

OVG RHEINLAND-PFALZ

GERICHTSDATENBANK

Gericht	OVG Rheinland-Pfalz
Entscheidungsart	Urteil
Datum	3. Dezember 2024
Aktenzeichen	6 A 10326/24.OVG
Rechtsgebiet	Lotterierecht

Rechtsnormen

GlüStV 2021 § 3 Abs. 3 Satz 1; GlüStV 2021 § 3 Abs. 2 Satz 2; GlüStV 2021 § 4 Abs. 1 Satz 1; GlüStV 2021 § 4 Abs. 4; GlüStV 2021 § 9a Abs. 1 Nr. 3; GlüStV 2021 § 9a Abs. 1 Nr. 4; GlüStV 2021 § 9a Abs. 3 Nr. 2; GlüStV 2021 § 12 Abs. 1; GlüStV 2021 § 12 Abs. 3 Satz 1; GlüStV 2021 § 19 Abs. 2; GlüStV 2021 § 22 Abs. 2; GlüStV 2021 § 27a; GlüStV 2021 § 27 e Abs. 1; GlüStV 2021; GlüStV 2021 § 27f Abs. 1; EUV Art. 4 Abs. 3; AEUV Art. 56; AEUV Art. 57; LGlüG § 15 Abs. 1; LGlüG § 15 Abs. 3; LGlüG § 15 Abs. 4

Schlagwörter

Zweitlotterie; Sofortlotterie; Rubbellos; LOTTO 6aus49; Euro-Jackpot; Staatsmonopol; staatliches Angebotsmonopol; Kohärenz; Glücksspiel; Glücksspielangebot; Lotterie; Wette; Soziallotterie; Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder; Analogie; richterliche Rechtsfortbildung; planwidrige Regelungslücke; Staatsvertrag; Glücksspielstaatsvertrag; länderübergreifendes Glücksspielangebot; länderübergreifender Spielplan; Dienstleistungsfreiheit; effet-utile-Gebot; Effektivitätsgrundsatz; unionskonforme Auslegung; Erlaubnisvorbehalt; Anwendungsvorrang des Unionsrechts; Zuständigkeitsregelung; zentralisierte Zuständigkeit;

Leitsätze

1. Nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 besteht für einen privaten Anbieter kein Anspruch auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die Vermittlung beziehungsweise Veranstaltung von Zweit- und Sofortlotterien.

2. Selbst wenn eine Erlaubnisfähigkeit von Zweit- und Sofortlotterien wegen unterstellter Unionsrechtswidrigkeit des deutschen Rechts angenommen würde, wäre nicht die Landesglücksspielbehörde, sondern die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder für die Entscheidung über die Erteilung entsprechender glücksspielrechtlicher Erlaubnisse zuständig. Es entspricht dem erkennbaren Willen der Länder, dass eine Zuständigkeit der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder für Entscheidungen über Erlaubnisse zur Veranstaltung bundesweit einheitlich im Internet angebotener Glücksspiele geschaffen werden sollte.

Zum Sachverhalt:

Die Klägerinnen begehren die Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse zur Vermittlung beziehungsweise zur Veranstaltung von Zweitlotterien sowie für Lotterien mit Sofort-Gewinnentscheidung im Internet. Das Verwaltungsgericht hat die gegen die ablehnenden Bescheide der Landesbehörde gerichtete Klage abgewiesen. Für die Entscheidung über die Erlaubnisansträge sei nicht die Landesbehörde, sondern die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder zuständig.

Aus den Gründen:

