

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 7 N 09.1377
Sachgebietsschlüssel: 250

Rechtsquellen:

- VwGO § 47 Abs. 1 Nr. 2
- RStV § 2 Abs. 2 Nr. 2, § 8 a, § 13 Abs. 1, § 16 f, § 46, § 58 Abs. 4, § 59 Abs. 2
- BayMG Art. 2, Art. 10 Abs. 1, Art. 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7, Art. 13 Abs. 1 Satz 1
- GG Art. 3 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Art. 12, Art. 20 Abs. 2, Abs. 3, Art. 30, Art. 70, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11
- BV Art. 55 Nr. 2, Nr. 5 Satz 1, Art. 111 a Abs. 2 Satz 1
- UWG § 1 Satz 1, § 2 Abs. 1 Nr. 1, § 4 Nr. 2, 5, § 5, § 5a

Hauptpunkte:

- Gewinnspielsatzung der Landesmedienanstalten
- Gewinnspielregelungen als gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit
- staatsvertragliche Ermächtigung der Landesmedienanstalten zum Satzungserlass
- Erlass einer „gemeinsamen“ Satzung der Landesmedienanstalten
- Beschränkung der Satzungsermächtigung auf private Rundfunkveranstalter
- Herstellung des Benehmens mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
- Geltungserstreckung der Satzung auf „vergleichbare Telemedien“

Leitsätze:

1. Die in § 8 a RStV normierten Anforderungen an Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele stellen gesetzliche Ausgestaltungen der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) und keine Eingriffsgesetze i. S. d. Art. 5 Abs. 2 GG dar.
2. Der Rundfunkgesetzgeber durfte die Landesmedienanstalten in § 46 Satz 1 RStV ermächtigen, zur Durchführung des § 8 a RStV eine „gemeinsame Satzung“ zu erlassen.
3. Die Bestimmungen der von der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien erlassenen Gewinnspielsatzung sind teilweise unwirksam.

Urteil des 7. Senats vom 28. Oktober 2009

7 N 09.1377



Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Normenkontrollsache

.....,

.....

vertreten durch den Geschäftsführer,

- Antragstellerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte,

.....,,

gegen

Bayerische Landeszentrale für neue Medien

Anstalt des öffentlichen Rechts,

vertreten durch den Präsidenten,

Heinrich-Lübke-Str. 27, 81737 München,

- Antragsgegnerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte,

.....,,

beteiligt:

Landesrechtsanwaltschaft Bayern

als Vertreter des öffentlichen Interesses,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

wegen

Gültigkeit der Satzung der Landesmedienanstalten über Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele (Gewinnspielsatzung);

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 7. Senat,
durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Kersten,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Borgmann

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 27. Oktober 2009 am **28. Oktober 2009**
folgendes

Urteil:

- I. § 1 Abs. 1 bezüglich der Worte „und vergleichbare Telemedien (Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind)“, § 2 Nr. 1 bezüglich der Worte „oder eines Telemedienangebotes“ und § 2 Nr. 2 bezüglich der Worte „oder eines Telemedienangebots“ sowie § 5 Abs. 2 Satz 2, § 8, § 9 Abs. 7 und 8, § 11 Abs. 5 und § 12 Abs. 1 Nr. 5 der Satzung der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien vom 17. Dezember 2008 (StAnz Nr. 1/2009) sind unwirksam.
- II. Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag abgelehnt.
- III. Die Antragstellerin trägt $\frac{3}{4}$, die Antragsgegnerin $\frac{1}{4}$ der Kosten des Verfahrens.
- IV. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Kostenschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, sofern nicht der jeweilige Kostengläubiger Sicherheit in gleicher Höhe leisten.
- V. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Antragstellerin, die als Betreiberin eines bundesweit zu empfangenden Fernsehsenders zahlreiche Quizsendungen im sog. Call-In-Format ausstrahlt und solche Sendungen auch als Dienstleister für einige andere Sender produziert, wendet sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen die von der Antragsgegnerin erlassene „Satzung der Landesmedienanstalten über Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele (Gewinnspielsatzung)" vom 17. Dezember 2008 (im Folgenden abgekürzt: GS).

- 2 Die auf § 46 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 8 a und 58 Abs. 4 des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV) gestützte Satzung, die für Rundfunk und vergleichbare Telemedien gilt (§ 1 Abs. 1), soll dem Schutz der Teilnehmer („Nutzerinnen und Nutzer“) von Gewinnspielen (§ 2 Nr. 1) und Gewinnspielsendungen (§ 2 Nr. 2) dienen. Sie enthält Vorschriften zum Jugendschutz (§ 3) und zum Ausschluss Einzelner von der Teilnahme (§ 4), ein Transparenzgebot (§ 5), Irreführungs- und Manipulationsverbote (§§ 6, 7) sowie Regelungen zum Schutz vor übermäßiger Teilnahme (§ 8), zu Spielablauf, -gestaltung und -auflösung (§ 9) und zu den Informations- (§§ 10, 11), Auskunft- und Vorlagepflichten (§ 12) der Anbieter. Verstöße gegen einzelne dieser Bestimmungen können mit Geldbußen von bis zu 500.000 Euro geahndet werden (§ 13). Die Satzung tritt erst in Kraft, wenn alle Landesmedienanstalten sie in den amtlichen Verkündungsblättern der Länder veröffentlicht haben (§ 14); diese Bedingung ist am 23. Februar 2009 eingetreten.

- 3 Gegen die vom Medienrat der Antragsgegnerin in seiner Sitzung am 11. Dezember 2008 verabschiedete, im Bayerischen Staatsanzeiger Nr. 1 vom 2. Januar 2009 bekanntgemachte und am 23. Februar 2009 in Kraft getretene Satzung erhob die Antragstellerin am 11. Juni 2009 Normenkontrollantrag zum Bayerischen Verwaltungsgerichtshof mit den Anträgen,
 - 4 die Satzung der Landesmedienanstalten über Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele insgesamt, mit Ausnahme ihres § 13, für unwirksam zu erklären,

 - 5 hilfsweise,
 - 6 § 1 Abs. 1 und/oder § 2 und/oder § 3 Abs. 1 und/oder § 3 Abs. 2 und/oder § 3 Abs. 4 und/oder § 5 Abs. 2 und/oder § 5 Abs. 3 und/oder

§ 6 und/oder § 8 Abs. 1 und/oder § 8 Abs. 3 und/oder § 9 Abs. 2 und/oder § 9 Abs. 3 und/oder § 9 Abs. 7 und/oder § 9 Abs. 8 und/oder § 10 und/oder § 11 Abs. 1 und/oder § 12 Abs. 1 Nr. 5 der Satzung für unwirksam zu erklären.

- 7 Die Normenkontrolle sei nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO statthaft, da es sich bei der Gewinnspielsatzung um eine landesrechtliche Satzung handle, auch wenn sie in den gemeinsamen Gremien der Landesmedienanstalten vorbereitet worden sei. Mit den Regelungen für Gewinnspiele und Gewinnspielsendungen im privaten Rundfunk und in vergleichbaren Telemedien werde in die Rundfunkfreiheit, vor allem in Gestalt der Programmfreiheit sowie der Finanzierungsgarantie, und in weitere Grundrechte der Antragstellerin rechtswidrig eingegriffen. Die Satzung führe zu nicht akzeptablen Beschränkungen des programmlichen Spielablaufs, deren Folge ein Attraktivitäts- und damit ein Zuschauer- bzw. Teilnehmerverlust sei; dies bedrohe unmittelbar die wirtschaftliche Grundlage der Antragstellerin.
- 8 Für die Gewinnspielsatzung fehle es an einer wirksamen und ausreichenden Ermächtigungsgrundlage. Diesbezüglich dürfe der Antragsgegnerin, die keine mitgliederschäftlich organisierte Körperschaft sei und den privaten Rundfunkveranstaltern außerhalb ihrer Selbstverwaltungsaufgaben als „Medienpolizei“ gegenüber trete, keine Satzungsgewalt eingeräumt werden, so dass zur Durchführung des § 8 a RStV nur (nicht bußgeldbewehrte) Richtlinien nach § 46 RStV zulässig seien. Zudem habe der Gesetzgeber die über § 8 a RStV hinausgehende Regulierung von Gewinnspielen und Gewinnspielsendungen, die sich als Eingriff und nicht als bloße Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit darstelle, wegen des Gesetzesvorbehalts für grundrechtswesentliche Entscheidungen nicht den Landesmedienanstalten überlassen dürfen, zumal hier keine Notwendigkeit für den Einsatz eines besonders flexiblen Regelungsinstrumentes innerhalb eines komplexen Technologiefeldes bestehe. Für den Satzungserlass nach § 46 RStV fehlten die erforderlichen organisations- und verfahrensrechtlichen Vorgaben etwa im Hinblick auf den Kreis der zu beteiligenden Unternehmen. Die Satzungsermächtigung sei auch inhaltlich zu unbestimmt, da in § 8 a RStV weder die Begriffe „Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele“ und „Belange des Jugendschutzes“ hinreichend konkretisiert seien noch zum Transparenzgebot, zum Teilnehmerschutz und zu den Vorlage- und Auskunftspflichten die erforderliche gesetzliche Vorstrukturierung erfolge. Der Rundfunkgesetzgeber verfüge zudem nicht über die notwendige Gesetzgebungskompetenz für die in der Satzung zu regelnde

Materie. Bei den Regelungen zum Teilnehmerschutz und zum Transparenzgebot gehe es um einen zur konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) gehörenden allgemeinen Rezipienten- und Verbraucherschutz, für den der auf Rundfunkregulierung beschränkte Rundfunkstaatsvertrag keine Ermächtigung enthalte. Nachdem der medienspezifische Jugendschutz seit 2003 in einem eigenen Staatsvertrag zusammenfassend geregelt sei, widerspreche eine entsprechende gewinnspielbezogene Regulierung im Rundfunkstaatsvertrag dem Gebot der Normenklarheit; der Verweis auf die Wahrung der „Belange des Jugendschutzes“ in § 8 a RStV könne nur als Hinweis auf die anderweitig bestehenden Regeln und nicht als eigenständige Befugnisnorm verstanden werden. Für Telemedien folge bereits aus dem Rundfunkstaatsvertrag keine Satzungsbefugnis, da § 58 Abs. 4 RStV nur auf § 8 a RStV verweise und auch § 46 RStV nach der Gesetzesystematik nur für den Rundfunk und nicht für Telemedien gelte. Dass die Satzungen nach § 46 RStV mit entsprechenden Bußgeldtatbeständen nur für den privaten Rundfunk erlassen werden könnten, obwohl § 8 a RStV ebenso für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gelte, stelle eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung dar. Die von den öffentlich-rechtlichen Anstalten nach § 16 f RStV zu erlassenden internen Richtlinien zur Durchführung des § 8 a RStV und die anstaltsinterne Kontrolle bzw. die nachrangige externe Staatsaufsicht böten ebenso wenig eine Gewähr für eine ausreichende Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wie dessen besonderer Programmauftrag oder das Gebot der Staatsfreiheit. Nachdem der Rundfunkgesetzgeber die öffentlich-rechtlichen Anstalten und die privaten Rundfunkveranstalter in anderen Bereichen, etwa beim Tabakwerbeverbot oder beim Pornographieverbot, auch hinsichtlich der bußgeld- bzw. strafrechtlichen Sanktionen gleich behandle, sei die Differenzierung beim Verbraucher- und Jugendschutz nicht begründbar; zu letzterem sei mittlerweile ein Vorlagebeschluss des Amtsgerichts Ludwigshafen beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

- 9 Die Gewinnspielsatzung sei formell rechtswidrig erlassen worden, da das in § 46 Satz 2 RStV geforderte „Benehmen“ mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht ordnungsgemäß hergestellt worden sei. Sie verstoße auch mit einer Reihe von Einzelbestimmungen gegen höherrangiges Recht. Die in § 2 Nr. 1 bis 3 GS enthaltenen Definitionen der Begriffe „Gewinnspiel“, „Gewinnspielsendung“ und „Teilnahme“ seien mangels gesetzlicher Vorstrukturierung willkürlich; die in § 2 Nr. 4 GS normierte Unentgeltlichkeitsgrenze finde in § 8 a RStV keine Grundlage. Gleiches gelte für die Jugendschutzregelungen des § 3 Abs. 1 bis 3 GS, die auch nicht auf die vage

Ermächtigung des § 46 Satz 1 2. Halbsatz RStV gestützt werden könnten. Unabhängig davon sei jedenfalls das in § 3 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 i. V. m. Abs. 4 GS festgelegte generelle Teilnahme- und Gewinnausschüttungsverbot für Minderjährige bei entgeltlichen Gewinnspielsendungen nicht von der Satzungsermächtigung erfasst, da § 8 a RStV kein explizites Teilnahmeverbot für Minderjährige vorsehe und auch § 46 Satz 1 2. Halbsatz RStV mit der Formulierung „Bedingungen zur Teilnahme“ nur Regelungen über das „Wie“ und nicht auch über das „Ob“ einer Teilnahme zulasse. Die gleichen Bedenken bestünden gegen das auf „besonders kinder- und jugendaffine Gewinnspielsendungen“ und auf „Gewinnfragen, die vor allem Kinder und Jugendliche ansprechen,“ abzielende Verbot des § 3 Abs. 2 GS, das überdies zu unbestimmt und damit zur Zielerreichung ungeeignet sei. Es sei auch nicht ersichtlich, inwieweit die jugendschutzbezogenen Regelungen des § 3 GS der Vorgabe des § 8 a Abs. 1 Satz 4 RStV entsprächen, wonach die zu wahrenen Jugendschutzbelange in einen angemessenen und verhältnismäßigen Ausgleich mit den kollidierenden Grundrechten sowohl der Veranstalter als auch der jugendlichen Nutzer zu bringen seien.

