



## Verwaltungsgericht Hamburg

### Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

Prozessbevollmächtigte;

- Klägerin -

An Verkündungs  
statt zugestellt.

g e g e n

- Beklagter -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 14, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. Mai 2022 durch

#### für Recht erkannt:

Der Kostenfestsetzungsbescheid vom 5. August 2021 wird aufgehoben, soweit dieser einen Betrag von 114.200,14 EUR übersteigt. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens werden gegeneinander aufgehoben.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung und die Revision werden zugelassen.

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Gegen dieses Urteil kann auch Revision an das Bundesverwaltungsgericht eingelegt werden. Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision kann nur darauf gestützt werden, dass das angefochtene Urteil auf der Verletzung

- von Bundesrecht oder
- einer Vorschrift des Verwaltungsverfahrensgesetzes eines Landes, die ihrem Wortlaut nach mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes übereinstimmt,

beruht.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

### **Tatbestand**

Die Klägerin wendet sich gegen einen Kostenfestsetzungsbescheid.

Sie ist eine börsennotierte Aktiengesellschaft und deutschlandweit als gewerbliche Spielvermittlerin tätig. Mit Bescheid vom 26. Juli 2017 wurde ihr eine gebündelte Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung erteilt, die vom 24. September 2017 bis zum 30. Juni 2021 galt. Diese Erlaubnis gilt nach § 29 Abs. 2, Abs. 1 Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland vom 29. Oktober 2020 (Glücksspielstaatsvertrag 2021-GlÜStV 2021) bis zum 30. Juni 2022 fort.

Mit Bescheid vom 5. August 2021 setzte der Beklagte die Gebühr für die Fortgeltung der Erlaubnis gemäß § 9a Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 GlÜStV 2021 i.V.m. § 9a Abs. 4 Satz 5 und 3 GlÜStV 2021 auf 233.403,46 EUR fest. Die Gebühr berechne sich auf Grundlage der für die Klägerin prognostizierten Einsätze für die gewerbliche Spielvermittlung für den Zeitraum vom 1. Juli 2021 bis zum 30. Juni 2022. Laut vorgelegter Schätzung betrügen die voraussichtlichen Gesamtspieleinsätze 667.593.610,86 EUR. Davon entfielen auf die Spieleinsätze von Soziallotterien gemäß § 12 Abs. 3 GlÜStV 2021 voraussichtlich 27.795.472,18 EUR. Da es sich um eine gesetzliche Fortgeltung der bereits bestehenden Erlaubnis handele, werde diese Gebühr gemäß § 9a Abs. 4 Satz 4 GlÜStV 2021 um 10 Prozent ermäßigt.

Die Klägerin hat am 25. August 2021 Klage gegen den Bescheid erhoben. Bereits wegen der fehlerhaften Anwendung der staatsvertraglichen Gebührenregelung sei der Kostenfestsetzungsbescheid rechtswidrig, soweit Gebühren über einen Betrag von 114.200,14 EUR festgesetzt worden seien. Rechtsgrundlage sei § 29 Abs. 8 i.V.m. § 9a Abs. 4 GlÜStV 2021 i.V.m. Art. 1 Niedersächsisches Gesetz zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland vom 17. März 2021. Der Gebührentatbestand sei erfüllt, wenn man die dreifache entsprechende Anwendung des § 9a Abs. 4 GlÜStV 2021 akzeptiere. Die Gebühr betreffe die Fortgeltung einer gebündelten Erlaubnis für die Vermittlung von Lotterien, insbesondere der staatlichen Lotterien der jeweiligen Landesgesellschaften und zweier Soziallotterien. Bei der nach § 29 Abs. 8 GlÜStV 2021 angeordneten entsprechenden Anwendung des § 9a Abs. 4 Satz 5 GlÜStV 2021 habe der Beklagte den nach § 9a Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 GlÜStV 2021 berechneten Gebührensatz insgesamt zweimal um 50 Prozent ermäßigen müssen – zum einen nach Satz 5 und zum anderen nach Satz 3. Stattdessen habe der Beklagte die Ermäßigung nach § 9a Abs. 4 Satz 3 GlÜStV 2021 nur für den

Gebührenanteil, der auf Spieleinsätze aus der Vermittlung der ländereinheitlich erlaubten Soziallotterien zurückgehe, vorgenommen. Bei korrekter Rechtsanwendung errechne sich eine Gebühr von 114.200,14 EUR. Eine Gebührenreduktion entsprechend § 9a Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021 sei durch den von den vertragsgebenden Ländern mit dieser Vorschrift verfolgten Zweck hinsichtlich aller von der gebündelten Vermittlungserlaubnis gedeckten Lottereeinnahmen geboten. Für die Gebührenreduktion komme es allein darauf an, ob sich die Vermittlung auf Glücksspielformen beziehe, die einen erhöhten Verwaltungsaufwand – wie Sportwetten oder Onlinepoker – auslösten oder nicht. Die Gesetzesbegründung zu § 19 GlüStV 2021 mache deutlich, dass bei der entsprechenden Anwendung des § 9a Abs. 4 Satz 5 GlüStV 2021 eine weitere Halbierung des Gebührensatzes nach Satz 3 schon dann zu erfolgen habe, wenn keine in § 9a Abs. 1 Nr. 3 GlüStV 2021 genannte Spielform mit erhöhtem Verwaltungsaufwand vermittelt werde. Weder die Ungleichbehandlung der Vermittlung von staatlichen Landeslotterien im Vergleich zur Vermittlung von etwa länderübergreifenden Soziallotterien noch die Gleichbehandlung im Verhältnis zur Vermittlung von Sportwetten könnten nach den sachlichen Gesichtspunkten der Kostendeckung oder des Vorteilsausgleichs gerechtfertigt werden.

Darüber hinaus sei der Gebührenbescheid rechtswidrig, weil er nicht auf einer verfassungsmäßigen rechtlichen Grundlage beruhe. Das Niedersächsische Gesetz zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland vom 17. März 2021 sei verfassungswidrig, soweit es sich auf die staatsvertragliche Gebührenregelung bei Fortgeltung der gebündelten Vermittlungserlaubnis nach § 29 Abs. 2, Abs. 8 i.V.m. § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 (entsprechend) beziehe. Die staatsvertragliche Gebührenregelung verstoße gegen die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung und verletze die Klägerin jedenfalls in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG. Zugleich sei Art. 3 Abs. 1 GG in Gestalt des Grundsatzes der Belastungsfreiheit verletzt. Die Gebühr für die Verlängerung der Vermittlungserlaubnis habe sich im Vergleich zur Gebühr für die erstmalige Erteilung der Erlaubnis um das 30-fache des Jahresbetrages erhöht. Sie löse sich somit offenkundig vollkommen vom Verwaltungsaufwand und vom Wesen der Verwaltungsgebühr und werde zu einer Abschöpfung, vergleichbar einer Steuer. Die Gebührenbemessung knüpfe nicht einmal an eine Größe an, die den Vorteil des Gebührenschuldners wiedergebe. Denn der Spieleinsatz entscheide nicht über den Vorteil des Gebührenschuldners, er entscheide nur über den Vorteil für den Veranstalter. Das Äquivalenzprinzip ge-

biere, dass eine Verwaltungsgebühr, ungeachtet der im Übrigen verfolgten Gebührenzwecke, jedenfalls ein angemessenes Verhältnis zu den Kosten der gebührenpflichtigen Verwaltungsleistung wahre. Dies folge schon aus dem Zweck der Gebühr, die dem Gebührenschuldner vom Staat anlässlich einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung in der Absicht auferlegt wird, die Kosten dieser Leistung ganz oder teilweise zu decken. Auch zum Gesichtspunkt des Vorteilsausgleichs stehe die Gebührenhöhe nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis. Ein Spielvermittler lebe nicht von den Spieleinsätzen, sondern von den Provisionen sowie den Vermittlungsentgelten. Art. 3 Abs. 1 GG sei ebenfalls verletzt, weil sich die Gebühr für die gebündelte Erlaubnis der Lotterievermittlung nach Maßgabe der voraussichtlichen Spieleinsätze bestimme und für den Vermittler nur um 50 Prozent reduziert werde. Diese Sachverhalte seien jedoch wesentlich verschieden. Die Einsätze verblieben nicht beim Vermittler, sondern dieser reiche sie an den Veranstalter weiter. Die Vorteile seien nicht notwendig an die Höhe der vermittelten Spieleinsätze geknüpft. Für diese relative Gleichbehandlung gebe es keinen rechtfertigenden Grund. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liege ferner vor, weil die Veranstaltungserlaubnisse der Lotterien, um deren Vermittlung es gehe, jeweils nur einen Bruchteil der Verwaltungsgebühren auslösten, die vorliegend veranschlagt würden. Eine Ungleichbehandlung liege auch hinsichtlich der Gebühren für die Erlaubnisse für gewerbliche Spielvermittler und für andere gewerblich agierende Vermittler von Lotterien wie Annahmestellen und Klassenlotterieeinnehmern vor, die lediglich in einem Bundesland agierten.