- 15 Die zulässige Berufung der Klägerinnen ist unbegründet.
- 16 ...
- 17 I. Die Verpflichtungsklage ist unbegründet. Die Ablehnung der begehrten Erlaubniserteilungen ist rechtmäßig und verletzt die Klägerinnen nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Die Klägerinnen haben jedenfalls gegen den Beklagten keinen Anspruch auf Erteilung der begehrten Erlaubnisse.
- 18 1. Bei isolierter Betrachtung des nationalen deutschen Rechts, namentlich des Glücksspielstaatsvertrages – GlüStV 2021 – besteht von vornherein kein Anspruch der Klägerinnen auf die begehrten Erlaubnisse. Die Glücksspielarten, für welche die Klägerinnen Erlaubnisse begehren, sind nach dem GlüStV 2021 für diese nicht erlaubnisfähig. Dies gilt unabhängig davon, ob Zweitlotterien als Lotterien im Sinne von § 3 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021 oder als Wetten im Sinne von § 3 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 einzustufen sind, da die Klägerinnen die Zweitlotterien nicht in Form der – für nicht-staatliche Anbieter grundsätzlich erlaubnisfähigen – Soziallotterien im Sinne von § 12 Abs. 1 GlüStV 2021 anbieten bzw. vermitteln wollen.
- 19 2. Nimmt man hingegen auch das Europarecht in den Blick und unterstellt zugunsten der Klägerinnen, dass die fehlende Erlaubnisfähigkeit ihrer streitgegenständlichen Glücksspielangebote wegen Verstoßes gegen die Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 und 57 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV – unionsrechtswidrig ist, so ließen sich zwar gegebenenfalls im Wege einer unionsrechtskonformen Auslegung und Anwendung des

nationalen Rechts Erlaubnisansprüche der Klägerinnen konstruieren. Für die Erteilung der Erlaubnisse wäre nach dieser Konstruktion aber die GGL zuständig, so dass die vorliegende Klage auch in diesem Fall – mangels Passivlegitimation des Beklagten – unbegründet wäre. Eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof nach Art. 267 AEUV wegen der Frage, ob die fehlende Erlaubnisfähigkeit der Glücksspielangebote der Klägerinnen im Widerspruch zu Unionsrecht steht, ist daher mangels Entscheidungserheblichkeit für den vorliegenden Fall nicht erforderlich.

- 20 Dem liegen im Einzelnen folgende Überlegungen zugrunde:
- 21 a) Nach § 15 Abs. 1 LGlüG ist das für Glücksspielwesen zuständige Ministerium des Beklagten für die Erteilung der Erlaubnisse nach § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 GlüStV 2021 zur Veranstaltung von Lotterien sowie den Eigenvertrieb von Lotterien im Internet und aller damit zusammenhängenden Entscheidungen und Aufsichtsmaßnahmen zuständig. Die GGL wird demgegenüber als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote insbesondere im Internet im Rahmen der im GlüStV 2021 festgelegten Zuständigkeit tätig, § 27e Abs. 1 GlüStV 2021. Entsprechend bestimmt § 15 Abs. 3 LGlüG, dass von der – ohnehin auf das Hoheitsgebiet Rheinland-Pfalz beschränkten – Landeszuständigkeit die Zuständigkeit der GGL nach § 9a Abs. 1 bis 3, § 12 Abs. 3 und § 19 Abs. 2 GlüStV 2021 unberührt bleibt. Danach ist die GGL mit Wirkung für alle Länder insbesondere in den sog. ländereinheitlichen Verfahren (§ 9a Abs. 1) zuständig für die Erteilung von Erlaubnissen. Ausdrücklich nennt § 9a Abs. 1 GlüStV 2021 bezogen auf nicht-staatliche Glücksspielanbieter eine Zuständigkeit für die Erteilung von Erlaubnissen für die Vermittlung von Sportwetten im Internet, für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Poker, virtuelle Automatenspiele und bestimmte Pferdewetten im Internet (§ 9a Abs. 1 Nr. 3) sowie für Lotterien im Sinne von § 12 Abs. 3 GlüStV 2021 (§ 9a Abs. 1 Nr. 4). Ferner besteht nach § 9a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 unter anderem eine Zuständigkeit der GGL für Maßnahmen der Glücksspielaufsicht wegen unerlaubten öffentlichen Glücksspiels, welches im Internet in mehr als einem Land angeboten wird.
- 22 b) Auch bei einer unterstellten Unionsrechtswidrigkeit der fehlenden Erlaubnisfähigkeit des Glücksspielangebots der Klägerinnen wäre die GGL für die Entscheidung über die Erteilung der Erlaubnisse zuständig.

