. BVerwG, U.v. 1.6.2011 – 8 C 2.10 – NVwZ 2011, 1333 juris Rn. 55), zumal nichts dafür ersichtlich ist, dass im Rahmen der gewerberechtlichen Vorschriften das Ermessen zu Lasten der Klägerin auf Null reduziert und nur die Untersagung ihres Angebots rechtmäßig wäre (vgl. OVG NW, B.v. 10.6.2008 – 4 B 606/08 – ZfWG 2008, 204 juris Rn. 27).

191

4. Infolge der Rechtswidrigkeit der Untersagung in Ziffer 1 des Bescheids vom 15. Juni 2022 erweisen sich auch das damit verbundene Gebot, die untersagte Tätigkeit binnen zwei Wochen nach Bekanntgabe einzustellen und dies zeitgleich mitzuteilen (Ziffer 2), sowie die ihrer Durchsetzung dienende Zwangsgeldandrohung (Ziffer 3) und die Festsetzung einer Verwaltungsgebühr hierfür (Ziffer 4) als rechtswidrig.

192

5. Da das klägerische Angebot ohne Erlaubnis zulässig und nicht verboten ist, wird die Klägerin durch die rechtswidrige Untersagungsverfügung auch in ihrer Berufs- bzw. Gewerbefreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) sowie – jedenfalls hinsichtlich der Untersagung der Internet-Teilnahme an TV-Gewinnspielen – auch in ihrer Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) verletzt, die nach Art. 19 Abs. 3 GG auch für inländische juristische Personen gelten und ihrem Wesen nach auf private Rundfunkveranstalter anwendbar sind (vgl. BayVGh, U.v. 28.10.2009 – 7 N 09.1377 – VGh n.F. 63, 1 juris Rn. 23 f.).

D.

193

Nach alledem war der Berufung mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO stattzugeben. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10, § 711 Satz 1 ZPO.

E.

194

Die Revision war nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, § 33 GlüStV 2021 zuzulassen. Die entscheidungserheblichen Fragen, ob sich das Tatbestandsmerkmal des Entgelts für den Erwerb einer Gewinnchance nach § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 auch insoweit mit dem des Einsatzes für ein Glücksspiel i.S.d. § 284 StGB deckt, als es sich dabei wegen der notwendigen Abgrenzung zum bloßen Unterhaltungsspiel um eine nicht nur ganz unbedeutende Vermögensleistung handeln muss, und ob diese Schwelle bei Gewinnspielen im Internet, für die ein Entgelt von bis zu 0,50 Euro je Spielteilnahme verlangt und bei denen der Höchsteinsatz auch bei (unterstellter) Mehrfachteilnahme auf höchstens zehn Euro pro Stunde begrenzt ist, nicht überschritten wird, sind grundsätzlich klärungsbedürftig, da sie sich nicht aus dem Gesetz beantworten lassen und nicht bereits in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt sind. Dieses hat zwar entschieden (U.v. 16.10.2013 – 8 C 21.12 – BVerwGE 148, 146), dass das Tatbestandsmerkmal des für den Erwerb einer Gewinnchance verlangten Entgelts i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2012 wegen des systematischen Zusammenhangs der glücksspielrechtlichen Regelung mit § 33h Nr. 3 GewO, der seinerseits auf § 284 StGB Bezug nimmt, nicht weiter ausgelegt werden darf als der Begriff des Einsatzes, der Bestandteil der Definition des Glücksspiels i.S.d. § 284 StGB ist (a.a.O. Rn. 24), und dass dieses Tatbestandsmerkmal sich mit dem Einsatz für ein Glücksspiel im Sinne des § 284 StGB jedenfalls insoweit deckt, als verlangt wird, dass die Gewinnchance gerade aus dem Entgelt erwächst. Daran fehlt es, wenn es sich um eine bloße Teilnahmegebühr handelt, weil mit der Entgeltzahlung lediglich die Berechtigung zur Spielteilnahme erworben wird (Rn. 22). Auf die konkrete Höhe des für die Teilnahme verlangten Entgelts kam es hingegen dort nicht (mehr) entscheidungserheblich an.