Die Klägerin beantragt,

den Kostenfestsetzungsbescheid des Beklagten vom 5. August 2021 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er ist der Auffassung, die zulässige Klage sei unbegründet. Die durch die gesetzliche Geltungsanordnung herbeigeführte Verlängerung der Wirksamkeit der gebündelten Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung lasse die Kostentragungspflicht nicht entfallen. Der Gebührentatbestand knüpfe an eine Amtshandlung bzw. öffentliche Leistung an, die auch jedem Gebührenschuldner individuell zurechenbar sei. § 19 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 bestimme ausdrücklich, dass die Regelung in § 9a Abs. 2, Abs. 4 GlüStV 2021 entsprechend anzuwenden sei. Aus dieser Verweisungsnorm ergebe sich, dass die Kostenregelung des

§ 9a Abs. 4 GlüStV 2021 auch für die Erteilung der gebündelten Erlaubnisse zur gewerblichen Spielvermittlung und deren Überwachung gelte. Es handele sich dabei um keine Analogie, sondern gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 erstreckten sich die tatbestandlichen Voraussetzungen und Rechtsfolgen des § 9a Abs. 2, Abs. 4 GlüStV 2021 auf den Rechtsbereich der gebündelten Erlaubnisse für gewerbliche Spielvermittler. Ein Spielraum für die Rechtsfigur einer Analogie, die eine planwidrige Regelungslücke voraussetze, sei nicht ersichtlich. Die nur einmalige Ermäßigung der Gebühr sei rechtmäßig. Eine weitere Ermäßigung komme nur in Betracht, wenn die Fälle des § 9a Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 4 GlüStV 2021 gegeben seien. Es müsse sich damit um Erlaubnisse für die Anstalt nach § 10 Abs. 3 GlüStV 2021 und deren Lotterieeeinnehmer oder für eine gemeinsam geführte Anstalt nach § 10 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 oder für Lotterien mit geringem Gefährdungspotential („Soziallotterien“) handeln. Die Ermäßigungsregelung in § 9a Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021 komme nach ihrem Wortlaut, aber auch nach ihrer systematischen Stellung zur Anwendung, wenn es sich um spezifische Erlaubnisse handele, die mit den rein gewerblichen Glücksspielerlaubnissen nicht vergleichbar seien. Die teleologische Interpretation bestätige, dass die Ermäßigungsregelung des § 9a Abs. 4 Satz 3 i.V.m. § 19 Abs. 2 Satz 2 und § 29 Abs. 8 GlüStV 2021 nur in Betracht kommen könne, wenn es um keine gewerbliche, wirtschaftliche glücksspielrechtliche Betätigung gehe, sondern Fallgestaltungen vorlägen, die entweder besondere soziale Bezüge oder einen geringen Gefährungsgrad aufwiesen oder dem besonderen Sicherstellungsgebot für ein ausreichendes Glücksspielangebot entsprächen. Die dieser Auslegung widersprechende amtliche Gesetzesbegründung sei insoweit unerheblich, da die amtliche Begründung bei der Gesetzesinterpretation nicht maßgeblich sei. Der Beklagte habe die Gebühr des Weiteren zutreffend anhand der voraussichtlichen Spieleinsätze berechnet und eine Reduzierung der Gebührenhöhe um 50 Prozent vorgenommen.

Die Gebührenberechnung erfolge zwingend gesondert für jedes Jahr und jede Veranstaltung. Die Gebührenregelung des § 29 Abs. 8 i.V.m. § 9a Abs. 4 und § 19 Abs. 2 GlüStV 2021 sei verfassungsmäßig. Das Bundesverwaltungsgericht habe die Regelung des § 9a Abs. 4 GlüStV 2012 bereits als rechtmäßig eingestuft. Die Erhebung der Gebühren diene ferner legitimen Gebührenzwecken. Von der Gebührenregelung werde der an das Gebrauchmachen von der Konzession anknüpfende und daher fortlaufend anfallende Verwaltungsaufwand erfasst. Daneben diene die Gebühr dem Vorteilsausgleich. Es be-

stehe auch kein grobes Missverhältnis zu den vom Gesetzgeber verfolgten Gebührenzwecken des Vorteilsausgleichs und der Kostendeckung. Der Gleichheitssatz sei nicht verletzt. Eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG scheidet jedenfalls bei Rechtssetzungsakten unterschiedlicher öffentlich-rechtlicher Körperschaften aus. In einigen Bundesländern würden auch neben der Erlaubnisgebühr für Lotterieveranstaltungen weitere Glücksspielspezifische Länderabgaben hinzutreten. Die Gebühren für die Vermittlung nach Landesrecht entstünden nur, wenn ein gewerblicher Spielvermittler ausschließlich in einem einzigen Bundesland tätig werde. Sobald er in mehr als einem Bundesland vermittele, greife die Regelung des § 19 Abs. 2 GlüStV 2021. Dass der wirtschaftliche Nutzen einer solchen gebündelten, über Ländergrenzen hinweg geltenden Erlaubnis, wie sie die Klägerin besitze, gegenüber einer auf ein einziges Bundesland beschränkten Vermittlungserlaubnis in keiner Weise vergleichbar sei, liege auf der Hand. Die Klägerin sei auch nicht in ihren Rechten aus Art. 12 GG, Art. 14 GG oder Art. 56 AEUV verletzt.

### **Entscheidungsgründe**

I. Die zulässige Klage ist begründet, soweit der Kostenfestsetzungsbescheid vom 5. August 2021 einen Betrag von 114.200,14 EUR übersteigt. Im Übrigen ist sie unbegründet.

Die für die Fortgeltung der der Klägerin im gebündelten Verfahren erteilten Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung nach § 29 Abs. 8, Abs. 2 Satz 1, Abs. 1 i.V.m. § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 zu erhebende Gebühr beträgt 114.200,14 EUR; soweit der Kostenfestsetzungsbescheid vom 5. August 2021 diesen Betrag übersteigt, ist er rechtswidrig und aufzuheben (hierzu unter 1.). Im Übrigen ist der Kostenfestsetzungsbescheid rechtmäßig; insbesondere sind die der Kostenfestsetzung zugrundeliegenden § 29 Abs. 8, Abs. 2 Satz 1, Abs. 1 i.V.m. § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 verfassungskonform (hierzu unter 2.).

1. Für die Fortgeltung der der Klägerin erteilten gebündelten Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung war nach § 29 Abs. 8, Abs. 2 Satz 1, Abs. 1 i.V.m. § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 eine Gebühr in Höhe von 114.200,14 EUR zu erheben.