- 23 aa) Selbst wenn die derzeitige Ausgestaltung des GlüStV 2021, die unter anderem bestimmte Glücksspielformen für nicht-staatliche Glücksspielanbieter als nicht erlaubnisfähig vorsieht, mit der unionsrechtlichen Dienstleistungsfreiheit nicht vereinbar sein sollte, hätte dies auch unter Berücksichtigung der unionsrechtlich sowie verfassungsrechtlich erforderlichen Kohärenz nicht zur Folge, dass sämtliche Bestimmungen des GlüStV 2021 nicht mehr anwendbar wären (vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 – C-409/06 –, curia Rn. 53 m.w.N.; zur unionsrechtlich erforderlichen Kohärenz (vgl. EuGH, Beschluss vom 18. Mai 2021 – C-920/19 –, curia Rn. 32 ff.; Urteil vom 15. September 2011 – C-347/09 –, curia Rn. 61 ff.; zu den vergleichbaren verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 12 Abs. 1 GG s. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01 –, juris Rn. 98 ff.; Beschluss vom 20. März 2009 – 1 BvR 2410/08 –, juris Rn. 11 ff.; Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. –, juris Rn. 121 ff.)). Insbesondere der für alle öffentlichen Glücksspiele bestehende Erlaubnisvorbehalt gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 würde weiterhin anwendbar bleiben (vgl. zu § 4 GlüStV 2007 BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 – 8 C 13.09 –, juris Rn. 77 f.). Denn die allgemeinen Ziele in § 1 GlüStV 2021 und die diese Ziele konkretisierenden allgemeinen Bestimmungen, wie etwa die Vorschriften über die Erlaubnispflicht, haben einen eigenständigen Gehalt, der sich von Fragen des staatlichen Veranstaltungsmonopols trennen lässt (vgl. zu § 4 GlüStV 2007 BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 – 8 C 13.09 –, juris Rn. 72 f., 77 f.; BayVGH, Beschluss vom 21. März 2011 – 10 AS 10.2499 –, juris Rn. 30; NdsOVG, Beschluss vom 10. März 2011 – 11 MC 13/11 –, juris Rn. 13). Vor allem dient der Erlaubnisvorbehalt nicht dazu, ein staatliches Angebotsmonopol für bestimmte Glücksspielformen durchzusetzen, sondern soll insbesondere gewährleisten, dass das Entstehen von Glücksspielsucht und Wertsucht vermieden, der Schwarzmarkt bekämpft, das Glücksspielangebot begrenzt, der Jugend- und Spielerschutz gewährleistet sowie der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt wird (vgl. Erläuterungen der Länder zum GlüStV 2021, LT-Drs. 17/13498, S. 45 f., 47 f.).
- 24 bb) Die GGL und nicht der Beklagte wäre bei einer unterstellten Unionsrechtswidrigkeit der fehlenden Erlaubnisfähigkeit für die Erteilung der begehrten Erlaubnisse zuständig. Dies gilt unabhängig davon, ob die von den Klägerinnen veranstalteten bzw. vermittelten Zweitlotterien Lotterien (§ 3 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021) oder Wetten (§ 3 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021) darstellen.