- 10 Die in § 5 Abs. 2 Satz 2 GS vorgesehene Protokollierungs- und Nachweispflicht, die nach § 12 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. Abs. 2 GS jeweils drei Monate lang fortbestehe, sei bei täglich 38.000 Nutzern technisch nicht umsetzbar, jedenfalls aber aufgrund des faktischen und administrativen Aufwands nicht realisierbar und damit unverhältnismäßig. Unklar sei auch, was unter der von § 5 Abs. 3 GS geforderten „gleichen Chance“ zu verstehen sei, nachdem die Gewinnchance immer vom sog. Anrufvolumen mitbestimmt werde; eine absolute Chancengleichheit lasse sich keinesfalls erreichen. Unzulässig sei die Erstreckung des in § 8 a Abs. 1 Satz 3 RStV enthaltenen Irreführungsverbots auf Aussagen, die nicht falsch seien, sondern bloß „zur Irreführung geeignet“ (§ 6 Abs. 1 Satz 1 GS). Wann diese Geeignetheit vorliege, bleibe unklar und hänge immer auch von der subjektiven Bewertung des Betrachters ab. Im Übrigen müsse es den Veranstaltern schon aus Gründen der Programmfreiheit möglich sein, das Gewinnspiel durch einen Spannungsbogen in der Moderation attraktiv zu gestalten. Das in § 8 Abs. 1 GS geregelte Verbot einer Aufforderung zu wiederholter Teilnahme gehe über die Ermächtigungsgrundlage des § 8 a RStV hinaus und folge auch nicht aus den Glücksspielrechtlichen Vorgaben des § 284 StGB, da der mehrfachen Teilnahme auch eine mehrfache Gewinnchance entspreche. Die in § 8 Abs. 3 GS enthaltene Wendung „Vergünstigungen, die einen Anreiz zur Mehrfachteilnahme darstellen“, sei zu unbestimmt.

- 11 Ebenfalls völlig unbestimmt seien die Regelungen des § 9 Abs. 2 und 3 GS, wonach die Lösung eines Spiels „mit Hilfe der technischen Ausstattung eines durchschnittlichen Haushalts nachvollziehbar“ sein müsse und bei Wortfindungsspielen nur „in allgemein zugänglichen Nachschlagewerken oder allgemein zugänglicher Fachliteratur“ enthaltene Begriffe verwendet werden dürften. Es sei bereits fraglich, ob ein Internetzugang zur technischen Ausstattung eines durchschnittlichen Haushalts gehöre und ob die Suchmaschine „Google“ oder die freie Enzyklopädie „Wikipedia“ als allgemein zugängliche Nachschlagewerke anzusehen seien. Die in § 9 Abs. 7 GS (Pflicht zur Gewinnerauswahl innerhalb 30 Minuten) und § 9 Abs. 8 GS (Höchstdauer von drei Stunden für Gewinnspielsendungen) enthaltenen zeitlichen Beschränkungen des Programms seien von § 8 a RStV nicht gedeckt und zudem unverhältnismäßig, da es für die Begrenzung in diesem Umfang keine Begründung gebe. Angesichts der Bestimmungen in den §§ 5 bis 8 GS bedürfe es zum Schutz der Teilnehmer nicht zusätzlich einer zeitlichen Beschränkung der Sendungen. Die Verpflichtung zur Auswahl innerhalb von 30 Minuten stehe auch im Widerspruch zu dem in § 5 Abs. 3 GS geforderten Zufalls- und Chancengleichheitsprinzip. Mit der Verpflichtung, alle 30 Minuten einen Gewinner auszuwählen, entfalle die Möglichkeit, über längere Zeit einen Spannungsbogen aufzubauen und mit hohen Gewinnen zu spielen. Für jede Gewinnspielsendung gebe es ein vorher festgelegtes Gewinnsummenbudget, das zusammen mit den übrigen Sendungskosten über die in der Sendung generierten Telekommunikationserlöse wieder eingespielt werden müsse. Durch die Beschränkung auf 30 Minuten könne der in einer längeren Sendung vorgesehene Betrag nicht mehr „als Ganzes“, sondern nur noch in mehreren geringeren Gewinnbeträgen ausgespielt werden, was die Zuschauerbeteiligung sinken lasse.
- 12 Die von § 11 Abs. 1 i. V. m. § 10 GS geforderten Informations- und Hinweispflichten machten während der Gewinnspielsendungen laufende Unterbrechungen in Abständen von ca. 5-10 Minuten erforderlich, was zur Zerstückelung des Programms führe. Zusätzlich müsse auf die Teilnahmemodalitäten während des Spielverlaufs durch entsprechende Bildschirmblendungen bzw. Textlaufbänder ständig hingewiesen werden, wobei hierauf wiederum alle zehn Minuten mündlich hinzuweisen sei. Diese Hinweise müssten darüber hinaus alle 60 Minuten für die Dauer einer halben Minute in der Form eines bildschirmfüllenden Textes erfolgen. Eine solch komplexe „Informationsflut“ könne nach kommunikationswissenschaftlichen Erkenntnissen vom Zuschauer nicht aufgenommen und verarbeitet werden, so dass die Regelungen bereits als ungeeignet angesehen werden müssten. Das geforderte Nebeneinander von

schriftlichen und mündlichen Hinweisen sei weder erforderlich noch verhältnismäßig im engeren Sinne, da hiermit fernsehadaquate Gewinnspielsendungsformate als solche in Frage gestellt würden. Konkrete Erwägungen, weshalb der Verbraucherschutz die Unterbrechung der Sendung in so kurzen Zeitabständen erfordere, fänden sich auch nicht in den Akten zum Normaufstellungsverfahren. Den Programmveranstaltern verbleibe kaum mehr relevante eigentliche Programmzeit, etwa für den einer Gewinnspielsendung innewohnenden Spannungsbogen, was die Attraktivität und insbesondere den Unterhaltungsfaktor einer solchen Sendung massiv beeinträchtige. Die betreffenden Informationspflichten und insbesondere die zeitliche Häufigkeit ihrer Darstellung im Programm seien auch von § 8 a RStV nicht gedeckt. Die in § 10 Abs. 3 GS enthaltene Forderung, auf „alle Umstände“ hinzuweisen, „die für die Einschätzung der eigenen Gewinnmöglichkeit, insbesondere unter Berücksichtigung der Funktionsweise des eingesetzten Auswahlverfahrens aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer relevant sind“, sei für den Veranstalter wegen der Bezugnahme auf die individuelle und subjektive Wahrnehmung des Teilnehmers nicht erfüllbar und darüber hinaus auch zu unbestimmt. Die in § 12 Abs. 1 Nr. 5 GS normierte Auskunft- und Vorlageverpflichtung bezüglich des nach § 5 Abs. 2 Satz 2 GS fortlaufend zu protokollierenden Nutzerinnen- und Nutzeraufkommens sei nicht nur faktisch nicht zu realisieren, sondern auch im Hinblick auf die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse auf der Sender- und Diensteanbieterseite verfassungsrechtlich höchst bedenklich.

13 Die Antragsgegnerin beantragt,

14 den Antrag abzulehnen.

15 Die Gewinnspielsatzung greife nicht in die Rundfunkfreiheit ein, sondern lege den rechtlichen Rahmen für Gewinnspielformate fest und stelle daher lediglich eine Ausgestaltung der Rundfunkordnung dar. Die betreffenden Vorschriften hätten von der Antragsgegnerin als Trägerin der Rundfunkfreiheit nach Art. 111a BV in Form einer Satzung erlassen werden dürfen. Einen Verfassungsgrundsatz, wonach Satzungsgewalt nur mitgliedschaftlich strukturierten Körperschaften zukommen könne, gebe es ebenso wenig wie einen verfassungsrechtlichen Handlungsformenzwang. Angesichts des aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Gebots der Staatsferne stelle die Regelung mittels Satzung die einzig mögliche Handlungsform bei der Ausgestaltung des zulässigen Inhalts von Gewinnspielen und Gewinnspielsendungen im Rundfunk dar. Eine zu weitgehende Konkretisierung durch den staatlichen Gesetzgeber kom-

me in Konflikt mit dem Verfassungsgrundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks, der sich auch auf die Legislative beziehe. Die in § 46 RStV enthaltene Satzungsermächtigung könne daher nicht als zu unbestimmt angesehen werden. Es habe auch keiner weitergehenden organisations- und verfahrensrechtlichen Vorgaben bedurft, da eine entsprechende Absicherung bereits mit den jeweiligen Vorschriften zu den Landesmedienanstalten erfolgt sei.

16 Da Gewinnspiele und Gewinnspielsendungen nicht als Werbung zu verstehen seien, sondern einen untrennbaren Teil des (Unterhaltungs-) Programms bildeten, habe der für den Rundfunk zuständige Landesgesetzgeber hierzu die alleinige Regelungskompetenz. Die auf landesrechtlicher Ebene bereits bestehenden Vorschriften des Jugendmedienschutzstaatsvertrags stünden ergänzenden Regelungen in anderen Zusammenhängen nicht entgegen. Eine hinreichende Satzungsermächtigung bestehe auch für den Bereich der Telemedien. Da § 58 Abs. 4 RStV für Gewinnspiele in vergleichbaren Telemedien ausdrücklich auf § 8 a RStV verweise, sei davon auszugehen, dass sich § 46 Satz 1 RStV ebenso auf solche Gewinnspiele erstrecke. Die unterschiedliche Behandlung der privaten und der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter bezüglich der Durchführung des § 8 a RStV sei sachlich gerechtfertigt; im übrigen habe der Gesetzgeber durch das nach § 16 f Satz 2 bzw. § 46 Satz 2 RStV jeweils herzustellende Benehmen zwischen Rundfunk- und Medienanstalt Vorsorge für weitgehend angenäherte sachliche Regelungen getroffen.

17 Die in § 2 GS enthaltenen Definitionen seien von der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage gedeckt und knüpften an eine schon bisher bestehende Begriffsbildung an. Die im Einklang mit dem Glücksspielstaatsvertrag stehenden und die Grenze der Strafbarkeit nach § 284 StGB festlegenden Jugendschutzvorschriften des § 3 GS erlaubten eine Teilnahme 14- bis 18-Jähriger an Einzelgewinnspielen und wirkten sich insoweit für die Veranstalter solcher Spiele eher positiv aus. Wann Kinder und Jugendliche durch Sendungen oder Gewinnfragen besonders angesprochen würden, lasse sich durch Auslegung erschließen. Die in § 5 Abs. 2 GS enthaltene Protokollierungspflicht solle der Landesmedienanstalt ermöglichen, die Einhaltung der für den Spielverlauf geltenden Vorschriften zu überprüfen; ohne eine solche technische Dokumentation lasse sich die Satzung nicht vollziehen. Der Begriff der „gleichen Chance“ in § 5 Abs. 3 GS beziehe sich ersichtlich auf die anderen Nutzer des Gewinnspiels bzw. der Gewinnspielsendung, wobei eine Erhöhung der Nutzerzahl während eines Spiels möglich oder sogar wahrscheinlich sei. Die auf § 8 a Abs. 1 Satz 3 RStV

gestützte Satzungsbestimmung zum Irreführungsverbot (§ 6 Abs. 1 Satz 1 GS) erfasse ähnlich wie die Definition der Schleichwerbung in § 2 Abs. 2 Nr. 8 RStV auch die Eignung zur Irreführung, wobei es hier nicht auf die Sichtweise eines besonders sensiblen Einzelnen ankomme, sondern auf die objektiv bestehende Gefahr der Täuschung des Durchschnittsrezipienten. Das in § 8 Abs. 1 GS enthaltene Verbot der Aufforderung zu wiederholter Teilnahme finde seine Grundlage in den Geboten des Teilnehmer- und Jugendschutzes (§ 8 a Abs. 1 Sätze 2, 3 und 5 RStV) und stehe auch im Zusammenhang mit § 8 a Abs. 1 Satz 5 RStV, der als spezialgesetzliche „Erlaubnis“ für Glücksspiele in Rundfunk und Telemedien angesehen werden könne. Die in § 9 Abs. 2 und 3 GS enthaltenen Vorgaben seien nicht zu unbestimmt. Die geforderte Nachvollziehbarkeit „mit Hilfe der technischen Ausstattung eines durchschnittlichen Haushalts“ führe zur Unzulässigkeit von Spielen, deren Auflösung nur auf Monitoren aus dem professionellen oder semiprofessionellen Bereich gelinge. Als „allgemein zugänglich“ seien auch elektronisch geführte Nachschlagewerke anzusehen, nicht dagegen solche, die eine ganz spezielle Benutzerbefugnis verlangten. Die Regelungen zur Gewinnerauswahl innerhalb von 30 Minuten (§ 9 Abs. 7 GS) und zur zeitlichen Beschränkung von Gewinnspielsendungen auf 3 Stunden (§ 9 Abs. 8 GS) enthielten eine zulässige Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit, wobei zu bedenken sei, dass sich die Gewinnchance eines anfänglich in das Spiel eingestiegenen Teilnehmers mit sehr großer Dauer des Spiels dramatisch vermindere. Mit den Informations- und Hinweispflichten gemäß §§ 10 und 11 GS würden die in § 8 a Abs. 1 RStV enthaltenen Regelungen insbesondere zur Transparenz sowie zum Jugend- und Teilnehmerschutz sachgerecht umgesetzt. Den Satzungsbestimmungen lägen sorgfältige Überlegungen der Landesmedienanstalten nach intensiver mehrfacher Anhörung der einschlägigen Anbieter zugrunde; sie seien ungeachtet der geltend gemachten Umsatzrückgänge auch nicht als unverhältnismäßig anzusehen. Bei der Hinweispflicht nach § 10 Abs. 3 GS komme es nicht auf die subjektive Wahrnehmung jedes einzelnen Nutzers an, sondern auf die Sichtweise der Gesamtheit der Nutzerinnen und Nutzer. Weshalb die Auskunfts- und Vorlagepflichten nach § 12 GS nicht erfüllt werden könnten, habe die Antragstellerin nicht substantiiert darzulegen vermocht.

- 18 Die Antragstellerin beantragte auch den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, den Vollzug der Gewinnspielsatzung vorläufig auszusetzen; dieser Antrag blieb ohne Erfolg (BayVGh, Beschluss vom 11.8.2009 Az. 7 NE 09.1378 = MMR 2009, 712).

19 Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe:

20 Der gegen die Gewinnspielsatzung der Antragsgegnerin vom 17. Dezember 2008 gerichtete Normenkontrollantrag hat teilweise Erfolg.

21 I. Der Antrag ist in vollem Umfang zulässig.

22 1. Der Antrag ist statthaft. Er richtet sich – mit Ausnahme der Bußgeldbestimmung des § 13 GS, deren Anwendung zu keinen verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten führen kann und die daher nicht der Normenkontrolle nach § 47 VwGO unterliegt (vgl. BVerwG vom 27.7.1995 BVerwGE 99, 88/96 f.) – gegen sämtliche Regelungen der vom Medienrat der Antragsgegnerin in Abstimmung mit den übrigen Landesmedienanstalten am 11. Dezember 2008 beschlossenen und im Bayerischen Staatsanzeiger Nr. 1 vom 2. Januar 2009 bekanntgemachten Gewinnspielsatzung vom 17. Dezember 2008. Dabei handelt es sich – ungeachtet des länderübergreifenden Aufstellungsverfahrens und der auf eine interföderale Normgebung hindeutenden Bezeichnung („Satzung der Landesmedienanstalten“) – um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift des Landesrechts (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 Abs. 1 AGVwGO). Die Satzung ist von einem ausschließlich für den Freistaat Bayern zuständigen Selbstverwaltungsträger (Art. 10 Abs. 1 BayMG) auf der Grundlage einer im Staatsvertrag für den Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV – [Art. 1 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31.8.1991, GVBl S. 451, hier i. d. F. des Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 19.12.2007, GVBl 2008 S. 161]) enthaltenen landesrechtlichen Ermächtigung (§ 46 Satz 1 RStV) erlassen worden.