Die einschlägige Gebührenregelung ergibt sich aus § 29 Abs. 8 GlüStV 2021. Danach gilt § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 entsprechend für die Fortgeltung von im ländereinheitlichen und im gebündelten Verfahren erteilten Erlaubnisse nach § 29 Abs. 1 bis 8 GlüStV 2021. Nach § 29 Abs. 1 GlüStV 2021, der nach seinem Absatz 2 auf die Vermittler von erlaubten Glücksspielen (einschließlich gewerblicher Spielvermittler) entsprechende Anwendung findet, gelten die bis zum 30. Juni 2021 erteilten Erlaubnisse bis zum 30. Juni 2022 mit der Maßgabe fort, dass die Regelungen dieses Staatsvertrages, abgesehen vom Erlaubniserfordernis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021, Anwendung finden. Ein solcher Fall liegt hier vor. Die Klägerin ist gewerbliche Spielvermittlerin gemäß §§ 3 Abs. 8, 19 Abs. 1 GlüStV 2021 und die ihr mit Bescheid vom 26. Juli 2017 erteilte gebündelte Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung gilt kraft Gesetzes bis zum 30. Juni 2022 fort.

Im Rahmen der entsprechenden Anwendung des § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 i.V.m. § 29 Abs. 8 GlüStV 2021 beträgt vorliegend die festzusetzende Gebühr 114.200,14 EUR. Nach § 9a Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 erheben die zuständigen Behörden für Amtshandlungen nach den Absätzen 1 bis 3 Kosten (Gebühren und Auslagen). Nach Satz 2 der Norm wird für die Erteilung einer Erlaubnis für das Veranstellen eines Glücksspiels bei genehmigten oder voraussichtlichen Spiel- oder Wetteinsätzen



(1.) bis zu 40 Millionen Euro eine Gebühr in Höhe von 0,2 Prozent der Spiel- oder Wetteinsätze, mindestens 100 Euro,

(2.) über 40 Millionen Euro bis 65 Millionen Euro eine Gebühr in Höhe von 80.000 Euro zuzüglich 0,16 Prozent der 40 Millionen Euro übersteigenden Spiel- oder Wetteinsätze,

(3.) über 65 Millionen Euro bis 130 Millionen Euro eine Gebühr in Höhe von 120.000 Euro zuzüglich 0,1 Prozent der 65 Millionen Euro übersteigenden Spiel- oder Wetteinsätze,

(4.) über 130 Millionen Euro eine Gebühr in Höhe von 185 000 Euro zuzüglich 0,06 Prozent der 130 Millionen Euro übersteigenden Spiel- oder Wetteinsätze

erhoben; zugrunde zu legen ist die Summe der genehmigten oder voraussichtlichen Spiel- oder Wetteinsätze in allen beteiligten Ländern. Nach § 9a Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021 ermäßigt sich für Erlaubnisse nach § 9a Abs. 1 Nr. 1, 2 und 4 GlüStV 2021 die Gebühr nach § 9a Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021 um die Hälfte. Wird die Erlaubnis für mehrere aufeinanderfolgende Jahre oder Veranstaltungen erteilt, erfolgt die Berechnung gemäß § 9a Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2021 gesondert für jedes Jahr und jede Veranstaltung, wobei sich die Gebühr nach Satz 2 und 3 für die Folgejahre oder die Folgeveranstaltungen um 10 Prozent ermäßigt. Nach § 9a Abs. 4 Satz 5 GlüStV 2021 wird für die Erteilung einer Erlaubnis für das Vermitteln eines Glücksspiels eine Gebühr in Höhe von 50 Prozent der Gebühr nach den Sätzen 2 und 3 erhoben; Satz 4 ist entsprechend anzuwenden.

Die nach diesen Vorgaben zu berechnende Grundgebühr [hierzu unter a)] ist nach § 9a Abs. 4 Satz 5 GlüStV 2021 um 50 Prozent [hierzu unter b)] und nach § 9a Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021 um weitere 50 Prozent [hierzu unter c)] sowie nach § 9a Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2021 um weitere 10 Prozent [hierzu unter d)] zu ermäßigen, was zu einer Gebühr von insgesamt 114.200,14 EUR führt.

**a)** Die vorliegend zu erhebende Grundgebühr beträgt entsprechend § 9a Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 GlüStV 2021 507.556,17 EUR.

Denn nach dieser Vorschrift wird für die Erteilung einer Erlaubnis für das Veranstellen eines Glücksspiels bei genehmigten oder voraussichtlichen Spiel- und Wetteinsätzen über

130 Millionen Euro eine Gebühr in Höhe von 185.000 Euro zuzüglich 0,06 Prozent der 130 Millionen übersteigenden Spiel- und Wetteinsätze erhoben.

Für den Zeitraum vom 1. Juli 2021 bis zum 30. Juni 2021 prognostizierte die Klägerin Spiel- und Wetteinsätze von insgesamt 667.593.610,86 EUR, was eine Grundgebühr in Höhe von 507.556,17 EUR (185.000,00 EUR + 0,0006 x 537.593.610,86 EUR) zur Folge hat.

**b)** Diese Grundgebühr ist entsprechend § 9a Abs. 4 Satz 5 GlüStV 2021 um 50 Prozent zu reduzieren, da die Klägerin Glücksspiel vermittelt.

**c)** Sodann ist diese bereits um 50 Prozent reduzierte Grundgebühr insgesamt – und nicht nur hinsichtlich des auf die Vermittlung von Lotterien im Sinne von § 12 Abs. 3 GlüStV 2021 entfallenden Teilbetrags – gemäß § 29 Abs. 8 GlüStV 2021 bei entsprechender Anwendung des § 9a Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021 um weitere 50 Prozent zu reduzieren.

Dem steht – entgegen der Ansicht des Beklagten – nicht entgegen, dass sich die Grundgebühr dem Wortlaut des § 9a Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021 zufolge lediglich für Erlaubnisse nach § 9a Abs. 1 Nr. 1, 2 und 4 GlüStV 2021 um die Hälfte ermäßigt. Die Kammer verkennt nicht, dass dieser Abzug ausdrücklich nur für eine von allen Vertragsländern gemeinsam getragene Anstalt öffentlichen Rechts und deren Lotterie-Einnehmer, eine gemeinsam geführte Anstalt nach § 10 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 sowie für sogenannte Soziallotterien i.S.d. § 12 Abs. 3 GlüStV 2021 angeordnet wird und die weiteren von der Klägerin vermittelten Glücksspielangebote, das heißt insbesondere die ländereigenen Lotterieangebote i.S.d. § 10 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 und 3 GlüStV 2021, vom Wortlaut dieser Regelung nicht erfasst werden.

Jedoch sieht § 29 Abs. 8 GlüStV 2021 gerade nicht eine ausdrückliche, sondern eine „entsprechende“ Anwendung des § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 vor. Im Rahmen dieser entsprechenden Anwendung ist zu berücksichtigen, dass die streitgegenständliche Gebühr keine Gebühr für die Erteilung oder Fortgeltung einer erteilten ländereinheitlichen Erlaubnis im Sinne des § 9a Abs. 1 GlüStV 2021 ist, sondern eine Gebühr für die Fortgeltung einer gebündelten Spielvermittlererlaubnis gemäß § 19 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021. Für die Erteilung einer solchen, lediglich im gebündelten Verfahren erteilten Spielvermittlererlaubnis ordnet auch § 19 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 – ebenso wie § 29 Abs. 8 GlüStV 2021 für die Fortgeltung einer solchen Erlaubnis – eine entsprechende Anwendung des § 9a

Abs. 4 GlüStV 2021 an. Dies hat zur Folge, dass § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 nicht nach seinem Wortlaut, sondern sachgerecht, das heißt nach seinem Sinn und Zweck, auf die Erteilung einer gebündelten Spielvermittlererlaubnis bzw. deren Fortgeltung anzuwenden ist.

Eine solche sachgerechte Anwendung führt vorliegend bei zutreffender Würdigung dazu, dass die Ermäßigung des § 9a Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021 für Gebühren für die Fortgeltung einer gebündelten Spielvermittlererlaubnis anzuwenden ist (vgl. auch Dünchheim, in: Dünchheim, GlücksspielR, 1. Aufl 2022, § 19 GlüStV 2021 Rn. 47).