- 25 (1) Sollten die Zweitlotterien materiell-rechtlich als Lotterien zu qualifizieren sein, ergäbe sich die Zuständigkeit der GGL aus § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021 in Verbindung mit § 9a Abs. 1 Nr. 4, § 27f Abs. 1 GlüStV 2021. Danach ist die GGL zur Entscheidung über die Erteilung von Erlaubnissen für alle Lotterien mit einem einheitlichen länderübergreifenden Spielplan zuständig. Dem Einwand der Klägerinnen, § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021 sei nur auf Soziallotterien im Sinne von § 12 Abs. 1 GlüStV 2021 anwendbar, findet im weiten Wortlaut der Norm („Lotterien“) keine Stütze. Ferner müssten bei einer unterstellten Unionsrechtswidrigkeit der Begrenzung des erlaubnisfähigen Lotterieangebots nicht-staatlicher Anbieter auf Soziallotterien entsprechende Regelungen, die das mögliche Lotterieangebot privater Akteure im Vergleich zu staatlichen Akteuren in nicht gerechtfertigter Weise einschränken, aufgrund des Grundsatzes des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts ohnehin unangewendet bleiben, wenn diese nicht unionskonform ausgelegt werden können (vgl. EuGH, Urteil vom 4. Februar 1988 – C-157/86 –, curia Rn. 11; Urteil vom 11. Januar 2007 – C-208/05 –, curia Rn. 68 f.; BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 2 C 3.21 –, juris Rn. 12; Urteil vom 14. August 2023 – 6 C 6.22 u.a. –, juris Rn. 46).
- 26 (2) Sollten die Zweitlotterien als Wetten zu qualifizieren sein, ergäbe sich die Zuständigkeit der GGL – bei unterstellter Unionsrechtswidrigkeit – aus einer unionsrechtskonformen Auslegung des § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021 in Verbindung mit § 9a Abs. 1 Nr. 4, 27f Abs. 1 GlüStV 2021.
- 27 So ist es nach Art. 4 Abs. 3 des Vertrages über die Europäische Union – EUV – grundsätzlich Sache des nationalen Gerichts, das innerstaatliche Gesetz unter voller Ausschöpfung des methodenrechtlichen Beurteilungsspielraums, den ihm das nationale Recht einräumt, in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Unionsrechts auszulegen und anzuwenden (vgl. EuGH, Urteil vom 4. Februar 1988 – C-157/86 –, curia Rn. 11; Urteil vom 28. September 1994 – C-200/91 –, curia Rn. 29). Dieses Gebot unionskonformer Auslegung verlangt, dass die nationalen Gerichte die volle Wirksamkeit des Unionsrechts sicherstellen und dass sie das gesamte nationale Recht berücksichtigen, um zu beurteilen, inwieweit es so angewendet werden kann, dass es nicht zu einem dem Unionsrecht zuwiderlaufenden Ergebnis führt (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2010 – C-239/09 –, curia Rn. 50). Terminologisch unterscheidet der Gerichtshof der Europäischen Union nicht zwischen Auslegung im engeren Sinne und Rechtsfortbildung. Die unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts umfasst demnach alle methodenrechtlich anerkannten Auslegungsformen und damit über die

Auslegung der Normen im engeren Sinne hinaus auch die methodenrechtlich zulässigen Formen der Rechtsfortbildung, wie teleologische Reduktionen und Analogien (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. September 2011 – 2 BvR 2216/06 u.a. –, juris Rn. 47; BGH, Urteil vom 7. Mai 2014 – IV ZR 76/11 –, juris Rn. 20; Möllers, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl. 2019, § 12 Rn. 23; Borchardt, in: Schulze/Janssen/Kadelbach, Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 15 Rn. 16 f.).

- 28 Die Zuständigkeitsregelung in § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021 in Verbindung mit §§ 9a Abs. 1 Nr. 4, 27f Abs. 1 GlüStV 2021 wäre analog in Fällen anzuwenden, in denen – bei einer unterstellten Unionsrechtswidrigkeit der fehlenden Erlaubnisfähigkeit von Wetten als Glücksspielangebot durch nicht-staatliche Akteure – über die Erteilung einer Erlaubnis für bundesweit einheitlich im Internet angebotene Wetten zu entscheiden ist. Die Voraussetzungen für eine solche Analogie liegen vor, da aufgrund einer planwidrigen Regelungslücke der Wortlaut des § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021 auf Lotterien begrenzt ist und dieser Wortlaut – im Falle der unterstellten Unionsrechtswidrigkeit der fehlenden Erlaubnisfähigkeit – auf „Wetten“ zu erstrecken wäre, um aufgrund der Vergleichbarkeit des geregelten Falls mit dem nicht geregelten Fall der ratio der Norm Rechnung zu tragen (vgl. zu den Voraussetzungen einer Einzelanalogie BVerwG, Urteil vom 18. April 2013 – 5 C 18.12 –, juris Rn. 22; Möllers, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl. 2019, § 6 Rn. 102 f. m.w.N.).
- 29 (a) Eine planwidrige Regelungslücke liegt vor. Zwar haben die Länder den Zuständigkeitskatalog der § 9a Abs. 1 bis Abs. 3 GlüStV 2021 grundsätzlich abschließend geregelt und im Übrigen eine Zuständigkeit der nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Glücksspielbehörde vorgesehen (vgl. § 15 Abs. 4 LGlüG und LT-Drs. 17/13498, S. 162; Boewe/Kattwinkel, in: Hamacher/Krings/Otto, Glücksspielrecht, 1. Aufl. 2022, § 9 Rn. 23). Diese Regelungssystematik bezieht sich aber allein auf solche Glücksspielformen, die grundsätzlich von den Ländern bewusst als erlaubnisfähig erachtet worden sind, und das Vorgehen gegen unerlaubtes Glücksspielangebot (vgl. LT-Drs. 17/13498, S. 134).
- 30 Hingegen haben die Länder planwidrig keine Regelung der Zuständigkeit für den Fall getroffen, dass über die Erteilung einer Erlaubnis für eine nach dem GlüStV 2021 nicht erlaubnisfähige Glücksspielform aufgrund einer – hier unterstellten – Unionsrechtswidrigkeit entschieden werden muss. Vielmehr haben die Länder die Regelungen des GlüStV 2021 unter ausdrücklicher Berücksichtigung des erforderlichen kohärenten Gesamtsystems insgesamt als