23 2. Die Antragstellerin ist antragsbefugt. Einen Antrag auf Normenkontrolle kann nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO jede Person stellen, die geltend macht, durch die angegriffene Vorschrift oder ihre Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO fordert nicht, dass eine Rechtsverletzung tatsächlich gegeben ist; es reicht bereits aus, dass die Möglichkeit einer Rechtsverletzung konkret und plausibel dargelegt wird. Insoweit genügt es, dass die Antragstellerin in substantiiertem Form geltend macht, mit den angegriffenen

Bestimmungen der Gewinnspielsatzung werde in ihre Grundrechte als Rundfunkveranstalter nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 12 Abs. 1 GG unzulässigerweise eingegriffen. Dass sich aus den im Einzelnen genannten Ge- und Verboten jedenfalls für ein auf Call-In-Formate spezialisiertes Medienunternehmen wie die Antragstellerin belastende Rechtsfolgen ergeben, liegt auf der Hand und wird auch von der Antragsgegnerin nicht in Frage gestellt.

- 24 Die erforderliche Antragsbefugnis besteht auch insoweit, als sich die Gewinnspielsatzung über den Bereich des Rundfunks hinaus auf „vergleichbare Telemedien“ erstreckt (§ 1 Abs. 1 Alt. 2 GS). Es kann offen bleiben, ob die Antragstellerin auf diesem Feld ebenfalls tätig ist. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO verlangt für die Geltendmachung einer eigenen Rechtsverletzung nur die Darlegung, durch die angegriffene Rechtsvorschrift – hier also die Gewinnspielsatzung der Antragsgegnerin – in einem bestimmten Aspekt rechtlich betroffen zu sein (vgl. BVerwG vom 17.2.2005 NVwZ 2005, 695/696). Bei Normen, die nach dem Rechtsgedanken des § 139 BGB teilbar sind, ist die verwaltungsgerichtliche Kontrolle zwar auf den Teil des Normengefüges beschränkt, auf den sich die geltend gemachte Rechtsverletzung bezieht. Ein dennoch auf den gesamten Normenbestand zielender Normenkontrollantrag ist danach aber nur insoweit unzulässig, als er den Antragsteller nicht berührende Normteile erfasst, die schon aufgrund vorläufiger Prüfung offensichtlich und auch für den Antragsteller erkennbar unter Berücksichtigung der Ziele des Normgebers eigenständig lebensfähig und damit abtrennbar sind (BVerwG a.a.O.). Den Bestimmungen der Gewinnspielsatzung über Telemedien fehlt diese rechtliche Eigenständigkeit. Sie normieren keine telemedienspezifischen Anforderungen, sondern erweitern lediglich den Anwendungsbereich der zunächst für Rundfunkprogramme geltenden Ge- und Verbotsvorschriften auf die an die Allgemeinheit gerichteten Telemedienangebote. Im Falle einer Unwirksamklärung der übrigen Satzungsbestimmungen könnten die Vorschriften über Telemedien daher ebenfalls keinen Bestand haben.
- 25 II. Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin hat nicht in Bezug auf die Gewinnspielsatzung insgesamt (1.), jedoch hinsichtlich einzelner Bestimmungen Erfolg (2.).
- 26 1. Die Satzung beruht auf einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Normsetzungsermächtigung (a) und ist auch in einem ordnungsgemäßen Verfahren erlassen worden (b).

- 27 a) Die Gewinnspielsatzung findet in § 46 Satz 1 RStV eine landesgesetzliche Grundlage. Der von den Bundesländern abgeschlossene Rundfunkstaatsvertrag ist durch die vom Bayerischen Landtag erteilte Zustimmung (Art. 72 Abs. 2 BV) in bayerisches Landesrecht transformiert worden; er hat danach als Gesetz im materiellen Sinne den gleichen Rang wie ein Parlamentsgesetz (vgl. BayVGH vom 11.6.1964 BayVBl 1964, 332/333; BVerfG vom 7.5.1974 BVerfGE 37, 191/197).
- 28 § 46 Satz 1 RStV sieht vor, dass die Landesmedienanstalten gemeinsame Satzungen oder Richtlinien zur Durchführung (u. a.) des § 8 a RStV (Gewinnspiele) erlassen; in der Satzung oder Richtlinie sind insbesondere die Ahndung von Verstößen und die Bedingungen zur Teilnahme Minderjähriger näher zu bestimmen. Dieser gesetzliche Regelungsauftrag, der sich innerhalb des Freistaats Bayern auf die Antragsgegnerin als zuständige Landesmedienanstalt bezieht (vgl. Art. 10 Abs. 1 Satz 3 BayMG), verstößt nicht gegen höherrangiges Recht.
- 29 aa) Die in § 46 Abs. 1 RStV erteilte Ermächtigung zum Erlass gewinnspielbezogener Normen ist mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vereinbar. Der Landesgesetzgeber ist aufgrund der Art. 70 ff. GG nicht gehindert, Regelungen über Gewinnspiele im Rundfunk zu treffen oder eine landesrechtliche Stelle zum Erlass solcher Regelungen zu ermächtigen.
- 30 Die nach § 46 Satz 1 RStV durch Satzungen oder Richtlinien zu konkretisierenden Gebots- und Verbotsbestimmungen des § 8 a RStV, die auf Transparenz und Teilnehmerschutz abzielen, stellen keine allgemein verbraucherschützenden Vorschriften dar, die gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) der konkurrierenden Gesetzgebung unterlägen und für die der Bund in § 4 Nrn. 2 und 5, § 5 und § 5a UWG bereits eine abschließende Regelung getroffen haben könnte. Die im Rundfunkstaatsvertrag enthaltenen Sondervorschriften über Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele, die sowohl für öffentliche wie für private Veranstalter gelten, gehören vielmehr zum Bereich des Rundfunks, der gemäß Art. 30, 70 GG in die Legislativezuständigkeit der Länder fällt (vgl. BVerfG vom 28.2.1961 BVerfGE 12, 205/229). Diese kompetenzrechtliche Zuordnung folgt aus dem unmittelbaren Programmbezug der betreffenden Bestimmungen. Sie befassen sich nicht wie im Wettbewerbs- und Verbraucherschutzrecht lediglich mit „geschäftlichen Handlungen“ (§ 1 Satz 1, § 2 Abs. 1 Nr. 1 UWG), sondern reglementieren in erster Linie die aus der Freiheit des Rundfunks (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) abzuleitende Programmfreiheit, indem sie be-

stimmte Formen, Inhalte und Begleitumstände von Sendungen vorschreiben oder ausschließen. Dass damit die betroffenen Medienunternehmen auch in ihren wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten eingeschränkt werden, ändert – ähnlich wie bei den Werbebestimmungen des § 7 RStV (hierzu Vesting in Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2008, RdNr. 13 zu § 1 RStV) – nichts an dem primär rundfunkrechtlichen Sachzusammenhang.

31 Die in § 8 a Abs. 1 Sätze 2 bis 6, Abs. 2 RStV niedergelegten Anforderungen an eine „ordnungsgemäße Durchführung“ von Gewinnspielsendungen und Gewinnspielen sind aus grundrechtssystematischer Sicht als gesetzliche Ausgestaltungen der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) und nicht als Eingriffsgesetze im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG anzusehen. Sie normieren keine rechtlich eigenständigen, programmunabhängigen Verhaltenspflichten der Veranstalter, sondern definieren den Rahmen, innerhalb dessen der Normgeber Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele auch im Interesse der Veranstalter ermöglichen will. Die genannten Anforderungen präzisieren und legitimieren die in § 8 a Abs. 1 Satz 1 RStV getroffene Grundsatzentscheidung, wonach die im Rundfunk veranstalteten Gewinnspiele, selbst wenn es sich wie bei den Call-In-Formaten um zufallsabhängige entgeltliche Spiele und damit je nach Einsatzhöhe um Glücksspiele handelt (vgl. Bolay, MMR 2009, 669 ff.), keiner behördlichen Erlaubnis bedürfen, so dass die entsprechenden straf- oder bußgeldrechtlichen Vorschriften (§ 284 StGB, Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 AGGlüStV) keine Anwendung finden können. Der Rundfunkgesetzgeber hat mit dieser Entscheidung zugleich klargestellt, dass neben den zum Unterhaltungsprogramm gehörenden herkömmlichen Spielsendungen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 17 RStV i. d. F. des Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 18.12.2008, GVBl 2009 S. 193) auch die erst in neuerer Zeit aufgekommenen „interaktiven“ Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele, an denen sich das Publikum mittels individueller Kommunikationsmittel (insbes. Telefon) kostenpflichtig beteiligen kann, ein in Fernsehen und Hörfunk zulässiger Programminhalt sind und damit für private Rundfunkveranstalter eine erlaubte Einnahmequelle bilden (vgl. LT-Drs. 15/9667 S. 15).

32 Die darin liegende Erweiterung des programmlichen und wirtschaftlichen Betätigungsfelds soll die Vielfalt des Informationsangebots erhöhen und damit die Rundfunkfreiheit sichern. Dieses Ziel wird verfehlt, wenn ein Programmveranstalter über den Spielablauf und die Teilnahmebedingungen unzutreffend oder unzureichend informiert, so dass bei einer größeren Zahl von Rezipienten Fehlvorstellungen ent-

stehen können. Die erlaubnisfreie Zulassung von Gewinnspielen und Gewinnspielsendungen im Rundfunk bedarf daher ergänzender materiell- und verfahrensrechtlicher Vorgaben, wie sie in § 8 a Abs. 1 Sätze 2 bis 6, Abs. 2 RStV normiert sind.

- 33 Die genannten Vorschriften regeln zwar nicht bloß die medienspezifische Verpflichtung zur wahrheitsgemäßen und vollständigen Unterrichtung des Publikums, sondern dienen zugleich dem wirtschaftlichen Schutz der Spielteilnehmer und damit einem außerhalb der Rundfunkfreiheit liegenden Rechtsgut. Daraus allein lässt sich aber nicht folgern, dass es sich letztlich um Eingriffsgesetze handelte. Hiervon könnte nur gesprochen werden, wenn der Normgeber nicht bloß 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 Teilnehmer geschützt werden müssten. Für eine solche repressive Regelungsintention, wie sie z. B. dem Glücksspielstaatsvertrag (§ 1 GlüStV) oder dem Tabak- und Alkoholwerbverbot bei Jugendlichen (§ 6 Abs. 5 JMStV) zugrunde liegt, finden sich aber in der Bestimmung des § 8 a RStV keine hinreichenden Anhaltspunkte. Mit der erlaubnisfreien Zulassung von Gewinnspielsendungen und Gewinnspielen wird im Gegenteil zum Ausdruck gebracht, dass gegen die entsprechenden Programminhalte keine grundsätzlichen Bedenken bestehen.
- 34 Die im Rundfunkstaatsvertrag aufgestellten Anforderungen sind auch insoweit kein Grundrechtseingriff, als sie sich auf Kinder und Jugendliche beziehen. Zwar gehören nach Art. 5 Abs. 2 GG die „gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend“ zu den verfassungsrechtlichen Schranken, die der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Freiheit der Rundfunkberichterstattung entgegenstehen und daher Eingriffe in den grundrechtlichen Schutzbereich rechtfertigen können (vgl. BVerfG vom 16.6.1981 BVerfGE 57, 295/326). Jugendschutzbestimmungen in diesem (engeren) Sinne sind aber nur solche, die Kinder und Jugendliche vor entwicklungsbeeinträchtigenden oder entwicklungsgefährdenden Medieninhalten schützen sollen (BVerfG vom 23.3.1971 BVerfGE 30, 336/347), wie es beispielsweise im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (§ 1 JuMStV) oder im Jugendschutzgesetz (§ 14 Abs. 1 JuSchG) geschieht. Auf diese bereits bestehenden Schutzvorschriften verweist auch § 8 a Abs. 1 Satz 5 RStV, dem insoweit nur deklaratorische Bedeutung zukommen dürfte.

- 35 Soweit der Rundfunkstaatsvertrag darüber hinaus eine spezifische Schutzbedürftigkeit von Minderjährigen bei Gewinnspielsendungen und Gewinnspielen annimmt, geht es dagegen nicht um die ungestörte Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten, sondern nur um deren alterstypische geschäftliche Unerfahrenheit und die daraus resultierenden wirtschaftlichen Risiken. Der Normgeber fordert demzufolge nur die Festlegung besonderer „Bedingungen zur Teilnahme Minderjähriger“ (§ 46 Satz 1 Halbsatz 2 RStV) und verlangt nicht etwa, die Ausstrahlung von Gewinnspielsendungen auf bestimmte (Nacht-) Stunden zu beschränken. Daran wird deutlich, dass die noch nicht voll Geschäftsfähigen – anders als im Jugendschutzrecht – nicht von für sie schädlichen Informationsangeboten ferngehalten, sondern bloß vor wirtschaftlichen Nachteilen bewahrt werden sollen, die sich aus ihrer Beteiligung an Gewinnspielen im Rundfunk ergeben können. Da es auch hierbei letztlich um die Notwendigkeit bzw. Möglichkeit einer kinder- und jugendgerechten Information über den Spielablauf geht, sind die zugunsten Minderjähriger erlassenen Programmvorgaben ebenfalls als grundrechtsausgestaltende Gesetze im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu qualifizieren.
- 36 bb) Der Rundfunkgesetzgeber durfte in § 46 Satz 1 RStV die Antragsgegnerin als zuständige Landesmedienanstalt ermächtigen, zusätzliche Bestimmungen „zur Durchführung“ des § 8 a RStV zu erlassen.
- 37 Die nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gebotene rechtliche Ausgestaltung des Rundfunks unterliegt allerdings dem Vorbehalt des Gesetzes. Alle für die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit wesentlichen Entscheidungen, vor allem hinsichtlich des notwendigen Ausgleichs der miteinander kollidierenden Grundrechtspositionen, sind demzufolge vom (Landes-) Parlament zu treffen und dürfen nicht – durch ausdrückliche Ermächtigung oder durch zu unbestimmte Normierungen – der Exekutive überlassen werden (BVerfG vom 16.6.1981 BVerfGE 57, 295/320 f.). Diesen Anforderungen werden aber die Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags über Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele insgesamt gerecht.
- 38 Der parlamentarische Normgeber hat die gewinnspielbezogenen Programminhalte in § 8 a Abs. 1 Satz 1 RStV grundsätzlich für zulässig erklärt und diese Entscheidung in den nachfolgenden Einzelvorschriften durch eine Reihe von Geboten (Abs. 1 Sätze 2 und 4), Verboten (Abs. 1 Satz 3), Bedingungen (Abs. 1 Satz 6) und Verfahrenspflich-