Dies ergibt sich bereits hinreichend aus der Gesetzesbegründung zu den §§ 9a, 19 Abs. 2 GlüStV 2021. So heißt es zu § 9a Abs. 4 GlüStV 2021:

*„Über § 19 Absatz 2 Satz 2 findet die Gebührenregelung des Absatzes 4 nun auch für die gewerbliche Spielvermittlung Anwendung. Wird eine Erlaubnis zur Vermittlung eines Glücksspiels erteilt, ermäßigt sich die Gebühr wie bislang auf 50 Prozent (Satz 5). Durch den zusätzlichen Verweis auf Satz 3 wird klargestellt, dass eine doppelte Ermäßigung erfolgt, sofern dessen Voraussetzungen erfüllt sind. Daher ist für die Erteilung einer Erlaubnis für die Vermittlung von nach Absatz 1 Nummer 1, 2 und 4 erlaubten Glücksspielen eine Gebühr in Höhe von 25 Prozent der Gebühren nach Satz 2 zu erheben. Im Falle der Erlaubnis für eine Vermittlung von Sportwetten im Internet findet Satz 3 keine Anwendung, so dass es bei der einmaligen Reduktion der Gebührenhöhe auf 50 Prozent nach Satz 5 verbleibt, weil diese auch die Voraussetzungen etwa des § 6i Absatz 1 und 2 zu beachten haben. Erfolgt eine Spielteilnahme über einen Vermittler, sind die Spiel- oder Wetteinsätze sowohl für die Gebührenhöhe des Vermittlers als auch für die Gebührenhöhe des Veranstalters zu berücksichtigen.“* [vgl. statt vieler: Niedersächsischer Landtag, LT-Drs. 18/8495 (nachfolgend nur: „LT-Drs. 18/8495“), S. 139].

Weiter heißt es sodann zu § 19 Abs. 2 GlüStV 2021:

*„Für die Erteilung der Erlaubnis sowie für Anordnungen erhebt sie auch von den von ihr erlaubten gewerblichen Spielvermittlern Gebühren nach § 9a Absatz 4. Im Zuge der entsprechenden Anwendung sind regelmäßig die Ermäßigungen nach § 9a Absatz 4 Satz 3 und Satz 5 kumulativ anzuwenden, da es sich sowohl um eine Vermittlungserlaubnis (Satz 5) handelt als auch die Erwägungen, die zur Halbierung*

*nach Satz 3 führen (keine Spielform mit erhöhtem Verwaltungsaufwand), für gewerbliche Spielvermittler zutreffen.“ (vgl. LT-Drs. 18/8495, S. 141).*

Damit wird – wie die Klägerin zutreffend ausgeführt hat – der gesetzgeberische Wille deutlich, dass durch die in § 19 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 enthaltene Verweisung auf die Gebührenregelung in § 9a Abs. 4 Sätze 3 und 5 GlüStV im Normalfall („regelmäßig“) eine kumulative Gebührenreduzierung zum Tragen kommen soll, wenn keine Spielform mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand – eine solche wäre die Vermittlung von Sportwetten im Internet, die den besonderen Verpflichtungen des § 6i GlüStV 2021 unterliegt – Gegenstand der durch die Erlaubnis ermöglichten Spielvermittlung ist.

Auch die Systematik des § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 spricht dafür, für die Bestimmung der Gebührenhöhe maßgeblich den Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen, da der Gesetzgeber mehrere Gebührenermäßigungen vorgesehen hat, die das (geringere) Maß des Verwaltungsaufwands berücksichtigen. So werden nach § 9a Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021 diejenigen Glücksspielanbieter privilegiert, die einen vergleichsweise geringeren Verwaltungsaufwand verursachen. Hingegen kommt den Veranstaltern von Online-Casinospielen, Online-Poker, virtuellen Automatenspielen im Internet und Sportwetten diese Reduzierung nicht zugute, weil deren Überwachung für die Aufsichtsbehörden aufgrund der lediglich diese Spielformen betreffenden besonderen Verpflichtungen des § 6i GlüStV 2021 deutlich aufwendiger ist (vgl. LT-Drs. 18/8495, S. 138). Ferner ermäßigt sich die Gebühr pauschal für Erlaubnisse für mehrere aufeinanderfolgende Jahre im Folgejahr, weil der Verwaltungsaufwand im Folgejahr der Geltung einer Erlaubnis typischerweise geringer ist (vgl. LT-Drs. 18/8495, S. 139).

Vor diesem Hintergrund überzeugt die Argumentation des Beklagten, eine regelmäßige kumulative Gebührenermäßigung bei gewerblichen Spielvermittlern widerspreche der Systematik des § 9a Abs. 4 GlüStV 2021, die Kammer nicht. Entgegen seiner Auffassung ergibt sich aus der Systematik nicht, dass gewerbliche Glücksspielanbieter pauschal von einer weiteren Ermäßigung der zu erhebenden Gebühr ausgenommen sein sollen. Der Beklagte führt hierzu aus, dass es in der Systematik des Glücksspielstaatsvertrags 2021 angelegt sei, die Glücksspielveranstalter und die Glücksspielvermittler gebührenrechtlich (vollständig) gleich zu behandeln, weil sich die Gebührenhöhe für beide nach § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 (i.V.m. § 19 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 bzw. § 29 Abs. 8 GlüStV 2021)

unter Zugrundelegung der Spiel- und Wetteinsätze und nicht etwa auf Grundlage der etwaigen Provision berechne. Dieser Rückschluss überzeugt jedoch nicht. Nach der Gesetzesbegründung steigt der Verwaltungsaufwand mit einer steigenden Anzahl an Spielteilnahmen, weshalb der Gesetzgeber die zu erhebende Gebühr an die Höhe der Spiel- und Wetteinsätze anknüpft (LT-Drs. 18/8495, S. 138). Zudem steigt mit den Einsätzen auch der Gewinn des Veranstalters bzw. die den Gewinn bestimmende Provision des Spielvermittlers. Eine in der Systematik des Glücksspielstaatsvertrags 2021 angelegte gebührenrechtliche Gleichbehandlung von Glücksspielveranstaltern und Glücksspielvermittlern dahingehend, dass eine Gebührenermäßigung in beiden Fällen – auch im Rahmen einer entsprechenden Gesetzesanwendung – nur nach dem Wortlaut des § 9a Abs. 4 S. 3 i.V.m. Abs. 1 GlüStV 2021 erfolgen darf, vermag die Kammer nicht zu erkennen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass eine vollumfängliche gebührenrechtliche Gleichbehandlung der Spielveranstalter und der Spielvermittler im Wege einer strikt wortlautgetreuen Gesetzesanwendung nicht möglich wäre. Wie die Klägerin zu Recht ausführt, können landeseigene Lotterierprodukte i.S.d. § 10 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 und 3 GlüStV 2021 im Tatbestand des § 9a Abs. 1 GlüStV 2021, auf den § 9a Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021 verweist, gar nicht erfasst sein. Denn landeseigene Lotterien in diesem Sinne werden nicht im ländereinheitlichen Verfahren nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 erlaubt, sondern ausschließlich nach dem jeweiligen Landesrecht. Während die Veranstaltungserlaubnis solcher landeseigenen Lotterierprodukte somit nicht durch den Glücksspielstaatsvertrag 2021 geregelt wird, sieht der Glücksspielstaatsvertrag 2021 durchaus vor, dass ihre gewerbliche Vermittlung, soweit diese länderübergreifend erfolgt, nach § 19 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 im gebündelten Verfahren erlaubt wird. Folglich werden landeseigene Lotterierprodukte vom Erlaubnisverfahren des Glücksspielstaatsvertrags 2021 nur hinsichtlich ihrer gewerblichen Vermittlung, nicht aber hinsichtlich ihrer Veranstaltung geregelt. Diese Regelungslücke in Bezug auf die Vermittlung landeseigener Lotterierprodukte ist im Rahmen der nach § 29 Abs. 8 GlüStV 2021 kraft Gesetzes angeordneten „entsprechenden“ Geltung und Auslegung des § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 zu berücksichtigen. Da es dem Gesetzgeber, wie es der Gesetzesbegründung zu entnehmen ist, auf das Maß des Verwaltungsaufwandes ankam, ist es in sich konsequent, die ebenfalls im Vergleich zu Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automaten spielen im Internet nicht § 6i GlüStV 2021 unterfallende Vermittlung von landeseigenen Lotterierprodukten gebührenrechtlich zu privilegieren. Dies ist ersichtlich durch den geringeren Verwaltungsaufwand begründet und