verfassungs- und unionsrechtskonform erachtet (vgl. Erläuterungen der Länder zum GlüStV 2021, LT-Drs. 17/13498, S. 49 f., 51 f., 58, 63 f.) und dabei insbesondere etwa auch Zweitlotterien materiell-rechtlich als nicht erlaubnisfähig eingestuft (vgl. Erläuterungen der Länder zum GlüStV 2021, LT-Drs. 17/13498, S. 63, 80). Anhaltspunkte dafür, dass die Länder ein entsprechendes Erlaubnisverfahren für unionsrechtswidrig nach dem GlüStV 2021 nicht erlaubnisfähige Glücksspielarten bewusst nicht geregelt haben, liegen demgegenüber nicht vor. Das Verwaltungsgericht hat insoweit auch zu Recht hervorgehoben, dass die Notwendigkeit der Diskussion über Zuständigkeitsvorschriften für die Bescheidung von Anträgen auf Erlaubniserteilungen für als nicht erlaubnisfähig eingestufte Vorhaben nicht auf der Hand liegt und im Gegenteil Ausführungen in den gemeinsamen Erläuterungen der Länder zum GlüStV 2021 zu erwarten gewesen wären, wenn die Länder diese Facette des Themenkomplexes tatsächlich gesehen hätten. Entsprechende Hinweise finden sich aber nicht in den Erläuterungen der Länder zum GlüStV 2021. Eine planwidrige Regelungslücke liegt dementsprechend vor.

- 31 (b) Im Falle der unterstellten Unionsrechtswidrigkeit der fehlenden Erlaubnisfähigkeit von Wetten müsste der Anwendungsbereich des § 9a Abs. 1 Nr. 4 GlüStV 2021 in Verbindung mit § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021 aufgrund der Vergleichbarkeit des geregelten Falls („Lotterien“) mit dem nicht geregelten Fall („Wetten“) auf Letzteren erstreckt werden.
- 32 Denn es entspricht dem erkennbaren Willen der Länder, dass eine zentralisierte Zuständigkeit der GGL als gemeinsame Behörde der Länder für Entscheidungen über Erlaubnisse zur Veranstaltung bzw. Vermittlung von bundesweit einheitlich im Internet angebotenen Glücksspielangeboten mit dem GlüStV 2021 geschaffen werden sollte.
- 33 So haben die Länder neben der ordnungsrechtlichen Aufsichtszuständigkeit gegen unerlaubte bundesweit im Internet angebotene Glücksspiele (§ 9a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021) eine Zuständigkeit der GGL für Entscheidungen über Erlaubnisse für die von den Ländern für grundsätzlich erlaubnisfähig erachteten Glücksspielangebote nicht-staatlicher Anbieter, die bundesweit im Internet veranstaltet oder vermittelt werden sollen, in § 9a Abs. 1 Nr. 3 und § 9a Abs. 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 12 Abs. 3 GlüStV 2021 geregelt. Damit sollte aus Effizienzgründen Abstimmungsbedarf zwischen den Ländern reduziert und für die

Glücksspielanbieter hinsichtlich ihrer bundesweit im Internet angebotenen Glücksspielangebote ein einheitlicher Ansprechpartner geschaffen werden (vgl. Erläuterungen der Länder zum GlüStV 2021, LT-Drs. 17/13498, S. 59, 133 f.).