ten (Abs. 2) im Interesse der möglichen Spielteilnehmer präzisiert. Er ist damit seinem grundrechtlichen Gestaltungsauftrag und seiner – aus der spezifischen Breitenwirkung und Suggestivkraft des Rundfunks (vgl. BVerfG vom 22.2.1994 BVerfGE 90, 60/87) resultierenden – Schutzpflicht gegenüber den Rezipienten in umfassender Weise nachgekommen. Die Komplexität und Variabilität des Gegenstands hat zwar zur Folge, dass die gesetzlichen Vorschriften in erheblichem Umfang auslegungs- und ausfüllungsbedürftig sind. Dies betrifft aber vornehmlich die Vollzugsebene und ändert nichts an der Feststellung, dass die grundrechtswesentlichen Entscheidungen über die Zulassung von Gewinnspielsendungen und Gewinnspielen in ausreichendem Umfang bereits im Rundfunkstaatsvertrag enthalten sind. Es steht daher nicht im Widerspruch zum Vorbehalt des Gesetzes, dass der Rundfunkgesetzgeber die für den Vollzug zuständigen Landesmedienanstalten über die Einzelfallanwendung hinaus ermächtigt hat, die vorhandenen Gesetzesregelungen in abstrakt-genereller Form zu konkretisieren, wobei dies nach § 46 Satz 1 RStV entweder durch untergesetzliche Rechtsnormen („Satzung“) oder durch normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften („Richtlinien“) erfolgen kann. Diese ergänzenden Ausführungsbestimmungen sollen keine im Rundfunkstaatsvertrag bestehenden Lücken füllen, sondern – auch im Interesse der Rundfunkanbieter – die Anwendungspraxis der Medienaufsichtsbehörden vereinheitlichen und verstetigen. Selbst wenn die danach erlassenen Bestimmungen den in § 8 a RStV vorgegebenen Rahmen teilweise überschreiten, deutet dies demzufolge nicht auf Regelungsdefizite in den rundfunkgesetzlichen Vorschriften über Gewinnspiele hin.

39 cc) Nach Auffassung des Senats bestehen auch keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen, dass die Landesmedienanstalt in § 46 Satz 1 RStV ermächtigt ist, die Durchführungsbestimmungen nicht nur in Form einer internen Richtlinie, sondern wahlweise auch in Gestalt einer außenwirksamen „Satzung“ und damit als (untergesetzliche) Rechtsnorm zu erlassen.

40 Die von der Antragsgegnerin gemäß § 46 RStV erlassenen Satzungen dürften allerdings nicht mehr dem Satzungsbegriff im herkömmlichem Sinne unterfallen. Gemeinhin gelten als Satzungen nur solche Rechtsvorschriften, die von einer dem Staat eingeordneten juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr gesetzlich verliehenen Autonomie mit Wirksamkeit für die ihr angehörigen und unterworfenen Personen erlassen werden (BVerfG vom 9.5.1972 BVerfGE 33, 125/156 m.w.N.). Die Verleihung von Satzungsautonomie zielt nach diesem Verständnis dar-

auf ab, gesellschaftliche Kräfte zu aktivieren, den entsprechenden gesellschaftlichen Gruppen die Regelung solcher Angelegenheiten, die sie selbst betreffen und die sie in überschaubaren Bereichen am sachkundigsten beurteilen können, eigenverantwortlich zu überlassen und dadurch den Abstand zwischen Normgeber und Normadressaten zu verringern (BVerfG a.a.O.). Die für den Satzungserlass zuständigen Selbstverwaltungsorgane müssen nach demokratischen Grundsätzen gebildet werden (BVerfG a.a.O. S. 157); durch Organisation und Verfahren muss gewährleistet werden, dass die Interessen der Satzungsunterworfenen angemessen zur Geltung kommen (vgl. BVerfG vom 13.7.2004 BVerfGE 111, 191/217).

- 41 An diesen verfassungsrechtlichen Legitimationserfordernissen für eine autonome Satzungsbefugnis fehlt es hier. Die Satzungsgebung durch die Landesmedienanstalt ist – auch über die Fälle des § 46 RStV hinaus – nicht Ausdruck einer „organisierten Beteiligung der sachnahen Betroffenen an den sie berührenden Entscheidungen“ (vgl. BVerfG vom 5.12.2002 BVerfGE 107, 59/92) und gehört somit nicht zum Bereich der (funktionalen) Selbstverwaltung. Dies folgt schon aus dem Umstand, dass die der Satzungsgewalt unterworfenen privaten Rundfunkanbieter weder den für den Satzungserlass nach Art. 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 BayMG zuständigen Medienrat wählen noch eigene Vertreter dorthin entsenden dürfen; die Besetzung erfolgt stattdessen nach einem gesetzlich bestimmten Proporz durch Entsendung einer vorgegebenen Zahl von Vertretern des Landtags, der Staatsregierung und verschiedener öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Organisationen (Art. 13 Abs. 1 Satz 1 BayMG). Mit dieser pluralistischen Zusammensetzung soll erreicht werden, dass sich das in der Gesellschaft bestehende Meinungsspektrum in den Entscheidungen des Medienrats widerspiegelt (vgl. Bornemann/Lörz, Bayerisches Mediengesetz, Bd. I, Stand Juni 2009, RdNr. 2 zu Art. 13); der Gedanke einer partizipatorischen Selbstverwaltung spielt demgegenüber keine Rolle.
- 42 Die Verleihung von Satzungsbefugnissen an Anstalten, die mangels Mitgliederbasis nicht demokratisch organisiert sein können, kommt als verfassungsrechtliche Ausnahme nur in Betracht, wenn und soweit zur Begründung auf eine funktionelle Sonderstellung zurückgegriffen werden kann (vgl. Ossenbühl in Isensee/Kirchhof, HdStR, Bd. III, 3. Aufl. 2007, RdNrn. 15 u. 26 zu § 105). Die Satzungshoheit der Antragsgegnerin lässt sich daher nicht generell mit dem Hinweis rechtfertigen, dass ihr als einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts in Art. 10 Abs. 1 Satz 2 BayMG das „Recht der Selbstverwaltung“ zuerkannt worden ist (so aber Borne-

mann/Lörz, a.a.O., RdNr. 14 zu Art. 10). Diese gesetzlich garantierte Autonomie kann sich, soweit sie über die Regelung interner Angelegenheiten wie Geschäftsordnung (Art. 10 Abs. 3 BayMG), Personalwirtschaft und (Binnen-) Organisation hinausgeht, nur auf die in Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV gründende und in Art. 2 BayMG festgeschriebene Aufgabe der Antragsgegnerin als öffentlich-rechtlicher „Träger“ des privaten Rundfunks in Bayern beziehen. Der grundrechtssichernde Organisationsauftrag, dessen Erfüllung sich im Rahmen von Zulassungs- und Vergabeentscheidungen im Einzelfall auch auf Programminhalte und Programmgestaltung auswirken kann, muss der staatlichen Einflussnahme prinzipiell entzogen sein (vgl. BVerfG vom 4.11.1986 BVerfGE 73, 118/182 f.; vom 5.2.1991 BVerfGE 83, 238/323 f.), so dass diesbezüglich die funktionelle Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Landesmedienanstalt einschließlich „autonomer“ Normsetzungsbefugnisse als unabdingbar erscheint (vgl. BayVGH vom 21.1.1998 VGH n.F. 51, 90/95 = BayVBI 1998, 496/498).

- 43 Auf das Verfassungsgebot der Staatsferne des Rundfunks und die daraus abgeleitete Anstaltsautonomie der Antragsgegnerin kann dagegen nicht zurückgegriffen werden, wenn es lediglich darum geht, vom Gesetzgeber erlassene Ausgestaltungsvorschriften wie § 8 a RStV mittels untergesetzlicher Durchführungsbestimmungen zu konkretisieren. Die Landesmedienanstalt muss in solchen Fällen nicht deshalb eine Satzung erlassen, weil genauere oder abschließende Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag verfassungsrechtlich unzulässig gewesen wären. Die Rechtsetzungsermächtigung beruht hier vielmehr auf dem Gedanken, dass die für die Medienaufsicht zuständige Stelle (vgl. §§ 35 ff. RStV) die vielfältigen programmlichen Gestaltungsmöglichkeiten, die sich durch technische und konzeptionelle Neuerungen fortlaufend ändern, aufgrund ihrer Vollzugserfahrung besonders sachkundig erfassen und bewerten kann (ähnlich Vesting, Die Verwaltung 35 [2002], 433/454 ff.). Die Landesmedienanstalt ist damit besser als der Parlamentsgesetzgeber in der Lage, die allgemeinen Regelungen des Staatsvertrags in konkrete Einzelbestimmungen umzusetzen und diese kurzfristig an neue Entwicklungen anzupassen (Hertel/Schulz in Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2008, RdNr. 9 zu § 9 JMStV). Dass dabei keine einseitig exekutivische Sichtverengung eintritt und parlamentarische Kontrolle möglich bleibt, wird durch die pluralistische Binnenstruktur des Medienrats sichergestellt, in dem neben wichtigen gesellschaftlichen Verbänden auch die dem Landtag angehörenden Parteien und Wählergruppen maßgebend vertreten sind. Die Verbindung dieser repräsentativ-kooperativen Organisationsform

mit der unmittelbaren Praxiserfahrung der unabhängigen Aufsichtsbehörde erscheint aus der Sicht des Rundfunkgesetzgebers als besonders geeigneter Weg, um zu ausgewogenen und sachgerechten Detailregelungen zu gelangen (zustimmend Lauder in Hahn/Vesting, a.a.O., RdNr. 17 zu § 46 a RStV). Da der Gedanke einer funktionsadäquaten Aufgabenverteilung kein bloßer Zweckmäßigkeitssichtspunkt ist, sondern ein anerkanntes Verfassungsprinzip darstellt (vgl. BVerfG vom 18.12.1984 BVerfGE 68, 1/86; vom 14.7.1998 BVerfGE 98, 218/251), lassen sich damit wohl auch solche Rechtsetzungsbefugnisse der Landesmedienanstalt rechtfertigen, die wie in den Fällen des § 46 RStV nur eine Konkretisierung gesetzlicher Grundsatzentscheidungen zum Gegenstand haben und nicht zugleich Ausdruck der notwendigen Staatsferne des Rundfunks sind.

44 Die vergleichsweise schmale verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlage des anstaltlichen Normgebers hat allerdings zur Folge, dass dessen Regelungsspielraum deutlich geringer sein muss als der eines mitgliederschaftlich verfassten Selbstverwaltungsträgers mit echter Satzungsautonomie. Ungeachtet der missverständlichen Bezeichnung als „Satzung“ besteht hier daher eine ähnlich enge Bindung an die Vorgaben des Parlamentsgesetzgebers wie beim Erlass gesetzesauffüllender Rechtsverordnungen durch staatliche Behörden (vgl. dazu Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Bayerische Verfassung, 2009, RdNr. 36 zu Art. 55). Da die Mitglieder des Medienrats nicht durch Wahlen unmittelbar demokratisch legitimiert sind, darf sich in den gemäß § 46 RStV satzungsmäßig erlassenen „Durchführungsbestimmungen“ kein eigenständiger politischer Gestaltungswille manifestieren; die betreffenden Vorschriften haben sich vielmehr ausschließlich am Regelungswillen des Gesetzgebers zu orientieren (vgl. BayVerfGH vom 5.5.2003 VerfGH 56, 75/88; BVerfG vom 8.6.1988 BVerfGE 78, 249/273). Auch beim Erlass der streitgegenständlichen Satzung über Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele ist es demnach der Antragsgegnerin verwehrt, ihre eigene Wertvorstellungen zur Geltung zu bringen oder die vom Gesetz verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe (z. B. „Interessen der Teilnehmer“, § 8 a Abs. 1 Satz 3 RStV) als Ermächtigung zur selbständigen Weiterentwicklung des gesetzlichen Schutzkonzepts zu verstehen. Sie muss sich stattdessen darauf beschränken, das aus dem Rundfunkstaatsvertrag erkennbare Regelungsprogramm in vollzugsfähige Einzelbestimmungen umzusetzen.

45 dd) Aus § 8 a RStV ergeben sich hinreichend genaue Vorgaben für die in § 46 RStV geforderten gewinnspielbezogenen Durchführungsbestimmungen. Damit erfüllt die

Vorschrift sowohl die (primär landesverfassungsrechtlichen) Voraussetzungen, unter denen Regelungsbefugnisse vom Parlament an einen untergesetzlichen Normgeber delegiert werden dürfen (vgl. Lindner a.a.O. RdNr. 38 ff.), als auch die aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abzuleitenden generellen Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit von Rechtsnormen.

- 46 Gesetzliche Regelungen müssen es den Normunterworfenen ermöglichen, die Rechtslage so genau zu erkennen, dass sie ihr Verhalten danach ausrichten können (BVerfG vom 27.11.1990 BVerfGE 83, 130/145 m.w.N.). Im Falle einer Ermächtigung zum exekutivischen Normerlass muss daher der Bürger bereits aus dem ermächtigenden Gesetz hinreichend deutlich ersehen können, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz davon Gebrauch gemacht werden wird und welchen möglichen Inhalt die darauf gestützten Normen haben können (Lindner a.a.O. RdNr. 38 m.w.N.). Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine Norm keine unbestimmten Rechtsbegriffe enthalten oder keine Auslegungsprobleme aufwerfen dürfte. Dem Bestimmtheitserfordernis ist vielmehr genügt, wenn diese Probleme mit herkömmlichen juristischen (Auslegungs-) Methoden bewältigt werden können (vgl. BVerfG vom 24.7.1963 BVerfGE 17, 67/82). Die Vorschriften des § 8 a RStV werden diesen Anforderungen gerecht. Ihre wesentlichen Tatbestandsmerkmale lassen sich durch Auslegung so weit konkretisieren, dass der vom Rundfunkgesetzgeber verfolgte Regelungszweck und damit auch der Ermächtigungsrahmen für den Satzungsgeber deutlich erkennbar wird.
- 47 Auf eine Legaldefinition des Begriffs „Gewinnspiel“ konnte im Rundfunkstaatsvertrag verzichtet werden, da es sich um einen seit langem eingeführten und durch vielfältige Judikatur konturierten Rechtsbegriff handelt (vgl. § 4 Abs. 1 Nrn. 5 und 6 UWG), der in das Rundfunkrecht übernommen wurde. Die allgemeine Unterscheidung zwischen (Einzel-) Gewinnspielen und Gewinnspielsendungen musste der Gesetzgeber ebenfalls nicht näher erläutern, da sie sich bereits anhand der Definition des § 2 Abs. 2 Nr. 2 RStV erschließt. Dass die normativ geprägten Begriffe „Teilnehmerschutz“ (§ 8 a Abs. 1 Satz 2 RStV), „Interessen der Teilnehmer“ (§ 8 a Abs. 1 Satz 3 RStV) und „Jugendschutz“ (§ 8 a Abs. 1 Satz 5 RStV) nicht in einem umfassenden Sinne zu verstehen sind, sondern die Veranstalter lediglich zu einer fairen und transparenten Spielgestaltung und –präsentation verpflichten, folgt bereits aus dem Regelungszusammenhang mit den übrigen Einzelvorschriften, so dass es auch insoweit keiner Klarstellung im Gesetz bedurfte. Die in § 8 a Abs. 2 RStV normierten Vorlage- und Auskunftspflichten können ebenfalls nicht als zu unbestimmt angesehen werden, da

sie ausdrücklich nur die für den Überprüfungszweck erforderlichen Unterlagen bzw. Informationen betreffen und sich demzufolge durch eine systematische und teleologische Auslegung hinreichend präzisieren lassen.