steht damit weder im Widerspruch zum Wortlaut des § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 noch zu der Systematik des Glücksspielstaatsvertrags 2021. Wie bereits ausgeführt ordnet § 29 Abs. 8 GlüStV 2021 lediglich die entsprechende Anwendung an und ist so der hier vorgenommenen Auslegung zugänglich; hierfür spricht zudem, dass dies nach dem Willen des Gesetzgebers auch für die entsprechende Anwendung über § 19 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 gelten soll.

Eine Lenkungsfunktion – auf die sich der Beklagte beruft – dahingehend, dass die Vermittlung von besonders gefährlichem Glücksspiel erschwert werden soll, ist hingegen weder der Gesetzesbegründung noch dem Wortlaut oder der Systematik des Glücksspielstaatsvertrags 2021 zu entnehmen. Es sind vielmehr keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass der Gesetzgeber spezifisch besonders gefährliche Glücksspielanbieter oder gar Spielvermittler im Sinne von §§ 3 Abs. 8, 19 Abs. 1 GlüStV 2021 von einer Gebührenermäßigung aus Gründen der Verhaltenssteuerung ausschließen wollte. Hiergegen spricht bereits, dass letztere in der Regel gerade keine besonders gefährlichen Glücksspielangebote vermitteln, die noch dazu mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand verbunden sind.

**d)** Schließlich sind von der Gebührenhöhe weitere 10 Prozent nach § 9a Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2021 abzuziehen, weil die der Klägerin erteilte Erlaubnis ihr für mehrere aufeinanderfolgende Jahre erteilt wurde und es sich um ein Folgejahr handelt.

**2.** Die Regelung des § 29 Abs. 8 GlüStV 2021 i.V.m. § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 ist darüber hinaus auch verfassungskonform. Sie verstößt weder gegen die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 104a ff. GG [hierzu unter a)] noch gegen Art. 3 Abs. 1 GG [hierzu unter b)].

**a)** § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 verstößt nicht gegen die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 104a ff. GG.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedarf die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben mit Blick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) und zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung (BVerfG, Beschl. v. 17.1.2017, 2 BvL 2/14, juris Rn. 62 m.w.N.). Insoweit gibt es keinen eigenständigen verfassungsrechtlichen Gebührenbegriff, aus dem sich unmittelbar Prüfungsmaßstäbe für

die Verfassungsmäßigkeit einer Gebührenregelung ergäben (BVerfG, Beschl. v. 6.2.1979, 2 BvL 5/76, juris Rn. 34). Bundesrechtliche Voraussetzung für die Erhebung einer Gebühr ist jedoch, dass zwischen der kostenverursachenden Leistung der Verwaltung und dem Gebührenschuldner eine besondere Beziehung besteht, die es gestattet, ihm die Amtshandlung individuell zuzurechnen. Unter Beachtung dieser Kriterien verfügt der Gebührengesetzgeber über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausreichenden Zwecke er mit einer Gebührenregelung anstreben will (vgl. BVerfG, Urte. v. 19.3.2003, 2 BvL 9/98, juris Rn. 62 m.w.N.). Die sachliche Rechtfertigung der Gebührenhöhe kann sich hierbei jedenfalls aus den Gebührenzwecken der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie aus sozialen Zwecken ergeben (BVerfG, Urte. v. 19.3.2003, a.a.O. Rn. 57), wobei eine sich aus dem Äquivalenzprinzip ergebende Obergrenze für die Gebührenbemessung nicht abschließend festgelegt werden kann (BVerwG, Urte. v. 30.4.2003, 6 C 5/02, juris Rn. 15). Daraus folgt jedoch nicht, dass jeder dieser Zwecke beliebig zur Rechtfertigung der konkreten Bemessung einer Gebühr herangezogen werden kann. Nur wenn solche legitimen Gebührenzwecke nach der tatbestandlichen Ausgestaltung der konkreten Gebührenregelung von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden, sind sie auch geeignet, sachlich rechtfertigende Gründe für die Gebührenbemessung zu liefern (BVerfG, Urte. v. 19.3.2003, a.a.O. Rn. 63 m.w.N.). Zur Wahrung des Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei der Gebührenbemessung ist die gerichtliche Kontrolldichte insoweit am Maßstab finanzverfassungsrechtlicher Rechtfertigungsanforderungen eingeschränkt, wobei eine Gebührenbemessung verfassungsrechtlich jedoch dann nicht sachlich gerechtfertigt ist, wenn sie in einem „groben Missverhältnis“ zu den verfolgten legitimen Gebührenzwecken steht (BVerfG, Urte. v. 19.3.2003, a.a.O. Rn. 62 m.w.N.).

Vorliegend dient die Gebührenerhebung in § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 ausweislich ihrer Begründung – wie bereits die vorherige Regelung in § 9a Abs. 4 GlüStV 2012 – sowohl der Deckung der Verwaltungskosten als auch dem Vorteilsausgleich (LT-Drs. 18/11128, S. 127; vgl. zu § 9a Abs. 4 GlüStV 2012 ausführlich: BVerwG, Urte. v. 29.4.2021, 9 C 1/20, juris Rn. 20ff.). Hierbei handelt es sich um legitime Gebührenzwecke.

Diese in §§ 29 Abs. 8, 19 Abs. 2 Satz 2, 9a Abs. 4 GlüStV 2021 für gewerbliche Spielvermittler nach §§ 3 Abs. 8, 19 Abs. 1 GlüStV 2021 geregelte Gebührenbemessung steht nach

Auffassung der Kammer, gemessen an den dafür geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben [hierzu unter aa)], auch nicht in einem groben Missverhältnis zu den vom Gesetzgeber verfolgten Gebührenzwecken des Vorteilsausgleichs [hierzu unter bb)] und der Kostendeckung [hierzu unter cc)].

**aa)** Das Bundesverwaltungsgericht führt zur Prüfung eines groben Missverhältnisses folgende Maßstäbe an (BVerwG, Urt. v. 29.4.2021, a.a.O., juris Rn. 29f.):

*„Zur Wahrung des weiten Gestaltungs-, Typisierungs- und Pauschalierungsspielraums des Gesetzgebers bei der Gebührenbemessung ist die gerichtliche Kontroll-dichte am Maßstab finanzverfassungsrechtlicher Rechtfertigungsanforderungen eingeschränkt. Eine Gebührenbemessung ist hiernach nur dann sachlich nicht gerechtfertigt, wenn sie in einem groben Missverhältnis zu den verfolgten legitimen Gebührenzwecken steht (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. - BVerfGE 108, 1 <17 ff.>; Kammerbeschluss vom 9. Dezember 2008 - 2 BvR 1958/05 - juris Rn. 11). Die verfassungsrechtliche Kontrolle der gesetzgeberischen Gebührenbemessung, die ihrerseits komplexe Kalkulationen, Bewertungen, Einschätzungen und Prognosen voraussetzt, darf - insbesondere bei der Einführung eines neuen Gebührentatbestands - nicht überspannt werden. Maßgebliche Bestimmungsfaktoren der Gebührenbemessung, wie die speziellen Kosten der gebührenpflichtigen öffentlichen Leistungen und der Vorteil der Leistungen für den Gebührenschuldner, lassen sich häufig nicht exakt und im Voraus ermitteln und quantifizieren. Eine präzise Vorkalkulation, wie sie bei der Erhebung kostendeckender Benutzungsgebühren etwa bei kommunalen Einrichtungen grundsätzlich geboten ist, kann daher bei Verwaltungsgebühren nicht verlangt werden. Der Gesetzgeber darf vielmehr generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, die verlässlich und effizient vollzogen werden können (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. - BVerfGE 108, 1 <17 ff.>).*