- 34 Nichts Anderes folgt aus der Entscheidung der Länder, die Zuständigkeit für die Erteilung von Erlaubnissen für Online-Casinospiele sowie für nicht in § 9a Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 GlüStV 2021 genannte Lotterien nicht auf die GGL zu übertragen (vgl. auch § 15 Abs. 1 LGlüG). Die Länder haben diese Glücksspielformen im Unterschied zu den anderen erlaubnisfähig im Internet angebotenen Glücksspielangeboten nämlich gerade nicht als bundesweit einheitlich angebotenes Glücksspiel eingeordnet, sondern als sich grundsätzlich innerhalb der jeweiligen Landesgrenzen haltende Angebote qualifiziert. Nach Auffassung der Länder seien deshalb bei diesen Glücksspielangeboten auf den Geltungsbereich des zugrundeliegenden Landesrechtes beschränkte Erlaubnisse bzw. Konzession ausreichend und eine Zuständigkeit der GGL deshalb nicht notwendig (vgl. Erläuterungen der Länder zum GlüStV 2021, LT-Drs. 17/13498, S. 134). Entsprechend haben die Länder in § 22c Abs. 1 GlüStV 2021 festgelegt, dass Konzessionen für Online-Casinospiele grundsätzlich nur für das Hoheitsgebiet des erteilenden Landes gewährt werden. Auch das staatliche im Internet veranstaltete Lotterieangebot ist dementsprechend in Rheinland-Pfalz auf Spielteilnehmer mit Wohnsitz im Hoheitsgebiet des Landes beschränkt (vgl. etwa jeweils Art. 5 Abs. 3 der Teilnahmebedingungen für „LOTTO 6aus49“ und „LOTTO Eurojackpot“, abrufbar unter: https://www.lotto-rlp.de/imperia/md/images/pfe-rlp/teilnahmebedingung_lotto_6aus49_ab_1_november_2023_online.pdf und https://www.lotto-rlp.de/imperia/md/images/pfe-rlp/teilnahmebedingungen_eurojackpot_juli_2022_online.pdf).
- 35 (c) Gegen die analoge Anwendung von § 9a Abs. 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 12 Abs. 3 GlüStV 2021 im Falle einer unterstellten Unionsrechtswidrigkeit bestehen auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken.
- 36 Entgegen der Ansicht der Klägerinnen verletzt die analoge Anwendung der Zuständigkeitsregelung weder das Bundesstaats- noch das Demokratieprinzip. Die Länder haben mit der Zuweisung einzelner Zuständigkeiten an die GGL, die der Rechts- und Fachaufsicht des Sitzlandes Sachsen-Anhalt untersteht (§§ 27a, 27l GlüStV 2021), keine unzulässige „dritte Verwaltungsebene“ geschaffen. Aufgrund der Eigenstaatlichkeit der Länder ist vielmehr anerkannt, dass sie im Wege der Verwaltungskooperation mit anderen Ländern

gemeinsam Aufgaben regeln und aus besonderen sachlichen Gründen, wie einer effektiveren Aufgabenerfüllung, auch ihnen zustehende einzelne Verwaltungskompetenzen widerruflich auf eine bestehende Behörde oder eine gemeinsam geschaffene Einrichtung übertragen können (vgl. jeweils m.w.N. Ogorek, in: Dünchheim, Frankfurter Kommentar zum Glücksspielrecht, 1. Aufl. 2021, § 27a Rn. 3 ff.; Gundel, GewArch 2023, S. 398 f.; dies., GewArch 2018, S. 654 f.; Dittmann, ZfWG 2020, S. 302 f.).