- 48 Insgesamt bestehen somit keine durchgreifenden Bedenken hinsichtlich der erforderlichen Bestimmtheit des § 8 a RStV, so dass die dortigen Regelungen eine wirksame Grundlage für die Normsetzungsermächtigung des § 46 Satz 1 RStV abgeben. Ob sie im Hinblick auf die im Gesetz geforderte Ahndung von Satzungsverstößen (§ 46 Satz 1 2. Halbsatz i. V. m. § 49 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 RStV) auch den speziellen Anforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG gerecht werden, ist hier nicht zu entscheiden, da die entsprechende Bestimmung der Gewinnspielsatzung (§ 13 GS) nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist.
- 49 ee) Der Landesgesetzgeber hat mit der Vorschrift des § 46 Satz 1 RStV auch nicht deshalb gegen verfassungsrechtliche Grundsätze verstoßen, weil das Gesetz den Erlass einer „gemeinsamen“ Satzung aller Landesmedienanstalten fordert.
- 50 Die Medienanstalten der anderen Bundesländer hätten allerdings selbst auf staatsvertraglichem Wege nicht zu einer förmlichen Mitwirkung am Satzungsbeschluss der Antragsgegnerin ermächtigt werden dürfen; dies würde die grundgesetzlich begründete Verbandskompetenz des Freistaats Bayern verletzen (vgl. BVerfG vom 15.3.1960 BVerfGE 11, 6/19; Oldiges, DÖV 1989, 873/877 f.). Die in § 46 Satz 1 RStV normierte Verpflichtung zum gemeinsamen Satzungserlass zielt jedoch ersichtlich nicht auf einen solchen interföderativen Rechtsakt, sondern verlangt ähnlich wie § 35 Abs. 10 Satz 4, Abs. 11 Satz 2 RStV nur, dass für alle Bundesländer Satzungen mit gleichem Wortlaut erlassen werden (vgl. Schulz in Hahn/Vesting a.a.O. RdNr. 63 ff. zu § 53 RStV). Die hierzu erforderliche inhaltliche Abstimmung während des Normgebungsverfahrens ändert nichts an der in dem jeweiligen Landesmediengesetz (z. B. Art. 10 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Art. 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 BayMG) festgelegten alleinigen Satzungsbefugnis der einzelnen Medienanstalt.
- 51 Mit dem staatsvertraglich zwingenden Übereinstimmungsgebot erhält freilich jede einzelne Anstalt im Dissensfall die Möglichkeit, den Satzungserlass in allen anderen Bundesländern zu blockieren. Auch diese Einräumung einer Vetoposition lässt sich aber nicht mit einer (verfassungswidrigen) Übertragung von landesrechtlicher Regelungsmacht an auswärtige Hoheitsträger gleichsetzen. Mit dem materiellen Konsens-

erfordernis will der Gesetzgeber nur verhindern, dass die durch den Rundfunkstaatsvertrag auf formellgesetzlicher Ebene erreichte Einheitlichkeit durch divergierende Ausführungsbestimmungen in den einzelnen Bundesländern wieder verloren geht. Diese Zielsetzung entspricht der speziellen verfassungsrechtlichen Kooperations- und Koordinierungspflicht der Länder im Bereich des Rundfunks (vgl. BVerfG vom 4.11.1986 BVerfGE 73, 118/196; Schuler-Harms in Hahn/Vesting a.a.O. RdNr. 3 ff. vor § 35 RStV). In der von § 46 Satz 1 RStV geforderten wortgetreuen Übereinstimmung der Satzungstexte liegt somit nur eine (zusätzliche) Beschränkung des den Medienanstalten erteilten Regelungsauftrags mit dem Ziel, eine bundesweit einheitliche Auslegung und Anwendung der staatsvertraglichen Vorschriften zu erreichen.

- 52 ff) Es verstößt nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), dass die nach § 46 RStV zu erlassende Gewinnspielsatzung wegen der systematischen Stellung der Ermächtigungsnorm im III. Abschnitt des Rundfunkstaatsvertrags („Vorschriften für den privaten Rundfunk“, §§ 20 bis 47 RStV) nur auf private Veranstalter und nicht auch auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten Anwendung finden kann.
- 53 Zwar gelten die in § 8 a RStV niedergelegten gesetzlichen Anforderungen an Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele ebenso für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wie für den privaten, so dass für beide Bereiche aus normativer Sicht ein gleichartiger Konkretisierungsbedarf besteht. Anders als beim Privatrundfunk lässt sich dieser Bedarf aber bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten – nach nicht zu beanstandender Einschätzung des Gesetzgebers – bereits durch den Erlass eigener anstaltsinterner Richtlinien erfüllen, wie sie in § 16 f RStV vorgeschrieben sind. Private und öffentliche Programmveranstalter unterscheiden sich, was die Effektivität des staatsvertraglich gebotenen Teilnehmerschutzes bei Gewinnspielen angeht, aufgrund ihrer verschiedenartigen Finanzierungs- und Organisationsstruktur so erheblich, dass auch hinsichtlich der Bindung an die von den Medienaufsichtsbehörden erlassenen Durchführungsbestimmungen differenziert werden durfte.
- 54 Vor allem in dem von § 8 a Abs. 1 Satz 5 2. Halbsatz RStV ausdrücklich erwähnten Verbot der Einnahmeerzielung aus dem Angebot von Telefonmehrwertdiensten (§ 13 Abs. 1 Satz 3 RStV) liegt eine Besonderheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die den wirtschaftlichen Anreiz zur Durchführung von Gewinnspielen und damit auch die Möglichkeit einer Schädigung von Teilnehmern wesentlich vermindert. Wegen ihres verfassungsrechtlich garantierten Anspruchs auf eine funktions- und bedarfsgerechte

Mittelausstattung vorrangig über Rundfunkgebühren (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 RStV; BVerfG vom 22.2.1994 BVerfGE 90, 60/90 m.w.N.) sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht in gleicher Weise wie die privaten Veranstalter auf die Erschließung sonstiger Finanzierungsquellen angewiesen. Sie unterliegen überdies wegen ihres öffentlichen Auftrags als Träger der Grundversorgung besonderen internen und externen Kontrollen durch unabhängige Organe (vgl. Art. 6 ff., Art. 24 BayRG). Eine übermäßige Kommerzialisierung des Programms zu Lasten der Rundfunkteilnehmer ist daher beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk weniger zu erwarten als bei den Privatsendern, die als Wirtschaftsunternehmen in erster Linie auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind. Ob diese wesentlichen Unterschiede auch die Beschränkung der Bußgeldtatbestände des § 49 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 RStV auf private Rundfunkveranstalter rechtfertigen können (grds. bejahend OLG Celle vom 16.5.1997 ZUM 1997, 834/836; OLG Zweibrücken vom 25.6.1998 GewArch 1998, 414/416; ablehnend Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, Stand Juli 2009, Bd. II, RdNr. 7 zu § 49 RStV m.w.N.), kann hier offen bleiben. Sie bilden jedenfalls einen hinreichenden sachlichen Grund dafür, die öffentlich-rechtlichen Sender von der Bindung an die Gewinnspielsatzung der Landesmedienanstalten freizustellen.

55 b) Die angegriffene Gewinnspielsatzung ist vom Medienrat der Antragsgegnerin als dem nach Art. 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 BayMG zuständigen Organ in einem ordnungsgemäßen Verfahren erlassen worden.

56 aa) Ausdrückliche gesetzliche Anforderungen bestehen für das Normsetzungsverfahren nur dahingehend, dass die Landesmedienanstalten beim Erlass der gemeinsamen Satzung das Benehmen mit den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und dem ZDF herzustellen haben (§ 46 Satz 2 RStV). Dieser Verpflichtung sind die Medienanstalten vor der endgültigen Beschlussfassung über die Gewinnspielsatzung in der gebotenen Weise nachgekommen. Wie sich aus den zwei von der Antragsgegnerin vorgelegten Schreiben des Vorsitzenden der Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten (ZAK) vom 13. November 2008 ergibt (Bl. 286 f. der Gerichtsakten), wurde der zuvor von der Gesamtkonferenz der Landesmedienanstalten beschlossene Entwurf einer gemeinsamen Gewinnspielsatzung im Rahmen des Verfahrens zur Benehmensherstellung sowohl dem Intendanten des Saarländischen Rundfunks als (damaligem) ARD-Vorsitzenden als auch dem ZDF-Intendanten jeweils mit einer Frist zur Stellungnahme zugeleitet. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurden damit über ihre zuständigen Vertre-

tungsorgane (§ 3 Abs. 1 u. 2 ARD-Satzung; § 27 Abs. 1 Satz 1 ZDF-Staatsvertrag) am Verfahren beteiligt.

- 57 Ob das von den Justiziarern des Südwestrundfunks und des Zweiten Deutschen Fernsehens unterzeichnete Antwortschreiben der Anstalten vom 12. Dezember 2008 (Bl. 368 der Behördenakten) auf einer entsprechenden Bevollmächtigung durch die jeweiligen Intendanten beruhte, kann dahinstehen. Selbst wenn die im Namen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten abgegebenen Stellungnahmen intern nicht autorisiert gewesen sein sollten, könnte dies keinesfalls die Wirksamkeit der Satzung in Frage stellen, da es sich um keinen Verstoß gegen eine von den Landesmedienanstalten zu beachtende Verfahrenspflicht handeln würde. Es kommt daher auch nicht auf die Frage an, ob der Justiziar des Südwestrundfunks sich bereits im Jahr 2008 für die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten äußern durfte, obwohl sein Sender erst mit Beginn des Kalenderjahres 2009 die Funktion der geschäftsführenden ARD-Anstalt übernahm.
- 58 Die Benehmensherstellung nach § 46 Satz 2 RStV setzt entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht voraus, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihrerseits bereits gewinnspielbezogene Regelungen – hier in Form von Richtlinien nach § 16 f RStV – erlassen oder konzipiert haben, so dass eine wechselseitige inhaltliche Abstimmung möglich wäre. Für eine solche Forderung nach gleichzeitigem Erlass der Durchführungsbestimmungen finden sich im Rundfunkstaatsvertrag keine Anhaltspunkte. Ein „gemeinsamer Erfahrungsaustausch“ zwischen Landesmedien- und Landesrundfunkanstalten wird in § 46 Satz 2 RStV ebenso wie in § 16 f Satz 2 RStV nicht schon für das jeweilige Erlassverfahren, sondern nur für die nachfolgende Anwendung der Richtlinien gefordert. Die Medienanstalten konnten daher schon im Jahr 2008, obwohl zu diesem Zeitpunkt noch keine Gewinnspielrichtlinien nach § 16 f RStV vorlagen, das Benehmen mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten herstellen und danach ihr eigenes Normsetzungsverfahren zum Abschluss bringen.
- 59 Ob es zu einer rechtmäßigen Herstellung des Benehmens auch gehört, dass sich die Landesmedienanstalten mit der von den Rundfunkanstalten vertretenen Position nachweislich in der Sache auseinandergesetzt haben (so für den umgekehrten Fall Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, a.a.O., RdNr. 3 zu § 16 a RStV), erscheint zumindest fraglich, da der Rechtsbegriff des „Benehmens“ generell nur verlangt, dass die andere Stelle über die geplante Maßnahme informiert wird und Gelegenheit zur

Stellungnahme erhält (vgl. BVerwG vom 29.4.1993 BVerwGE 92, 258/262). Die Frage nach einer darüber hinausgehenden Beachtungspflicht kann hier aber dahinstehen. Das kurze Antwortschreiben der Justiziere vom 12. Dezember 2008 bot für eine inhaltliche Auseinandersetzung ersichtlich keinen Anlass, da es lediglich den abweichenden Regelungsbedarf im öffentlichen Rundfunk erläuterte und zum vorgelegten Satzungsentwurf keine Aussage enthielt. Die Landesmedienanstalten haben somit ihre gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestehenden Verfahrenspflichten in jedem Falle ausreichend erfüllt, so dass nicht mehr geprüft werden muss, ob ein etwaiger Verfahrensverstoß im Vorfeld des Satzungserlasses zur Unwirksamkeit der Norm hätte führen können (vgl. dazu – ablehnend – BVerwG vom 25.10.1979 BVerwGE 59, 48/50).

60 bb) Eine zwingende Verpflichtung zur Beteiligung der privaten Rundfunkanbieter am Normsetzungsverfahren sieht die gesetzliche Ermächtigungsnorm des § 46 RStV nicht vor. Selbst wenn sich ein solches Gebot hier – etwa wegen des eng begrenzten Adressatenkreises der Satzung und der funktionellen Sonderstellung der Landesmedienanstalten – ausnahmsweise aus der Verfassung ableiten ließe (vgl. Schulz in Hahn/Vesting, a.a.O., RdNr. 65 zu § 53 RStV; allgemein Möstl in Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2005, § 18 RdNrn. 18 ff.; generell verneinend BVerfG vom 25.5.1976 BVerfGE 42, 191/205), wäre jedenfalls nicht dagegen verstoßen worden. Die betroffenen Medienunternehmen haben, wie sich aus der vorgelegten Akte zum Normaufstellungsverfahren ergibt, mehrfach schriftlich und mündlich Gelegenheit erhalten, sich zu den geplanten Satzungsbestimmungen zu äußern.