*Auch wenn sich der Gesetzgeber bei der Gebührenbemessung nicht auf die Kosten des Verwaltungsaufwands beschränken muss, sind diese bei der Ausgestaltung des Gebührentatbestands nicht gänzlich ohne Bedeutung. Das Äquivalenzprinzip als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verbietet die Festsetzung der Gebühr völlig unabhängig von den Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung (BVerfG, Beschluss vom 6. Februar 1979 - 2 BvL 5/76 - BVerfGE 50,*



217 <227>; BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2020 - 10 C 23.19 - NVwZ 2021, 497 Rn. 18). Dies gilt auch dann, wenn bei der Bemessung der Gebühr der wirtschaftliche Wert der Amtshandlung in Rechnung gestellt, also ein weiterer Gebührenzweck verfolgt wird. Der Entgeltcharakter der Gebühr muss dadurch gewahrt bleiben, dass diese sich hinsichtlich ihrer Höhe nicht völlig von den Kosten des Verwaltungsaufwands lösen darf. Das Verbot einer gänzlichen Abkoppelung folgt aus dem der Gebühr begriffsnotwendig innewohnenden Ziel der Kostendeckung (BVerwG, Urteil vom 30. April 2003 - 6 C 4.02 - BVerwGE 118, 123 <127> m.w.N.).“

**bb)** Gemessen an diesen Maßstäben steht die Bemessung der Gebühr in keinem groben Missverhältnis zu dem bezweckten Vorteilsausgleich.

Nach § 9a Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021 errechnet sich die Höhe der Gebühr nach den genehmigten oder voraussichtlichen Spiel- und Wetteinsätzen. Das Bundesverwaltungsgericht hat einen anhand der genehmigten oder voraussichtlichen Spiel- und Wetteinsätze zu berechnenden Vorteilsausgleich bei der Vorgängerregelung des § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 anerkannt und einen degressiv gestaffelten Gebührensatz für die Erteilung einer Glücksspielerlaubnis an einen Veranstalter einer Lotterie als maßvoll bewertet (BVerwG, Ur. v. 19.4.2021, a.a.O., Rn. 31). Gleiches gilt nach Auffassung der Kammer auch für die hier zu beurteilende Gebührenerhebung für die Erteilung einer Erlaubnis an einen gewerblichen Spielvermittler. Dem steht auch nicht entgegen, dass der Gewinn der Spielvermittler lediglich proportional zu ihrer Vermittlungsprovision und nicht zu den Spiel- bzw. Wetteinsätzen ist.

Insoweit treffen zwar die Ausführungen der Klägerin zu, dass sich die vor Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 nach niedersächsischem Landesrecht zu erhebenden Gebühren für verlängerte, gebündelte Erlaubnisse gewerblicher Spielvermittler wesentlich niedriger waren als die nunmehr nach § 19 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 bzw. § 29 Abs. 8 GlüStV 2021 i.V.m. § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 zu erhebenden. Die Kammer verkennt nicht, dass sich der für Spielvermittler geltende Gebührensatz des § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 i.V.m. § 19 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 bzw. § 29 Abs. 8 GlüStV 2021 gegenüber dem seiner Vorgängerregelung ganz erheblich erhöht hat; dies ergibt sich insbesondere auch aus dem Umstand, dass er nunmehr (wenn auch mit einem Abzug von 10 Prozent gemäß § 9a

Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2021) erstmals jährlich zu entrichten ist und nicht mehr lediglich einmalig jeweils bei der Erteilung bzw. Verlängerung der Erlaubnis anfällt.

Trotz dieser deutlichen Erhöhung ist die Kammer davon überzeugt, dass die Gebühr weiterhin in Relation zu dem auf der erteilten Erlaubnis beruhenden Umsatz der Glücksspielanbieter maßvoll ist und in keinem groben Missverhältnis zum Gebührenzweck des Vorteilsausgleichs steht. So sieht die Neuregelung mit § 9a Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021 im Vergleich zur Vorgängerregelung eine Ermäßigung für Glücksspielangebote vor, die nicht Sportwetten, Online-Casinospiele, Online-Poker und virtuelle Automaten Spiele im Internet betreffen. Diese Regelung macht – wie vorstehend unter Ziffer 1. ausgeführt – bei zutreffender Würdigung auch für gewerbliche Spielvermittler einen erheblichen Teil der im Zuge der Neufassung des Glücksspielstaatsvertrags vorgenommenen Gebührenerhöhung in § 9a Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 bereits wieder rückgängig.

**cc)** Die Kammer kann unter Berücksichtigung der nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 9a Abs. 4 GlüStV 2012 insoweit geltenden Anforderungen auch keine greifbare Abkopplung der nach §§ 29 Abs. 8, 9a Abs. 4 GlüStV 2021 erhobenen Gebühren von den Kosten der zugrundeliegenden Verwaltungsleistung feststellen.

Zwar fehlt es an einer hinreichend nachvollziehbaren Ermittlung des Verwaltungsaufwands [hierzu unter (1)]. Trotz dessen kann die Kammer eine tatsächliche, greifbare Abkopplung der nach §§ 29 Abs. 8, 9a Abs. 4 GlüStV 2021 zu erhebenden Gebühren nicht feststellen [hierzu unter (2)].

**(1)** Die Prüfung einer greifbaren Abkopplung der nach §§ 29 Abs. 8, 9a Abs. 4 GlüStV 2021 erhobenen Gebühren von den Kosten der zugrundeliegenden Verwaltungsleistung bedarf einer hinreichenden Darlegung der zugrunde gelegten Verwaltungskosten durch den Gesetzgeber.

Da die gesetzgeberische Gebührenbemessung komplexe Kalkulationen, Bewertungen, Einschätzungen und Prognosen voraussetzt, dürfen insoweit die Anforderungen indes nicht überspannt werden. Maßgebliche Bestimmungsgrößen der Gebührenbemessung, wie die speziellen Kosten der gebührenpflichtigen öffentlichen Leistungen, der Vorteil der Leistungen für den Gebührenschuldner oder die verhaltenslenkende Wirkung einer finanziellen Belastung, werden sich häufig nicht exakt und im Voraus ermitteln und quantifizieren las-

sen. Daher darf der Gesetzgeber generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, die verlässlich und effizient vollzogen werden können (BVerfG, Urt. v. 19.3.2003, 2 BvL 9/98, juris Rn. 62).