- 37 Die analoge Anwendung von § 9a Abs. 1 Nr. 4 GlüStV 2021 schließt vor diesem Hintergrund allein die dargestellte planwidrige Regelungslücke im Sinne der Ratio der Norm und zeichnet damit den klar erkennbaren Willen der Länder, eine zentrale Zuständigkeit der GGL zur Erteilung von Erlaubnissen für bundesweit einheitlich im Internet angebotene Glücksspielformen im GlüStV 2021 zu regeln, auch für den planwidrig nicht geregelten, aber vergleichbaren Fall nach. Eine derartige Lücke darf von den Gerichten – auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips – im Wege der Analogiebildung geschlossen werden, wenn sich aufgrund der gesamten Umstände feststellen lässt, dass der Normgeber die im Gesetz getroffene Regelung auch auf den unbewusst nicht erfassten Sachverhalt erstreckt hätte, wenn er diesen bedacht hätte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Februar 1973 – 1 BvR 112/65 –, juris Rn. 38; Beschluss vom 25. Januar 2011 – 1 BvR 918/10 –, juris Rn. 50 ff.; Urteil vom 11. Juli 2012 – 1 BvR 3142/07 u.a. –, juris Rn. 73 f.; BVerwG, Urteile vom 13. Dezember 1978 – 6 C 46.78 –, juris Rn. 19, und vom 14. März 1979 – II C 33.72 –, juris Rn. 25; VGH BW, Urteil vom 19. Januar 2017 – 12 S 2682/15 – juris Rn. 30).
- 38 Dies gilt grundsätzlich nicht nur für durch Richter auszulegende materiell-rechtliche Regelungen, sondern auch für die Auslegung von formellem Recht, wie Zuständigkeitsvorschriften. Die Bestimmung der zuständigen Behörde wird dadurch auch nicht entgegen rechtsstaatlicher Grundsätze für glücksspielrechtliche Antragsteller wie die Klägerinnen unvorhersehbar beziehungsweise die Zuständigkeit der Behörde wird nicht erst durch das Gericht „kreiert“. So ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Frage, ob eine Regelung in einem Gesetz noch hinreichend bestimmt und damit für den Normadressaten beziehungsweise Rechtsanwender noch ausreichend vorhersehbar ist, auch davon abhängt, an welchen Kreis von Adressaten sich die Vorschrift wendet (vgl. zur hinreichenden Bestimmtheit einer Strafnorm BVerfG, Beschluss vom 29. April 2010 – 2 BvR 871/04 u.a. –, juris Rn. 55). Hier handelt es sich mit speziellen Vorschriften für das Glücksspielangebot

gewerblicher Anbieter um einen sehr eingegrenzten spezialisierten Personenkreis. Das Verwaltungsgericht hat insoweit zudem auch zu Recht hervorgehoben, dass die Klägerinnen sich hier um Erlaubnisse für Glücksspielarten bemühen, die nach dem GlüStV 2021 einfachgesetzlich unzweifelhaft nicht erlaubnisfähig sind.

