

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 10 BV 10.1176
Sachgebietsschlüssel: 570

Rechtsquellen:

§ 1, § 3 Abs. 1 bis 4, § 4 Abs. 1, 2 und 4, § 9 Abs. 1 GlüStV;
Art. 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AGGlüStV;
§ 8a, § 58 Abs. 4 RStV;
§ 33d, § 33h Nr. 3 GewO;
Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG;
Art. 31 VwZVG;
Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 GG;
Art. 49, 56 AEUV

Hauptpunkte:

Sporttipp-Sportwettenangebot über das Internet;
Bezahlmodus über Telefonmehrwertdienstleister;
Untersagungsverfügung;
Abgrenzung: strafrechtlicher und glücksspielrechtlicher Glücksspielbegriff;
Auslegung des § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV;
50-Cent-Gewinnspiele im Rundfunk und vergleichbaren Telemedien im Sinne von §§ 8a, 58 Abs. 4 RStV;
Vorrang der (allgemeinen) glücksspielstaatsvertraglichen Bestimmungen;
Verfassungsmäßigkeit des glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalts und Internetverbots;
Erlaubnisvorbehalt und Internetverbot als zulässige Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit;
Bestimmtheit der Untersagungsverfügung;
Verhältnismäßigkeitsgrundsatz;
Erfüllungsfrist

Leitsätze:

1. § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV enthält einen eigenständigen, von der üblichen straf- und Verbraucherschutzrechtlichen Definition teilweise abweichenden Glücksspielbegriff.
2. Über das Internet in der Form sog. 50-Cent-Gewinnspiele angebotene Sportwetten unterfallen dem (vorrangigen) Regelungsregime des Glücksspielstaatsvertrags und sind nicht durch die Rundfunkstaatsvertragliche „Grundsatzentscheidung“ gemäß § 8a i.V.m. § 58 Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag allgemein zugelassen.

Urteil des 10. Senats vom 25. August 2011

(VG München, Entscheidung vom 3. März 2010, Az.: M 22 K 09.4793)

10 BV 10.1176
M 22 K 09.4793

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

***** *****

***** *****

***** *****

- Klägerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte ***** *

***** *****

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch die Landesrechtsanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Verbots der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen im Internet;
hier: Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts
München vom 3. März 2010,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 10. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Senftl,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Eich,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Martini

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 22. August 2011

am **25. August 2011**

folgendes

Urteil:

- I. Die Berufung wird zurückgewiesen.
- II. Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.
- III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen die Untersagung der Veranstaltung oder Vermittlung öffentlichen Glücksspiels über das Internet in Bayern.
- 2 Sie bietet über ihre Internetplattform www.*****-online.de unter anderem Sportwetten (insbesondere auf den Ausgang von Fußballspielen) an. Dabei gibt der Teilnehmer auf der Internetseite die von ihm vorausgesagten Ergebnisse der Spiele ein, wobei sein abgegebener Wetttipp durch ein eingesetztes Programm in einen Zahlencode umgewandelt wird (sog. Tippcode). Dieser Tippcode wird dann nicht online, sondern über einen mehrwertgebührenpflichtigen Telefonanruf bei einer auf dieser Internetseite angegebenen „Tipp-Hotline“ übermittelt; pro Telefonanruf bei dieser Hotline werden – dauerunabhängig – 50 Cent fällig. Je nach Anzahl der richtig getippten Ergebnisse sind pro Tipp Gewinne von 30 Euro bis maximal 10.000 Euro möglich.
- 3 Nach vorhergehender Anhörung untersagte die Regierung von Mittelfranken der Klägerin mit Bescheid vom 30. September 2009 die Veranstaltung oder Vermittlung öffentlichen Glücksspiels im Sinne von § 3 GlüStV über das Internet in Bayern (Nr. 1.),