61 cc) Ob der Medienrat der Antragsgegnerin die damals vorgebrachten Einwände und auch alle übrigen entscheidungsrelevanten Umstände vor seiner Beschlussfassung ausreichend zur Kenntnis genommen und umfassend abgewogen hat, lässt sich mangels einer amtlichen Satzungs begründung im Nachhinein nicht mehr feststellen. Die Rechtmäßigkeit der erlassenen Bestimmungen hängt aber nicht von der Fehlerfreiheit des organinternen Entscheidungsfindungsprozesses ab. Bei der richterlichen Kontrolle untergesetzlicher Normen kommt es, soweit keine anderweitigen Rechtsvorschriften bestehen, nur auf das Ergebnis des Rechtsetzungsverfahrens in Gestalt der jeweils erlassenen Vorschrift an, nicht dagegen auf die Motive dessen, der an dem Erlass mitgewirkt hat (BVerwG vom 10.1.2007 NVwZ 2007, 958 m.w.N.). Das auch bei exekutivischen Rechtsetzungsakten bestehende normative Ermessen wird

erst dann rechtswidrig ausgeübt, wenn die getroffene Entscheidung in Anbetracht des Zweckes der Ermächtigung objektiv unvertretbar oder unverhältnismäßig ist. Einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung des Abwägungsvorgangs bedarf es bei untergesetzlichen Normen nur, wenn der Normgeber ausdrücklich an gesetzliche Abwägungsdirektiven gebunden ist, wie sie etwa im Bauplanungsrecht bestehen. Fehlt es daran, so kann die Rechtswidrigkeit der Norm nicht mit Mängeln im Abwägungsvorgang begründet werden, sondern nur damit, dass das Ergebnis des Normsetzungsverfahrens den anzulegenden rechtlichen Maßstäben nicht entspricht (BVerwG a.a.O.).

- 62 2. Die angegriffene Gewinnspielsatzung ist, da einige ihrer Bestimmungen von der gesetzlichen Ermächtigungsnorm nicht gedeckt sind, in Teilen ungültig und damit im vorliegenden Normenkontrollverfahren für unwirksam zu erklären (§ 47 Abs. 5 Satz 2 1. Halbsatz VwGO). Nachdem es sich dabei jeweils um punktuelle Einzelregelungen handelt, die mit den nicht zu beanstandenden Normen in keinem untrennbaren Sachzusammenhang stehen, führen die partiellen Rechtsverstöße nicht zur Unwirksamkeit der gesamten Satzung. Die verbleibenden Regelungen bilden in ihrer Gesamtheit eine sinnvolle Grundlage für den Gesetzesvollzug, so dass ihr Fortbestand dem erkennbaren Willen des Normgebers entspricht (vgl. BVerwG vom 28.8.1991 NVwZ 1992, 567 m.w.N.).
- 63 a) Die Erstreckung des Geltungsbereichs der Satzung über den Bereich des Rundfunks hinaus auf die sogenannten vergleichbaren Telemedien (§ 1 Abs. 1 GS), also vor allem auf Gewinnspielangebote im Internet, findet in den Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags keine tragfähige Grundlage.
- 64 Nach der im 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag mit Wirkung zum 1. September 2008 neu eingeführten Vorschrift des § 58 Abs. 3 RStV (seit Inkrafttreten des 12. RÄndStV vom 18.12.2008 [GVBl 2009 S. 193]: § 58 Abs. 4 RStV) gilt für die in den vergleichbaren Telemedien (Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind) veranstalteten Gewinnspiele nur § 8 a RStV entsprechend, nicht dagegen § 46 RStV. Bereits dieser eindeutige Wortlaut spricht dafür, dass der Rundfunkgesetzgeber lediglich den Anwendungsbereich der von ihm selbst erlassenen Gewinnspielsvorschriften auf solche Telemedien ausdehnen wollte (Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, a.a.O., RdNr. 7 zu § 58 RStV), ohne dabei zugleich den Landesmedienanstalten ein hierauf bezogenes Satzungsrecht zu verleihen.

- 65 Die Vorschriften des § 8 a RStV bedürfen allerdings wohl auch nach der Vorstellung des Gesetzgebers, wie sie aus den §§ 16 f, 46 RStV erkennbar wird, einer näheren Konkretisierung durch untergesetzliche Bestimmungen. Im Fehlen einer diesbezüglichen Ermächtigung für den Bereich der Telemedien kann daher eine unbeabsichtigte Regelungslücke gesehen werden, die den praktischen Vollzug zumindest erschwert. Diese Lücke lässt sich jedoch nicht durch eine analoge Anwendung der den privaten Rundfunk betreffenden Ermächtigungsnorm des § 46 RStV schließen, da insoweit keine vergleichbare Normsituation gegeben ist. Einer erweiternden Auslegung der Vorschrift stehen zudem verfassungsrechtliche Gründe entgegen.
- 66 Im Freistaat Bayern wird die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen für Telemedien und damit auch der gemäß § 58 Abs. 4 RStV (früher: § 58 Abs. 3) entsprechend geltenden Anforderungen aus § 8 a RStV anders als beim Privatrundfunk nicht durch die Landesmedienanstalt überwacht. Landesweit zuständig ist dafür nach § 59 Abs. 2 RStV i. V. m. § 1 des Gesetzes zur Ausführung des Rundfunkstaatsvertrags und des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (G. vom 24.7.2003 GVBI S. 480, geändert durch G. vom 25.10.2007 GVBI S. 720) vielmehr die Regierung von Mittelfranken. Wäre diese Staatsbehörde in ihrer gesetzessvollziehenden Tätigkeit nicht den Verordnungen und Richtlinien des zuständigen Ministeriums, sondern den satzungrechtlichen Vorgaben der Antragsgegnerin als einer staatsunabhängigen Anstalt unterworfen, so läge darin eine organisationsrechtliche Anomalie, die sich schon im Hinblick auf den in Art. 55 Nr. 2, Nr. 5 Satz 1 BV normierten Grundsatz der Behördenhierarchie schwerlich begründen ließe. Vor allem jedoch fehlte es insoweit an der verfassungsrechtlich geforderten Legitimation zum Erlass von Rechtsnormen. In den Fällen des § 46 RStV beruht die Satzungsermächtigung der Landesmedienanstalten, wie oben gezeigt (II.1.a.cc), ganz wesentlich auf der als Rundfunkaufsichtsbehörde gewonnenen unmittelbaren Praxiserfahrung. Für Bereiche, in denen mangels eigener Vollzugszuständigkeit keine spezifische Sachkenntnis besteht, darf der staatsunabhängigen Medienanstalt keine Rechtsetzungsmacht übertragen werden.
- 67 Das Fehlen einer gesetzlichen Ermächtigung in Bezug auf die Telemedien hat zur Folge, dass die in § 1 Abs. 1 GS enthaltenen Worte „und vergleichbare Telemedien (Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind)“ und die daran anknüpfenden selbständigen Definitionselemente in § 2 Nrn. 1 und 2 GS („oder eines Telemedien-

angebotes“; „oder eines Telemedienangebots“) sowie die für Telemedien geltende Sonderbestimmung des § 11 Abs. 5 GS unwirksam sind.

- 68 b) Abgesehen von den auf Telemedien bezogenen Satzteilen sind die in § 2 GS vorgenommenen Begriffsbestimmungen rechtlich nicht zu beanstanden.
- 69 Die in § 2 Nrn. 1 und 2 GS enthaltenen Definitionen, die sich innerhalb des vom Rundfunkstaatsvertrag vorgegebenen Rahmens bewegen (s.o. II.1.a.dd.), grenzen auf sachgerechte Weise anhand eines präzise bestimmbar zeitlichen Kriteriums („mehr als 3 Minuten Länge“) die beiden zentralen Gesetzesbegriffe „Gewinnspiel“ und „Gewinnspielsendung“ voneinander ab. Dass diese prinzipielle Zweiteilung, die für eine hinreichend differenzierte, am Übermaßverbot ausgerichtete Konkretisierung der gesetzlichen Gewinnspielregelungen unverzichtbar erscheint, auf willkürlichen Erwägungen beruhen oder den tatsächlichen Verhältnisse im Privatrundfunk nicht gerecht werden könnte, ist weder ersichtlich noch von der Antragstellerin nachvollziehbar dargelegt worden.
- 70 Ebenfalls vom Regelungsermessen des untergesetzlichen Normgebers gedeckt ist die Legaldefinition des Begriffs „Teilnahme“ (§ 2 Nr. 3 GS), die entsprechend den Intentionen des Rundfunkgesetzgebers nicht erst an den eigentlichen Spielvorgang anknüpft, sondern bereits den Versuch einer Kontaktaufnahme zu dem Anbieter genügen lässt, so dass die aus dem Teilnehmerstatus folgenden Schutzpflichten von Beginn an wirksam werden können.
- 71 Auch mit der Bestimmung des Begriffs „unentgeltlich“ in § 2 Nr. 4 GS wird der gesetzliche Ermächtigungsrahmen nicht überschritten. Der Satzungsgeber hat mit den hier – für die einzelnen Kommunikationsmittel jeweils unterschiedlich – festgelegten Bagatellgrenzen keinen in § 8 a RStV vorgegebenen Rechtsbegriff spezifizieren, sondern die Unentgeltlichkeit erklärtermaßen allein „im Sinne der Satzung“ definieren bzw. fingieren wollen. Die Begriffsbestimmung des § 2 Nr. 4 GS ist daher im Zusammenhang zu sehen mit der weiteren Vorschrift des § 3 Abs. 4 GS, die – ungeachtet ihrer systematischen Stellung – nicht nur die Anwendung der Minderjährigenschutzvorschriften des § 3 Abs. 1 bis 3 GS, sondern auch die Protokollierungsverpflichtung des § 5 Abs. 2 Satz 1 GS sowie einzelne Hinweispflichten nach § 10 Abs. 1 und 2 GS in den Fällen „unentgeltlicher Angebote“ ausschließt. Die Festlegung einer (vom alltäglichen Sprachverständnis abweichenden) Grenze der „Unentgeltlichkeit“ stellt

demnach nur ein regelungstechnisches Mittel dar, um den Anwendungsbereich einiger nachfolgender Bestimmungen einzuschränken und damit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen. Der Satzungsgeber hat sich dabei hinsichtlich der einzelnen Kommunikationswege erkennbar an den reinen Verbindungskosten orientiert (Telefon: 0,14 Euro; SMS: 0,20 Euro; Post: Kosten einer Postkarte), wobei er angesichts der unterschiedlichen und sich häufig ändernden Preise auf dem Telekommunikationsmarkt eine gewisse Pauschalierung vornehmen durfte. Die hinter der Privilegierung des § 2 Nr. 4 i. V. m. § 3 Abs. 4 GS stehende generelle Erwägung, dass ein geringerer normativer Schutzbedarf bei solchen Gewinnspielangeboten besteht, die dem Veranstalter keine Gewinnerzielung durch Teilhabe an erhöhten Telekommunikationskosten ermöglichen, entspricht ersichtlich den Regelungszielen des § 8 a RStV und verstößt auch im Übrigen nicht gegen höherrangiges Recht.

- 72 c) Die unter dem genannten Anwendungsvorbehalt des § 3 Abs. 4 GS stehenden weiteren Einzelbestimmungen des § 3 GS („Jugendschutz“) sind von der staatsvertraglichen Normsetzungsermächtigung ebenfalls gedeckt.
- 73 Der in § 8 a Abs. 1 Satz 5 RStV enthaltene pauschale Verweis auf die „Belange des Jugendschutzes“ rechtfertigt allerdings, wie in anderem Zusammenhang dargelegt (s.o. II.1.a.aa.), für sich genommen noch nicht den in § 3 Abs. 1 GS vorgesehenen partiellen Ausschluss von Kindern und Jugendlichen von Gewinnspielsendungen bzw. Gewinnspielen. Eine hinreichende Grundlage bietet insoweit aber der altersspezifische Normierungsauftrag des § 46 Satz 1 2. Halbsatz RStV („Bedingungen zur Teilnahme Minderjähriger“), aus dem sich unter Berücksichtigung der in § 8 a Abs. 1 Sätze 2 bis 4 RStV festgelegten altersunabhängigen Anforderungen (Transparenz, Irreführungsverbot, Informationspflichten) sowie der Gesetzesmaterialien ein auf den wirtschaftlichen Schutz von minderjährigen Spielteilnehmern ausgerichtetes Normsetzungsprogramm ableiten lässt.
- 74 Dem gesetzlichen Auftrag „zu regeln, wie die Teilnahme Minderjähriger bei bestimmten Gewinnspielen ausgeschlossen wird“ (LT-Drs. 15/9967 S. 20), ist der Satzungsgeber durch die Festlegung differenzierter Mindestaltersgrenzen für Gewinnspiele und Gewinnspielsendungen (14 bzw. 18 Jahre) nachgekommen, womit er dem unterschiedlichen (Vermögens-) Gefährdungspotential dieser beiden Programminhalte angemessen Rechnung getragen hat. Dass nach § 3 Abs. 1 Satz 1 GS ausnahmslos allen Minderjährigen die Teilnahme an Gewinnspielsendungen verwehrt ist, steht

dabei nicht im Widerspruch zu der ausdrücklich auf bloße Teilnahme-„Bedingungen“ beschränkten Ermächtigung des § 46 Satz 1 2. Halbsatz RStV. Selbst wenn dieser Gesetzeswortlaut so zu verstehen sein sollte, dass nur das „Wie“ und nicht auch das „Ob“ einer Spielteilnahme satzungsrechtlich bestimmt werden darf, wäre diese Grenze hier nicht überschritten, da gemäß § 3 Abs. 4 GS auch Minderjährige an Gewinnspielsendungen teilnehmen können, sofern die dortigen Angebote im Sinne des § 2 Nr. 4 GS „unentgeltlich“ sind.