- 39 Unabhängig davon bleibt aber auch bei der Auslegung des formellen Rechts Grundlage einer auf die analoge Anwendung einer bestehenden Regelung gestützten Gerichtsentscheidung stets die gesetzliche Norm. Dies verletzt unter Berücksichtigung des rechtsstaatlichen Gebots, Aufgaben und Kompetenzen in der Verwaltungsorganisation klar und hinreichend bestimmt zu regeln, nicht das Rechtsstaatsprinzip (vgl. zum rechtsstaatlichen Gebot rationaler Organisation zur Vermeidung von Doppelzuständigkeiten OVG RP, Urteil vom 8. Juni 2016 – 8 A 10912/15.OVG –, juris Rn. 53; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 206).
- 40 Verstärkend kommt hier hinzu, dass bei einer unterstellten Unionsrechtswidrigkeit die dargelegten Grundsätze der unionsrechtskonformen Auslegung zu berücksichtigen wären. So würde die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit in sachlich nicht gerechtfertigter Weise beeinträchtigt, wenn – in Abkehr zu den anderen erlaubnisfähigen bundesweit veranstalteten Glücksspielangeboten – Antragsteller bei Zweitlotterien und Sofortlotterien darauf verwiesen werden würden, in allen 16 Bundesländern zunächst ein Erlaubnisverfahren durchzuführen und jeweils auch nur eine auf die jeweiligen Landesgrenzen begrenzte Erlaubnis erlangen könnten. Das unionsrechtliche Gebot einer möglichst wirksamen Anwendung des Rechts der Europäischen Union würde vielmehr fordern, ebenso wie in den von den Ländern selbst im GlüStV 2021 als erlaubnisfähig erachteten bundesweiten Glücksspielangeboten im Internet, auch für diese Online-Glücksspielangebote ein einheitliches zentrales Erlaubnisverfahren mit einer zuständigen Behörde vorzusehen. Dem unionsrechtlichen Effet-utile-Gebot kann mit einer analogen Anwendung der §§ 12 Abs. 3, 9a Abs. 1 Nr. 4, 27f Abs. 1 GlüStV 2021 Rechnung getragen werden.
- 41 3. Auch für die Entscheidung über die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die Vermittlung beziehungsweise die Veranstaltung von Sofortlotterien ist nicht der Beklagte, sondern die GGL nach §§ 27f Abs. 1, 9 Abs. 1 Nr. 4 GlüStV 2021 in Verbindung mit § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021 zuständig, da diese als „Lotterien“ durch die Klägerinnen bundesweit einheitlich im Internet angeboten werden. Wie bereits gesagt, ist § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021 nicht nur auf Soziallotterien im Sinne von § 12 Abs. 1 GlüStV 2021, sondern

entsprechend dem nicht begrenzten Wortlaut auf alle Lotterien, die mit einem länderübergreifenden Spielplan bundesweit veranstaltet werden, anwendbar. § 22 Abs. 2 GlüStV 2021 enthält für Sofortlotterien keine von § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021 abweichende Zuständigkeitsregelung, sondern regelt allein inhaltliche Vorgaben zur Ausgestaltung einer Erlaubnis. Ferner ist nach § 19 Abs. 2 in Verbindung mit § 27f Abs. 5 GlüStV 2021 die GGL für die Entscheidung über die (gebündelte) Erteilung einer Erlaubnis für die Vermittlung der Teilnahme an Sofortlotterien in Form einer gewerblichen Spielvermittlung im Sinne von § 3 Abs. 8 GlüStV 2021 zuständig.

- 42 II. Die hilfsweise erhobene Bescheidungsklage ist ebenfalls unbegründet, da auch bei einer unterstellten Unionsrechtswidrigkeit gegenüber dem Beklagten kein Anspruch auf Neubescheidung nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO besteht.
- 43 III. Die hilfsweise erhobene Feststellungsklage ist mangels eines möglichen feststellungsfähigen Rechtsverhältnisses im Sinne von § 43 Abs. 1 VwGO zwischen den Klägerinnen und dem Beklagten bereits unzulässig. Wie bereits dargelegt, entfielen auch bei einer unterstellten Unionsrechtswidrigkeit unter anderem nicht der Erlaubnisvorbehalt nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021, so dass selbst bei einer Unionsrechtswidrigkeit kein Anspruch auf eine voraussetzungslose Duldung des beantragten Glücksspielangebots bestünde (vgl. BGH, Beschluss vom 26. Januar 2023 – I ZR 148/22 –, juris Rn. 11; BayVGH, Beschluss vom 21. Dezember 2021 – 23 ZB 17.2446 –, juris Rn. 35). Ebenso ist hinsichtlich der von den Klägerinnen begehrten Feststellung, dass zumindest ein Ahndungsverbot bestünde, ein mögliches feststellungsfähiges Rechtsverhältnis zwischen den Klägerinnen und des Beklagten nicht erkennbar. Nach § 9a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 liegt die Zuständigkeit für die Frage, ob Maßnahmen wegen unerlaubten öffentlichen Glücksspiels, welches im Internet in mehr als einem Land angeboten wird, zu treffen sind, ebenfalls bei der GGL.