drohte für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die Untersagungsverfügung ein Zwangsgeld in Höhe von 50.000 Euro an (Nr. 2.) und erhob für den Bescheid eine (von der Klägerin zu tragende) Gebühr in Höhe von 1.500 Euro (Nr. 4.). Rechtsgrundlage der Untersagungsanordnung sei § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV. Die Voraussetzungen dieser Befugnisnorm lägen vor, da das Angebot der Klägerin auf ihrer Internetseite www.*****-online.de gegen das Verbot der Veranstaltung und der Vermittlung öffentlichen Glücksspiels im Internet (§ 4 Abs. 4 GlüStV) verstoße. Bei dem von der Klägerin über das Internet angebotenen 50-Cent-Telefongewinnspiel handle es sich um ein Glücksspiel im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV, da im Rahmen dieses Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt werde und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Dass der Höchsteinsatz dabei nur 50 Cent betrage, sei insofern unerheblich, da im Rahmen des § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV eine Mindestgrenze für den Spieleinsatz nicht vorgesehen sei. Die Untersagung umfasse nicht nur die Veranstaltung, sondern auch die Vermittlung von öffentlichem Glücksspiel, um zu verhindern, dass die Verfügung durch eine Auswechslung des Unternehmens mit Veranstaltereigenschaft unterlaufen werde. Auf welche Weise die Klägerin die Anordnung erfülle, bleibe ihr überlassen. Neben der vollständigen Einstellung ihres Glücksspielangebots sei auch der Einsatz eines zulässigen Internetgeolokalisationsverfahrens möglich, um den Ausschluss der Spielteilnahme vom Gebiet des Freistaats Bayern aus sicherzustellen. Die Klägerin könne aber auch andere dafür technisch geeignete Verfahren einsetzen. Die Untersagungsanordnung entspreche dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und sei auch im Übrigen ermessensgerecht. Die Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags seien verfassungsgemäß und europarechtskonform. Bei der Bemessung des Zwangsgelds sei gemäß Art. 31 Abs. 2 Satz 2 VwZVG das wirtschaftliche Interesse der Klägerin zugrundegelegt worden. Die Umsetzungsfrist in der Nr. 2. des Bescheids (bis zum 2.10.2009, 8.00 Uhr) sei ausreichend lange bemessen.

- 4 Ihre Klage mit dem Antrag, den Untersagungsbescheid des Beklagten vom 30. September 2009 (in vollem Umfang) aufzuheben, hat das Verwaltungsgericht München mit Urteil vom 3. März 2010 abgewiesen. Der Beklagte habe die Untersagungsverfügung zu Recht auf § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV gestützt. Bei dem streitigen Spielangebot der Klägerin handle es sich um ein Glücksspiel im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV. Der Gesetzgeber habe mit dieser ordnungsrechtlichen Bestimmung einen eigenständigen Glücksspielbegriff eingeführt, der sich vom strafrechtlichen bzw. wettbewerbsrechtlichen Glücksspielbegriff unterscheide. Der Landesgesetzgeber habe

sich gerade nicht an dem in der Rechtsprechung der Straf- und Zivilgerichte entwickelten Glücksspielbegriff orientiert, sondern im Glücksspielstaatsvertrag eine eigenständige Legaldefinition vorgenommen. Sofern wie in der hier streitbefangenen Spielgestaltung die von der Klägerin angebotenen Fußballwetten über einen telefonischen Mehrwertdienst für 50 Cent pro Anruf abgegeben werden könnten und der Klägerin von diesem Betrag ein bestimmter Anteil – nach Auskunft der Klägerin ca. 30 Cent – zufließe, liege hierin die Entrichtung eines Entgelts im Sinne von § 3 Abs. 1 GlüStV. Der in § 3 Abs. 1 GlüStV verwendete Begriff „Entgelt“ fordere gerade nicht eine bestimmte, für den Leistenden spürbare Mindesthöhe des Vermögenseinsatzes. Dieses Ergebnis werde auch durch die grammatikalische und historische Auslegung der Bestimmung gestützt. Eine rechtliche Notwendigkeit für eine Konformität des strafrechtlichen und ordnungsrechtlichen Glücksspielbegriffs bestehe nicht. Entgegen der Auffassung der Klägerin bestehe insoweit auch keine abweichende herrschende Meinung in der Literatur und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung. Eine Kollision mit den Bestimmungen der Gewerbeordnung (§§ 33c ff. GewO) bestehe ebenfalls nicht, da diese Bestimmungen gerade keine Geltung für die Veranstaltung von Spielen beanspruchten, die Glücksspiele im Sinne des Glücksspielstaatsvertrags seien. Eine Erlaubnis für das von ihr im Internet angebotene öffentliche Glücksspiel sei der Klägerin nicht erteilt worden. Deshalb sei es im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 2, Satz 3 Nr. 3 GlüStV i.V.m. § 4 Abs. 1 GlüStV unerlaubt und zudem nach § 4 Abs. 4 GlüStV verboten. Die Anwendbarkeit dieser Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags sei auch nicht durch die §§ 8a, 58 Abs. 3 RStV ausgeschlossen. Denn entgegen der Auffassung der Klägerin sei ein im Fernsehen oder über eine Internetplattform veranstaltetes Glücksspiel nicht etwa deshalb zulässig, weil es unter den Anwendungsbereich des § 8a RStV, gegebenenfalls in Verbindung mit § 58 Abs. 3 RStV, falle und dadurch dem Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags entzogen würde. Durch § 8a RStV sei eine Legalisierung von derartigen Glücksspielen gerade nicht erfolgt. Der Glücksspielstaatsvertrag sei gegenüber dem Rundfunkstaatsvertrag die vorrangig anzuwendende Vorschrift. Damit bleibe ein Gewinnspiel im Sinne von § 8a RStV, das gleichzeitig die Merkmale eines Glücksspiels im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV erfülle, verboten. Dies ergebe sich insbesondere aus den amtlichen Begründungen des Gesetzgebers zu § 3 Abs. 1 GlüStV und § 8a RStV. Auch die Entstehungsgeschichte des 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrags bestätige dieses Ergebnis. Dem stehe nicht entgegen, dass der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einer Entscheidung vom 28. Oktober 2009 (Az. 7 N 09.1377) festgestellt habe, dass § 8a RStV eine Grundsatzentscheidung enthal-