Vorliegend ist indes festzustellen, dass der Gesetzgeber keine näheren Ausführungen zum zugrunde gelegten Verwaltungsaufwand gemacht hat, so dass die seiner Gebührenbemessung zugrundeliegende Kalkulation der Verwaltungskosten nicht hinreichend nachvollziehbar ist. Ausweislich der Gesetzesbegründung stützte der Gesetzgeber auch im Rahmen der Neufassung des Glücksspielstaatsvertrags im Jahr 2020 den von ihm veranschlagten und der Gebührenbemessung zugrunde gelegten Verwaltungsaufwand maßgeblich auf eine Marktauswertung aus dem Jahr 2009 sowie auf die bisherige Ausgestaltung der Regulierung, die er ersichtlich im Grundsatz fortführen und im Übrigen vor allem hinsichtlich der neu zugelassenen Glücksspielformen anpassen bzw. erhöhen wollte (LT-Drs. 18/8495, S. 138). Diese Vorgehensweise trifft auf erhebliche Bedenken, weil sie eine gerichtliche Kontrolle des veranschlagten Verwaltungsaufwands erheblich erschwert bis vollständig vereitelt. Denn die zugrunde gelegte Marktauswertung aus dem Jahr 2009 war nicht nur älter als zehn Jahre, sondern ist zudem derart pauschal, dass dem damals zugrunde gelegten Verwaltungsaufwand nur eine eingeschränkter Aussagegehalt beigemessen werden konnte. Dies kritisierte im Zusammenhang mit der Vorgängernorm des § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 bereits das Bundesverwaltungsgericht, das u.a. auf eine mangelnde Differenzierung zwischen den Verwaltungskosten für die Erlaubnis- bzw. Konzessionserteilung einerseits und für Untersagungen unerlaubten Glücksspiels sowie sonstige behördliche Einzelmaßnahmen andererseits hinwies, obwohl letztere über einen weiteren Gebührentatbestand separat erfasst würden (BVerwG, Urt. v. 29.4.2021, a.a.O., Rn. 34). Infolgedessen war bereits bei der Vorgängernorm eine gerichtliche Kontrolle mangels einer hinreichend differenzierten Prognose- bzw. Datengrundlage nur schwer möglich (BVerwG, Urt. v. 29.4.2021, a.a.O., Rn. 34). Diese Erschwernis der gerichtlichen Kontrolle hat sich nunmehr deutlich verschärft, da die Marktauswertung aus dem Jahr 2009 nicht nur weiterhin zu undifferenziert ist, sondern sie mittlerweile auch noch länger zurückliegt; anzumerken

ist insoweit allerdings, dass der Gesetzgeber sich mit der Neufassung des Glücksspielstaatsvertrags ab dem 1. Juli 2021 bereits vor Ergehen der vorgenannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. April 2021 abschließend befasst hatte.

**(2)** Dennoch lässt sich eine greifbare bzw. völlige Abkoppelung der nach § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 zu erhebenden Gebühren von den Kosten der zugrundeliegenden Verwaltungsleistung nicht feststellen.

Auch wenn die Gesetzesbegründung insoweit einer hinreichenden Grundlage entbehrt, liegt mit dem Evaluationsbericht der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder nach § 32 GlüStV vom 28. April 2017 (im Folgenden „Evaluationsbericht 2017“), der den Zeitraum 2012 bis 2016 abdeckt, eine wesentlich aktuellere und hinreichend aussagekräftige Datengrundlage vor, die die Kammer ihrer Entscheidung zugrunde legt. Dieser Evaluationsbericht, den auch das Bundesverwaltungsgericht bei seiner Überprüfung des § 9a Abs. 4 GlüStV 2012 herangezogen hat (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.4.2021, a.a.O., Rn. 38), vermag zwar nicht die Mängel der Gesetzesbegründung zu heilen, ihm lassen sich aber für die hier streitgegenständliche Fallgestaltung hinreichende Rückschlüsse im Hinblick auf das tatsächliche Vorliegen einer verfassungswidrigen Abkoppelung der die gewerblichen Spielvermittler betreffenden Gebühren im vorgenannten Sinne entnehmen.

Den Daten des Evaluationsberichts 2017 ist zu entnehmen, dass es in der Vergangenheit auf Grundlage der Gebührenerhebung nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 insgesamt noch nicht gelungen ist, im Bereich der Glücksspielregulierung kostendeckend zu arbeiten. So sind bei den zuständigen Behörden und der Gemeinsamen Geschäftsstelle in den Jahren 2012 bis 2016 Personal- und Sachkosten in Höhe von ca. 12,8 Mio. Euro entstanden. Demgegenüber sind im selben Zeitraum lediglich Gebühren in Höhe von ca. 3,5 Mio. Euro eingenommen worden (Evaluationsbericht 2017, S. 10). Der Einnahmen- und Ausgaben-aufstellung nach Spielform kann entnommen werden, dass eine Kostendeckung in der Vergangenheit lediglich im Bereich der Gemeinsamen Klassenlotterie sowie im Bereich der Soziallotterien erzielt werden konnte, im Übrigen aber erhebliche Fehlbeträge zu verzeichnen waren (Anhang zum Evaluationsbericht 2017, Kapitel A 2, S. 14). Im Bereich der gewerblichen Spielvermittlung ist dabei im Zeitraum von 2012 bis 2017 ein Fehlbetrag in Höhe

von 879.616 EUR entstanden. Im Jahr 2017 z.B. betragen die Einnahmen 353.362 EUR gegenüber Ausgaben in Höhe von 463.462 EUR.

Hierbei verkennt die Kammer nicht, dass die Einnahmen im Zusammenhang mit der gewerblichen Spielvermittlung noch nicht auf einer Gebührenregelung des Glücksspielstaatsvertrags beruhen, sondern auf einer solchen des Landesrechts. Da jedoch in der Vergangenheit, soweit ersichtlich, noch zu keiner Zeit insbesondere in dem hier streitgegenständlichen Bereich der gewerblichen Spielvermittlung ein Überschuss erzielt werden konnte, erkennt die Kammer auch in der deutlichen Gebührenerhöhung für die gewerblichen Spielvermittler durch eine entsprechende Anwendung des § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 jedenfalls keine völlige Abkoppelung des Gebührenaufkommens von dem damit abzugeltenden Verwaltungsaufwand. Einerseits durfte der Gesetzgeber in Rahmen seiner weiten Typisierungs- und Pauschalierungsbefugnis gestiegene Personalkosten und die eingetretene Inflation gebührenerhöhend berücksichtigen. Andererseits hat der Gesetzgeber insbesondere im Falle der gewerblichen Spielvermittlung einen geringeren Verwaltungsaufwand und somit auch ein geringes Verwaltungskostenaufkommen bei der Neuregelung berücksichtigt, wenn – die Auslegung der Gebührenregelung des Glücksspielstaatsvertrag 2021 wie unter 1. ausgeführt zugrunde gelegt – Spielformen ohne erhöhten Verwaltungsaufwand vermittelt werden und so insbesondere die Anforderungen des § 6i GlüStV 2021 nicht zu berücksichtigen, d.h. auch nicht zu prüfen und zu kontrollieren, sind.

Unter anderem aufgrund der gemäß §§ 29 Abs. 8, 19 Abs. 2 Satz 2, 9a Abs. 4 GlüStV 2021 für gewerbliche Spielvermittler vorgesehenen Anwendung des Ermäßigungsmechanismus für Spielformen mit geringerem Verwaltungsaufwand ist nicht erkennbar, dass der Verwaltungsaufwand das Gebührenaufkommen insgesamt bezogen auf den hier streitgegenständlichen Bereich der gewerblichen Spielvermittlung im Sinne der §§ 3 Abs. 8, 19 Abs. 1 GlüStV 2021 künftig in einem verfassungswidrigen Ausmaß überschreiten könnte. Insoweit ergibt sich – wie ausgeführt – aus dem Äquivalenzprinzip kein allgemeines Verbot der Kostenüberdeckung; ein solches lässt sich weder aus dem einfachgesetzlich normierten Kostendeckungsprinzip, noch aus dem verfassungsrechtlichen Verständnis einer Gebühr ableiten (vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.2.1979, 2 BvL 5/76, juris Rn. 36). Ein Verbot der Kostenüberdeckung ist der Gebühr trotz ihres notwendigen Bezugs zu einer konkreten Maßnahme der Verwaltung (und dem damit verbundenen Aufwand) nicht immanent und kein Prinzip von Verfassungsrang (vgl. OVG Münster, Beschl. v. 27.1.2021, 9 A 4631/19,

juris Rn. 9, OVG Lüneburg, Urt. v. 27.9.2017, 12 LC 275/07, juris Rn. 24 m.w.N.; VG Bremen, Urt. v. 17.3.2020, 5 K 2875/18, juris Rn. 99). Es wäre daher in Fällen, in denen die Gebührenerhebung nicht nur zur Kostendeckung, sondern – wie hier – auch zum Vorteilsausgleich erfolgt, auch ein Gebührenaufkommen, das den insgesamt anfallenden Verwaltungsaufwand um ein Mehrfaches überschreitet, schon nicht von vorneherein grob unverhältnismäßig, zumal nach der maßgeblichen Rechtsprechung eine Obergrenze dem Äquivalenzprinzip gerade nicht entnommen werden kann (vgl. BVerwG, Urt. v. 30.4.2003, 6 C 5/02, juris Rn. 15, wonach aber eine Überschreitung um das 4.444-fache dem Äquivalenzprinzip nicht mehr entspricht).