- 75 Nachdem sich die in § 3 Abs. 1 GS enthaltenen Verbote der Teilnahmegestattung und der Gewinnausschüttung ebenso wie die in § 3 Abs. 2 und 3 GS festgelegten Programmanforderungen nur an die privaten Rundfunkanbieter richten und weder die Rechtsstellung der Kinder und Jugendlichen noch die ihrer Eltern unmittelbar berühren, bedurfte es dafür über die spezielle Rechtsetzungsermächtigung des § 46 Satz 1 2. Halbsatz RStV hinaus keiner detaillierteren Entscheidung seitens des parlamentarischen Gesetzgebers.
- 76 Der im Staatsvertrag erteilte Regelungsauftrag legitimiert auch das Verbot „besonders kinder- und jugendaffiner“ Gewinnspielsendungen (§ 3 Abs. 2 GS), das lediglich den generell festgelegten Ausschluss Minderjähriger von derartigen Sendungen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 GS) absichert und damit für die Anbieter jedenfalls keine zusätzliche wirtschaftliche Einschränkung darstellt. Was hierbei unter dem unbestimmten Tatbestandsmerkmal der „Kinder- und Jugendaffinität“ zu verstehen ist, ergibt sich aus den angeführten Regelbeispielen („insbesondere“), denen zufolge die Anbieter weder durch die ausgelobten Gewinne „vor allem auf Minderjährige einen großen Anreiz zur Teilnahme ausüben“ noch durch die Art der Gewinnfragen „vor allem Kinder und Jugendliche ansprechen“ dürfen.
- 77 Ebenfalls hinreichend bestimmt ist das in § 3 Abs. 3 GS zusätzlich festgelegte, für Einzelgewinnspiele und Gewinnspielsendungen gleichermaßen geltende Verbot von Teilnahmeappellen, die „ausschließlich oder ausdrücklich auch an Minderjährige gerichtet sind und deren Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit ausnutzen“. Der Satzungsgeber hat mit dieser Norm das gesetzliche Transparenzgebot (§ 8 a Abs. 1 Satz 2 RStV) und das damit verbundene Irreführungsverbot (§ 8 a Abs. 1 Satz 3 RStV) unter Verwendung gängiger Rechtsbegriffe (s. § 6 Abs. 2 Nr. 1 JMStV, § 4 Abs. 1 Nr. 2 UWG, § 138 Abs. 2 BGB, § 291 Abs. 1 StGB) im Hinblick auf den erhöh-

ten Schutzbedarf Minderjähriger konkretisiert. Dass dabei schützenswerte Interessen der Rundfunkanbieter vernachlässigt worden wären, ist nicht erkennbar.

- 78 d) Auch die in § 5 GS festgelegten allgemeinen Transparenzanforderungen sind zum überwiegenden Teil nicht zu beanstanden.
- 79 aa) Die im Interesse einer transparenten Gestaltung der Gewinnspiele und Gewinnspielsendungen normierte Verpflichtung, im Vorfeld allgemein verständliche Teilnahmebedingungen aufzustellen und sie auf der Website des jeweiligen Anbieters und – sofern vorhanden – im Fernsehtextangebot zu veröffentlichen (§ 5 Abs. 1 GS), lässt sich unmittelbar aus dem im Rundfunkstaatsvertrag festgelegten Transparenzgebot ableiten und wird auch von der Antragstellerin ersichtlich nicht in Frage gestellt.
- 80 Dass darüber hinaus nach § 5 Abs. 2 Satz 1 GS der Einsatz des verwendeten Auswahlverfahrens, der Auswahlmechanismus selbst und/oder dessen Parameter zu protokollieren und zu belegen sind, falls der Anbieter des Gewinnspiels oder der Gewinnspielsendung eine Auswahl unter den Nutzern im Hinblick auf die Unterbreitung eines Lösungsvorschlags vornimmt, ist ebenfalls sachlich geboten, da der Spielablauf vom jeweiligen Veranstalter insbesondere mit technischen Mitteln jederzeit gesteuert und selbst nach Beginn einer Sendung noch geändert werden kann.
- 81 bb) Nicht gerechtfertigt ist dagegen die in § 5 Abs. 2 Satz 2 GS normierte Forderung, für jeden Zeitpunkt des laufenden Spiels auch die Anzahl der Nutzerinnen und Nutzer zu protokollieren und zu belegen. Ob diese Verpflichtung, wie die Antragstellerin geltend gemacht hat, wegen des hohen Nutzeraufkommens technisch unerfüllbar ist oder zumindest einen unangemessen hohen Organisationsaufwand erfordert, kann hier offen bleiben. Die genannte Dokumentationspflicht kann schon deshalb keinen Bestand haben, weil nicht erkennbar ist, welchem rundfunkgesetzlich vorgegebenen Zweck sie dienen könnte. Weder die fortdauernde Einhaltung der allgemeinen Transparenzanforderungen noch deren nachträgliche Überprüfung stehen in einem objektiven Zusammenhang mit der zu den verschiedenen Zeitpunkten variierenden Zahl der Nutzer. Demgemäß hat auch die Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung nicht nachvollziehbar darlegen können, warum ohne § 5 Abs. 2 Satz 2 GS die übrigen Vorschriften der Gewinnspielsatzung nicht umsetzbar seien. Die Pflicht zur fortlaufenden Aufzeichnung der Benutzerzahlen lässt sich auch nicht mit der

(Hilfs-) Erwägung begründen, anhand dieser Zahlen lasse sich die Bemessungsgrundlage für spätere Bußgelder ermitteln. Ein solcher Regelungszweck wäre weder von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt noch mit dem verfassungsrechtlichen Übermaßverbot vereinbar. Die Rechtswidrigkeit des § 5 Abs. 2 Satz 2 GS hat zur Folge, dass diese Vorschrift und auch die darauf Bezug nehmende Vorlagepflicht nach § 12 Abs. 1 Nr. 5 GS unwirksam sind.

82 cc) Nicht zu beanstanden ist dagegen die in § 5 Abs. 3 GS geregelte Verpflichtung der Anbieter, bei der Anwendung eines technischen Auswahlverfahrens sicherzustellen, dass für jede Nutzerin und jeden Nutzer während der gesamten Dauer des Gewinnspiels oder der Gewinnspielsendung die gleiche Chance sowie die grundsätzliche Möglichkeit besteht, ausgewählt zu werden, und dass sowohl der Zeitpunkt als auch die Auswahl der Nutzerinnen und Nutzer dem Zufallsprinzip unterworfen sind. Soweit die Antragstellerin den Begriff der „gleichen Chance“ in zeitlicher Hinsicht für zu unbestimmt hält, weil sich durch laufende Schwankungen im sog. Anrufvolumen auch die Auswahlwahrscheinlichkeit ständig verändere, kann dem nicht gefolgt werden. Es versteht sich von selbst, dass die vom Satzungsgeber geforderte Chancengleichheit, die aus dem Gebot des Teilnehmerschutzes (§ 8 a Abs. 1 Satz 2 RStV) abzuleiten ist, nur das Verhältnis der zur gleichen Zeit aktiven Nutzer betrifft. Dass sich im Laufe eines längeren Spiels durch eine größere oder geringere Zahl von Anrufen die individuelle Wahrscheinlichkeit ändern kann, als Spielteilnehmer ausgewählt zu werden, war auch dem Satzungsgeber bekannt und sollte durch § 5 Abs. 3 GS ersichtlich nicht verhindert werden. Die Bestimmung verlangt lediglich, dass nicht durch die technische Gestaltung des Spielablaufs die Auswahlchancen für bestimmte Zeitpunkte oder gar für einzelne Nutzergruppen gezielt vermindert oder erhöht werden, was zur Folge hätte, dass die Teilnahmemöglichkeit nicht mehr allein vom Zufall abhinge. Dass diese Forderung in der Praxis umsetzbar ist, wird durch die – unwidersprochen gebliebene – Aussage der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung bestätigt, derzufolge bisher keine Verstöße gegen § 5 Abs. 3 GS bekannt geworden sind.

83 e) Ebenfalls unbegründet sind die Einwände der Antragstellerin gegen die Bestimmung des § 6 GS, die das gesetzliche Irreführungsverbot des § 8 a Abs. 1 Satz 3 RStV anhand einer (nicht abschließenden) Aufzählung möglicher Verstöße näher erläutert. Die in diesem Zusammenhang getroffene Festlegung, wonach „Aussagen jeglicher Art, die ... zur Irreführung geeignet ... sind,“ unzulässig sind (§ 6 Abs. 1

Satz 1 GS), hält sich im Rahmen der erteilten Satzungsermächtigung. Sie kann trotz ihrer Wertungsabhängigkeit auch nicht als zu unbestimmt oder als unverhältnismäßig angesehen werden.

84 Mit der in § 8 a Abs. 1 Satz 3 RStV gewählten Formulierung „(Gewinnspiele und Gewinnspielsendungen) dürfen nicht irreführen“ wollte der Rundfunkgesetzgeber nicht bloß solche Verhaltensweisen untersagen, die bei jedem einzelnen Nutzer nachweislich zu einem Irrtum geführt haben. Nach allgemeinem Sprachgebrauch muss eine Spielgestaltung vielmehr schon dann als „irreführend“ gelten, wenn sie bei einem verständigen Rundfunkteilnehmer mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zu Fehlvorstellungen führt. Maßgeblich ist insoweit - wegen der Teilnahmebegrenzungen nach § 3 Abs. 1 GS – bei Gewinnspielsendungen der übliche Wissens- und Erfahrungshorizont eines Erwachsenen und bei Einzelgewinnspielen der eines 14 Jahre alten Jugendlichen. Ob ein solcher fiktiver Durchschnittsrezipient durch die Präsentation des Gewinnspiels in die Irre geführt wird, lässt sich nur im Wege einer (gerichtlich voll überprüfbar) Einzelfallbeurteilung bestimmen, bei der es vor allem auf den objektiven Erklärungsgehalt der Aussagen des Anbieters ankommt (vgl. BVerfG vom 28.2.2003 NJW 2003, 1307). Das Tatbestandsmerkmal „irreführen“ verlangt demnach vom Rechtsanwender keine empirischen Feststellungen zu der Frage, ob bei einer bestimmten Mindestzahl von Personen tatsächlich ein Irrtum hervorgerufen wurde, sondern lediglich eine Auslegung und inhaltliche Bewertung der hierfür in Betracht kommenden Äußerungen im jeweiligen Kontext. Ist die Spielgestaltung danach insgesamt darauf angelegt, das Zielpublikum zu unrichtigen Schlussfolgerungen zu veranlassen, so muss sie im Rechtssinne als „irreführend“ gelten.

85 Diese Intention des Rundfunkgesetzgebers kommt in der Bestimmung des § 6 Abs. 1 Satz 1 GS zutreffend zum Ausdruck. Der Satzungsgeber hat darin das Irreführungsverbot des § 8 a Abs. 1 Satz 3 RStV dahingehend präzisiert, dass es nur für gewinnspielbezogene „Aussagen“ gilt. Da Aussagen nicht nur wegen nachweisbarer Unrichtigkeit oder logischer Widersprüchlichkeit, sondern auch aufgrund objektiver Mehrdeutigkeit falsche Vorstellungen bei den Rezipienten bewirken können, musste auch diese (naheliegende) Möglichkeit tatbestandlich erfasst werden. Mit dem Verbot von Aussagen jeglicher Art, die „zur Irreführung geeignet“ sind, wird dieses Ziel erreicht. Die damit satzungsmäßig konkretisierte Pflicht der Gewinnspielanbieter, sich – entsprechend dem Empfängerhorizont eines typischen Nutzers – unmissverständlich auszudrücken, kann angesichts der allgemein in Geschäftsbeziehungen geltenden

Sorgfaltspflichten (vgl. § 305 c Abs. 2 BGB) weder als unerfüllbar noch als unzumutbar angesehen werden. Das mögliche, aber nicht schutzwürdige Interesse von Programmveranstaltern, durch ungenaue Angaben zu den Spielbedingungen einen sog. Spannungsbogen aufzubauen und damit die Attraktivität ihrer Sendungen erhöhen, muss gegenüber dem staatsvertraglich festgeschriebenen Transparenzgebot zurückstehen.

- 86 f) Keinen rechtlichen Bestand haben dagegen die Bestimmungen des § 8 GS, die bereits die Aufforderung zu wiederholter Teilnahme (Abs. 1), das Setzen eines besonderen Anreizes zu wiederholter Teilnahme (Abs. 2) und Vergünstigungen, die einen Anreiz zur Mehrfachteilnahme darstellen (Abs. 3), für unzulässig erklären.
- 87 Der mit diesen Verboten verfolgte Zweck lässt sich zwar anhand der amtlichen Überschrift des § 8 GS („Schutz der Nutzerinnen und Nutzer vor übermäßiger Teilnahme“) eindeutig bestimmen. Er ist aber von der Normsetzungsermächtigung des § 46 i. V. m. § 8 a RStV nicht mehr gedeckt. Der Rundfunkgesetzgeber will mit diesen Vorschriften, wie schon an anderer Stelle dargelegt (s.o. II.1.a.aa.), lediglich für eine hinreichende Transparenz der Abläufe sorgen und irreführende Aussagen oder Spielgestaltungen ausschließen. Dagegen kann dem Staatsvertrag, der auch private Rundfunkgewinnspiele erlaubnisfrei zulässt (§ 8 a Abs. 1 Satz 1 RStV), nicht die Absicht entnommen werden, potentielle Nutzer selbst nach Erreichen der Volljährigkeit von einer (wiederholten) Teilnahme generell abzuhalten.
- 88 Die Vorschriften des Staatsvertrags dienen – anders als im allgemeinen Glücksspielrecht (§ 1 GlüStV) – nicht der vorbeugenden Bekämpfung der Spielsucht, sondern nur der Gewährleistung fairer und interessengerechter Spielabläufe. Dass der Gesetzgeber darüber hinaus auch voll geschäftsfähige Rundfunkteilnehmer vor einer „übermäßigen“, das eigene Vermögen erheblich beeinträchtigenden Spielteilnahme bewahren wollte, geht aus dem geltenden Recht nicht hervor. Weder der Gesetzeswortlaut noch die Gesetzesmaterialien (LT-Drs 15/9667 S. 15) bieten Anhaltspunkte für eine solche Auslegung. Auch das Gebot des Teilnehmerschutzes (§ 8 a Abs. 1 Satz 2 RStV) und das Verbot der Schädigung von Teilnehmerinteressen (§ 8 a Abs. 1 Satz 3 RStV) geben insoweit nichts her. Beide Regelungen zielen nach dem Regelungszusammenhang lediglich auf den Schutz der Teilnehmer gegenüber dem Veranstalter, nicht dagegen auf den Schutz vor einer (Mehrfach-) Teilnahme und damit vor einem eigenen Verhalten, das zu Selbstschädigungen führen kann.