**b)** §§ 29 Abs. 8, 9a Abs. 4 GlüStV 2021 ist darüber hinaus auch mit Art. 3 Abs. 1 GG zu vereinbaren.

Der Gebührentatbestand verstößt nicht gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gebietet der allgemeine Gleichheitssatz wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, so dass sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber ergeben, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen (BVerwG, Urt. v. 29.4.2021, a.a.O. Rn. 39). Art. 3 Abs. 1 GG setzt der weitgehenden Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers erst dort eine Grenze, wo eine gleiche oder ungleiche Behandlung von Sachverhalten nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist, wo also ein einleuchtender Grund für die Gleichbehandlung oder Ungleichbehandlung fehlt und diese daher willkürlich ist (BVerfG, Beschl. v. 4.2.2009, 1 BvL 8/05, juris Rn. 58).

Vor dem Hintergrund dieses Maßstabs vermag die Kammer eine willkürliche Gleich- bzw. Ungleichbehandlung weder im Hinblick auf eine Gebührenbemessung nach den voraussichtlichen Spiel- und Wetteinsätzen [hierzu unter aa)] noch in Bezug auf die Lotterieveranstaltungsgebühren der Länder [hierzu unter bb)] oder hinsichtlich der Gebühren für Vermittler der Länder [hierzu unter cc)] zu erkennen.

**aa)** § 29 Abs. 8 GlüStV 2021 bzw. § 19 Abs. 2 GlüStV 2021 i.V.m. § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 sehen entgegen der Ansicht der Klägerin keine willkürliche Gleichbe-

handlung von Spielveranstaltern und Spielvermittlern insoweit vor, indem sich die Gebüh-  
renhöhe beider im Ausgangspunkt anhand der voraussichtlichen Spiel- oder Wetteinsätze  
bemisst.

Es ist bereits zweifelhaft, ob aus diesen Vorschriften überhaupt eine Gleichbehandlung zwi-  
schen Spielvermittlern und Spielveranstaltern folgt, da § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 – die vor-  
stehend unter 1. ausgeführte Auslegung zugrunde gelegt – für gewerbliche Spielvermittler  
lediglich entsprechend anzuwenden ist. Dies führt bei ihnen zu einer regelmäßigen Ermä-  
ßigung der Grundgebühr von zweimal 50 Prozent, mithin von insgesamt 75 Prozent, wäh-  
rend Spielveranstalter regelmäßig die volle bzw. eine nur einmal um 50 Prozent reduzierte  
Gebühr zahlen müssen. Von einer durch den Glücksspielstaatsvertrag 2021 konzeptionell  
grundsätzlich vorgesehenen Gleichbehandlung von Spielveranstaltern und Spielvermitt-  
lern, wie die Klägerin behauptet, dürfte vor diesem Hintergrund somit nicht einmal auszu-  
gehen sein.

Diese Vorgehensweise ist im Übrigen hinreichend sachlich gerechtfertigt. Denn der Gesetz-  
geber durfte davon ausgehen, dass der Verwaltungsaufwand mit einer steigenden Anzahl  
an Spielteilnahmen steigt, weshalb die Berechnung anhand der Spiel- und Wetteinsätze  
erfolgt (LT-Drs. 18/8495, S. 138). Warum dieser Anknüpfungspunkt in Bezug auf den Ver-  
waltungsaufwand bei Spielvermittlern verfehlt sein sollte, hat die Klägerin mit ihrem Hinweis  
auf den provisionsbezogenen Umsatz von Spielvermittlern nicht dargelegt.

**bb)** Eine willkürliche Ungleichbehandlung der Lotterieveranstalter der Länder und der  
länderübergreifend tätigen gewerblichen Spielvermittler ist ebenfalls nicht ersichtlich.

Zwar hat die Klägerin zutreffend dargelegt, dass die Gebühren für die Veranstaltungser-  
laubnisse der Landeslotteriegesellschaften nach den Gebührenordnungen der Länder er-  
heblich niedriger sind als diejenigen für gewerbliche Spielvermittler nach dem Glücksspiel-  
staatsvertrag 2021.

Für diese Ungleichbehandlung gibt es jedoch – wie der Beklagte ausgeführt hat – einen  
sachlichen Grund. Denn während die Lotterieveranstalter der Länder lediglich innerhalb ei-  
nes Bundeslandes tätig werden, agieren die vom Anwendungsbereich der § 29  
Abs. 8 GlüStV 2021 bzw. § 19 Abs. 2 GlüStV 2021 i.V.m. § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 erfass-  
ten gewerblichen Spielvermittler länderübergreifend. Infolgedessen sind die Vorteile durch

die jeweils erteilte Erlaubnis schon nicht vergleichbar, da sich die Reichweite des Glücksspielangebots wesentlich unterscheidet. Darüber hinaus ist der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Erlaubniserteilung und der Glücksspielaufsicht nicht vergleichbar, da die Lotterieveranstalter der Länder lediglich dem Recht des Bundeslandes unterworfen sind, in dem sie tätig sind, die bundesweit tätigen gewerblichen Spielvermittler hingegen der Nomenklatur sämtlicher Bundesländer, in denen sie agieren.

**cc)** Aus denselben, unter bb) bereits ausgeführten Gründen, liegt auch keine willkürliche Ungleichbehandlung der bundesweit tätigen gewerblichen Spielvermittler und der lediglich in einem Bundesland agierenden gewerblichen Spielvermittler vor.

Auch insoweit gilt, dass weder der Verwaltungsaufwand noch der auf der jeweiligen Erlaubnis beruhende Vorteil bei der länderübergreifenden Tätigkeit mit einem auf ein Bundesland beschränkten Angebot hinreichend vergleichbar ist.

**II.** Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 709, 711 ZPO. Soweit hier eine Entscheidung nach § 709 Satz 1 ZPO zu treffen gewesen wäre, war dies im Rahmen der §§ 116 Abs. 2, 118 VwGO nicht (mehr) möglich.

Die Berufung und die Revision waren zuzulassen, da die Sache grundsätzliche Bedeutung i.S.d. §§ 124 Abs. 2 Nr. 3, 131 Abs. 2 Nr. 1, 134 Abs. 2 Satz 1 VwGO hat. Grundsätzliche Bedeutung kommt einer Rechtssache zu, wenn zu erwarten ist, dass die Entscheidung im künftigen Berufungs- oder Revisionsverfahren dazu dienen kann, die Rechtseinheit in ihrem Bestand zu erhalten oder die Weiterentwicklung des Rechts zu fördern. Dahingehend wird insbesondere die allgemein zu klärende Rechtsfrage aufgeworfen, ob die in § 9a Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021 enthaltene Gebührevorschrift verfassungskonform und wie diese Vorschrift im Rahmen einer entsprechenden Anwendung nach § 29 Abs. 8 GlüStV 2021 bzw. § 19 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 für gewerbliche Spielvermittler auszulegen ist. Da dies bisher weder obergerichtlich noch höchstrichterlich geklärt ist, war die Zulassung von Berufung und Revision geboten. Die Frage hat eine über den einzelnen Fall hinausgehende Bedeutung, da mit der Entscheidung über die Verfassungskonformität und die Auslegung letztlich die Gebührenerhebung in Bezug auf alle gewerblichen Spielvermittler geklärt wird.