- 89 Das Überschreiten der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage hat zur Folge, dass die Bestimmung des § 8 GS insgesamt unwirksam ist.
- 90 g) Die Regelungen über Spielablauf, -gestaltung und -auflösung (§ 9 GS) sind zum Teil ebenfalls zu beanstanden.
- 91 aa) Soweit die Antragstellerin geltend macht, einzelne der hier normierten Vorgaben seien begrifflich zu unbestimmt, kann dem allerdings nicht gefolgt werden. Mit der Forderung, die Lösung eines Spiels müsse allgemein verständlich und „insbesondere auch mit Hilfe der technischen Ausstattung eines durchschnittlichen Haushalts nachvollziehbar sein“ (§ 9 Abs. 2 GS), will der Normgeber erkennbar sicherstellen, dass die vom Anbieter übermittelten lösungsrelevanten Informationen auch den Besitzern gewöhnlicher Rundfunkgeräte zugänglich sind. Die entsprechenden Bild- oder Toninhalte dürfen demnach nicht in einer Weise gestaltet oder gesendet werden, dass sie von den Nutzern des Spielangebots nur mittels besonders leistungsstarker Empfangsgeräte, z. B. hochauflösender Bildschirme, in allen Details wahrgenommen werden können; dies würde gegen das allgemeine Transparenzgebot verstoßen.
- 92 Hinreichend bestimmt ist auch das in § 9 Abs. 3 GS enthaltene Gebot, wonach bei Wortfindungsspielen nur Begriffe verwendet werden dürfen, „die in allgemein zugänglichen Nachschlagewerken oder allgemein zugänglicher Fachliteratur enthalten sind“. Dass als Nachschlagewerke in diesem Sinne neben herkömmlichen Wörterbüchern und Lexika auch die ausschließlich im Internet verfügbaren Enzyklopädien angesehen werden können, versteht sich nach heutigem Verständnis von selbst (vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Nachschlagewerk>). Sonstige elektronische Informationsquellen wie z. B. die Suchmaschine „Google“ stellen dagegen nur insoweit Nachschlagewerke dar, als darin einzelne Begriffe erklärt oder erläutert werden. Kommt ein Begriff dagegen nur in anderweitigen Textzusammenhängen vor, so liegt in seinem bloßen Auffinden innerhalb einer Trefferliste noch kein „Nachschlagen“ im Sinne des § 9 Abs. 3 GS.
- 93 bb) Unwirksam sind dagegen die Bestimmungen des § 9 Abs. 7 und 8 GS, wonach bei Gewinnspielsendungen die Auswahl einer Nutzerin oder eines Nutzers innerhalb eines Zeitraums von höchstens 30 Minuten zu erfolgen hat und die Sendungen höchstens eine Dauer von 3 Stunden haben dürfen. Für solche Zeitbeschränkungen

bietet § 46 i. V. m. § 8 a RStV keine hinreichende Grundlage. Da es dem Rundfunkgesetzgeber, wie zu § 8 GS dargelegt (s.o., f.), nicht darum ging, die Nutzer von Rundfunkgewinnspielen generell von einer (unter Umständen selbstschädigenden) Mehrfachteilnahme abzuhalten, können Gründe des Teilnehmerschutzes keine zeitlichen Obergrenzen für die Dauer von Sendungen oder für das Durchstellen von Anrufern rechtfertigen.

- 94 Auch aus dem allgemeinen Transparenzgebot lässt sich die Forderung nach kurzen Intervallen im Spielablauf nicht ableiten. Ein längeres Warten auf Lösungen zu den gestellten Fragen mag die Geduld der Zuschauer strapazieren und ihre Aufmerksamkeit erschöpfen. Es hindert sie aber nicht daran, die jeweils in kurzen Abständen zu erteilenden Hinweise zu den Spielregeln (§ 11 GS) ausreichend zur Kenntnis zu nehmen und damit die Chancen und Risiken einer Teilnahme abschätzen zu können. Transparenz im Sinne des § 8 a Abs. 1 Satz 2 RStV verlangt darüber hinaus nicht, dass auch der tatsächliche Ablauf einer Gewinnspielsendung und ihr dramaturgischer Aufbau leicht nachvollziehbar sein müssten. Eine solche inhaltliche Vorgabe hätte, da sie mit gravierenden Auswirkungen auf die Programmgestaltungsfreiheit der Rundfunkanbieter verbunden wäre, im Staatsvertrag einen deutlichen Niederschlag finden müssen. Nachdem dies nicht der Fall ist, bleibt es den Landesmedienanstalten verwehrt, zum Zwecke besserer Verständlichkeit die Dauer einzelner Spielphasen oder ganzer Sendungen satzungsmäßig zu beschränken.
- 95 Mit den Regelungen des § 9 Abs. 7 und 8 GS hat die Antragsgegnerin somit keine gesetzliche Vorgabe konkretisiert, sondern vielmehr aufgrund eigenen Gestaltungswillens gemäß der im Satzungsverfahren gegebenen Begründung „politisch ... ein wichtiges Zeichen“ zu setzen versucht (Medienratssitzung vom 11.12.2008, Bl. 394 der Behördenakten). Da ihr das hierfür notwendige Maß an demokratischer Legitimation fehlt (s.o. II.1.a.cc.), können die genannten Bestimmungen rechtlich keinen Bestand haben.
- 96 h) Die in § 10 GS festgelegten Informationspflichten konkretisieren dagegen in zulässiger Weise das staatsvertragliche Transparenzgebot und sind auch im Übrigen nicht zu beanstanden.
- 97 Soweit die Antragstellerin allgemeine rechtsstaatliche Bedenken gegen die in § 10 Abs. 3 GS normierte Hinweispflicht geltend macht, kann dem nicht gefolgt werden.

Die Verpflichtung, in den Teilnahmebedingungen u. a. auf alle Umstände hinzuweisen, „die für die Einschätzung der eigenen Gewinnmöglichkeit ... aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer relevant sind“, ist weder objektiv unerfüllbar noch begrifflich zu unbestimmt. Die genannte Formulierung bezieht sich, wie schon die Pluralform zeigt, nicht auf die individuelle, rein subjektive Wahrnehmung konkreter Einzelteilnehmer, sondern auf den kollektiven Wahrnehmungshorizont des typischen Nutzers eines Gewinnspiels. Dass sich die aus dieser Sicht „einschätzungsrelevanten Umstände“ vom Satzungsgeber nicht genauer definieren lassen, ergibt sich aus der Vielzahl der bereits praktizierten und künftig denkbaren Gewinnspielvarianten.

- 98 i) Die Vorschrift des § 11 GS, die im Einzelnen festlegt, in welchen Zeitabständen und in welcher Form während des Spielverlaufs die Informationspflichten nach § 10 GS zu erfüllen sind, unterliegt – mit Ausnahme ihres bereits erwähnten Abs. 5 (s.o., a.) – ebenfalls keinen rechtlichen Bedenken.
- 99 Bei Fernsehgewinnspielsendungen muss ergänzend zu den in § 11 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 GS geforderten dauerhaften oder zeitweiligen Bildschirmblendungen, Textlaufbändern und Texteinblendungen auch noch eine Reihe mündlicher Hinweise in 15-minütigem (Nr. 1), 30-minütigem (Nr. 2 Satz 1), 10-minütigem (Nr. 2 Satz 4) und 60-minütigem Abstand (Nr. 4) erteilt werden, so dass der Programmfluss innerhalb jeder Stunde insgesamt acht Mal für die entsprechenden Ansagen unterbrochen wird. Diese Vielzahl von teilweise gleichlautenden Hinweisen in relativ kurzen Zeitintervallen kann entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht als eine unverhältnismäßige „Zerstückelung“ des Programms angesehen werden.
- 100 Es steht außer Frage, dass mündliche Hinweise des Moderators ein prinzipiell geeignetes Mittel sind, um die Zuschauer über die in § 10 Abs. 1 GS genannten Umstände aufzuklären und ihnen gemäß § 10 Abs. 2 GS das Auswahlverfahren zu erläutern. Diese Eignung geht nicht etwa deswegen verloren, weil durch die Häufigkeit und Fülle der Hinweise eine vom Durchschnittsrezipienten nicht mehr zu verarbeitende „Informationsflut“ entstanden wäre. Wie die von der Antragstellerin erstellte Gesamtübersicht zeigt, beträgt der Abstand zwischen den einzelnen Hinweisen in jedem Falle fünf, häufig sogar zehn Minuten. Mit Ausnahme der nur einmal pro Stunde geforderten Erläuterung des Auswahlverfahrens (§ 11 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 10 Abs. 2 GS) beschränken sich alle übrigen mündlichen Ansagen auf kurze Hinweise zu den jeweiligen Teilnahmebedingungen, die sich in wenigen Sekunden verlesen

lassen und bei geeigneter Formulierung auch mühelos verstanden werden können. Weshalb die Zuschauer durch die bloße Wiederholung der häufig gleichlautenden Hinweise in ihrer Aufnahmefähigkeit überfordert werden könnten, ist nicht ersichtlich.

- 101 Bei den Gewinnspielsendungen im Fernsehen durfte der Satzungsgeber zusätzlich zu den hier ohnehin vorgesehenen Texthinweisen auch entsprechende mündliche Hinweise für erforderlich halten. Da solche Sendungen, wie die Äußerungen der Antragstellerin bestätigen, in erheblichem Maße von dem jeweiligen Moderator geprägt werden, ist davon auszugehen, dass auch dessen persönliche Erklärungen zu den Teilnahmeregeln zumindest bei Teilen des Publikums größeres Gewicht besitzen als anonyme schriftliche Einblendungen. Selbst wenn in mündlicher Form bloß auf ein dauerhaft eingesetztes Textlaufband hingewiesen wird (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 Satz 4 GS), liegt darin bereits ein wirkungsverstärkendes Moment.
- 102 Auch die häufige Wiederholung gleichlautender mündlicher Hinweise durfte der Normgeber als geboten erachten. Insoweit kann das spezielle Zuschauerverhalten bei Sendungen dieser Art nicht unberücksichtigt bleiben. Wie der Geschäftsführer der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung auf Anfrage erklärt hat, bleiben die Zuschauer von Gewinnspielsendungen nach den Erfahrungen seines Unternehmens im Durchschnitt nur ca. 15 Minuten lang bei dem jeweiligen Sender. Auch wenn diese Angabe nicht für alle von der Satzung betroffenen Rundfunkanbieter in gleicher Weise gelten muss, lässt sie immerhin erkennen, dass zahlreiche Fernsehzuschauer den Verlauf von Gewinnspielen nur über sehr kurze Zeiträume hinweg verfolgen. Da schon wenige Minuten genügen können, um den Wunsch nach eigener Spielbeteiligung entstehen zu lassen, muss auch in entsprechend kurzen Zeitabständen über die zentralen Spielregeln informiert werden, um die staatsvertraglich geforderte Transparenz herzustellen. Die in § 11 Abs. 1 GS vorgesehenen kurzen Hinweisfristen sind somit in jedem Falle objektiv geboten, wobei es nicht darauf ankommt, ob sich der Normgeber – hier in Gestalt des Medienrats der Antragsgegnerin – dieses besonderen Legitimationsgrundes beim Erlass der Satzung bewusst war und ob er den genannten Gesichtspunkt in nachprüfbarer Form zum Ausdruck gebracht hat (vgl. oben, II.1.b.cc.).
- 103 Die Erfüllung der in § 11 Abs. 1 GS geforderten mündlichen Hinweispflichten ist für die davon betroffenen privaten Rundfunkunternehmen auch nicht unzumutbar. Dass die Erstellung fernsehtauglicher Gewinnspielsendungen wegen der in Abständen von

fünf oder zehn Minuten verlangten Hinweise nicht mehr möglich wäre, lässt sich weder nach den Praxiserfahrungen der ersten Monate nach Inkrafttreten der Gewinnspielsatzung bestätigen noch aus der theoretischen Grundkonzeption dieses Formats nachvollziehbar begründen. Der (behauptete) Rückgang des Teilnehmeraufkommens wäre der Antragstellerin selbst dann zumutbar, wenn sich objektiv nachweisen ließe, dass er nicht (auch) auf die erhöhte Transparenz der Teilnahmebedingungen zurückzuführen ist, sondern allein auf die – als lästig empfundenen – Spielunterbrechungen in Gestalt mündlicher Hinweise. Auch in diesem Fall ginge das gesetzlich begründete Interesse an fortlaufender Information über die Teilnahmebedingungen dem bloßen Gewinninteresse der Antragstellerin vor.

- 104 Dass die Verpflichtung zur regelmäßigen Wiederholung mündlicher Hinweise der grundrechtsgeschützten Vermittlung von Programminhalten in unzumutbarer Weise entgegenstehen könnte, ist nicht erkennbar. Die zentrale inhaltliche Aussage von Gewinnspielsendungen liegt in der ständig wiederholten, nur in der äußeren Form variierenden Aufforderung, sich an der zu Beginn gestellten Aufgabe auf kostenpflichtigem Wege aktiv zu beteiligen. Selbst wenn man dem Sendeformat über diesen bloßen Appellcharakter hinaus einen spezifischen Unterhaltungs- oder sogar Bildungswert zubilligt, ist zumindest nicht ersichtlich, dass die Vermittlung dieser Inhalte durch die kurzzeitigen Unterbrechungen ernsthaft in Frage gestellt werden könnte. Soweit die Antragstellerin auf den solchen Sendungen innewohnenden sog. Spannungsbogen verweist, wird bereits nicht erkennbar, weshalb die erzeugte Spannung schon durch sachlich zutreffende Hinweise auf die geltenden Spielregeln verloren gehen könnte. Im Übrigen läge in dem bloßen Bestreben nach einer möglichst spannenden Spielgestaltung noch kein hinreichender Grund, der es rechtfertigen könnte, die neu hinzugekommenen Spielteilnehmer während längerer Zeiträume über die geltenden Teilnahmebedingungen im Unklaren zu lassen.
- 105 III. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 VwGO i. V. m. § 709 ff. ZPO.
- 106 IV. Die Revision gegen dieses Urteil war zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Die für den Ausgang des vorliegenden Verfahrens entscheidende Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen eine rechtsfähige Anstalt wie die Antragsgegnerin, deren maßgebliches Entscheidungsorgan sich aus Vertretern gesellschaftlicher Gruppen und des Parlaments zusammen-

setzt, vom Gesetzgeber dazu ermächtigt werden kann, Satzungen mit Rechtswirkung gegenüber privaten Dritten zu erlassen, ist bisher nicht höchstrichterlich geklärt. Von der Beantwortung dieser Frage hängt nicht nur die Gültigkeit der Gewinnspielsatzung insgesamt ab, sondern unter Umständen auch der Regelungsspielraum, den die staatsvertragliche Ermächtigung der Antragsgegnerin eingeräumt hat, und damit die Wirksamkeit verschiedener Einzelbestimmungen der angegriffenen Satzung.

Rechtsmittelbelehrung

- 107 Nach § 139 VwGO kann die Revision innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) schriftlich eingelegt werden. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. Sie ist spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist beim Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig (Postfachanschrift: Postfach 10 08 54, 04008 Leipzig), einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.
- 108 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an einer deutschen Hochschule im Sinn des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Beschluss:

110

Der Streitwert für das Normenkontrollverfahren wird auf 200.000 Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

Kersten

Dr. Zöllner

Dr. Borgmann