te, dass die im Rundfunk veranstalteten Gewinnspiele, selbst wenn es sich um zufallsabhängige, entgeltliche Spiele und damit je nach Einsatzhöhe um Glücksspiele handle, keiner behördlichen Erlaubnis bedürften, so dass die Vorschriften des § 284 StGB und Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 AGGlüStV keine Anwendung fänden. Denn dabei handle es sich um ein die zitierte Entscheidung nicht tragendes obiter dictum. Überdies fehle in der Entscheidung eine eingehende Auseinandersetzung mit den amtlichen Begründungen zu § 3 GlüStV und § 8a RStV. Die Untersagungsverfügung sei räumlich auf das Gebiet des Freistaats Bayern beschränkt und als Anordnung auch hinreichend bestimmt (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG). Sie verstoße insbesondere auch nicht gegen das Übermaßverbot, da sie von der Klägerin gerade nicht die völlige Entfernung ihres Sporttipp-Gewinnspiels für das gesamte Gebiet der Bundesrepublik Deutschland verlange, sondern vielmehr die Möglichkeit anderer geeigneter technischer Mittel zur Erfüllung der Anordnung aufzeige und dies der Klägerin überlasse. Sonstige Ermessensfehler seien nicht ersichtlich. Die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags sei im Übrigen nicht etwa aus gemeinschaftsrechtlichen Gesichtspunkten ausgeschlossen. Zum einen habe die Klägerin nicht dargelegt, dass ihr streitgegenständliches Angebot auch im EU-Ausland Interesse gefunden habe. Zum anderen sei in einer Vielzahl von Gerichtsentscheidungen bestätigt worden, dass der Glücksspielstaatsvertrag nicht gegen die gemeinschaftsrechtlich garantierte Dienstleistungsfreiheit verstoße. Das im Bescheid entsprechend dem geschätzten wirtschaftlichen Interesse der Klägerin angedrohte Zwangsgeld sei rechtlich nicht zu beanstanden. Die der Klägerin zur Umsetzung der Untersagungsverfügung gesetzte Frist sei auch nicht unangemessen kurz.

- 5 Gegen dieses Urteil hat die Klägerin am 11. Mai 2010 die vom Erstgericht zugelassene Berufung eingelegt. Zur Begründung wird im Wesentlichen vorgetragen, das angebotene 50-Cent-Gewinnspiel sei entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts kein Glücksspiel im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV. Derartige Gewinnspiele fielen schon nicht unter den Begriff des Glücksspiels im Sinne des Strafgesetzbuchs, da dabei gerade kein erheblicher Einsatz durch den Spieler geleistet werde. Der Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags habe auch keinen neuen oder eigenständigen Glücksspielbegriff schaffen wollen. Weder der Wortlaut des § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV noch die Bezugnahme auf einen „Mehrwertdienst“ in der Gesetzesbegründung zu dieser Bestimmung sei dafür ein entscheidendes Argument. Auch die herrschende Meinung in der Rechtsprechung verneine eine Divergenz der Glücksspielbegriffe. Im Übrigen hätte der Gesetzgeber aufgrund der bestehenden Kompe-

tenzverteilung zwischen Bund und Ländern auch keinen neuen oder eigenen Glücksspielbegriff im Glücksspielstaatsvertrag schaffen können. Insoweit bestünden abschließende gesetzliche Regelungen in §§ 33c ff. GewO und in § 4 Nrn. 5 und 6 UWG, die das gewerbliche Spielrecht und die Veranstaltung von Gewinnspielen, die keine Glücksspiele im Sinne des StGB seien, beträfen. Darüber hinaus habe das Verwaltungsgericht den Anwendungsvorrang des § 8a RStV vor § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV verkannt. Das von der Klägerin veranstaltete Gewinnspiel falle unter die spezielle (Sonder-)Regelung des § 8a RStV, der eine Legalausnahme zum Glücksspielstaatsvertrag enthalte. Durch die Einfügung dieser Bestimmung sei das Recht für Rundfunk- und Telemedienanbieter eingeführt worden, 50-Cent-Gewinnspiele veranstalten zu dürfen. Letzteres werde durch eine Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 28. Oktober 2009 (Az. 7 N 09.1377) bestätigt. Die neueren Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. November 2010 (u.a. Az. 8 C 15.09) und 1. Juni 2011 (u.a. Az. 8 C 5.10) stünden bei richtigem Verständnis diesem Ergebnis nicht entgegen. Der Bescheid sei aber auch im Übrigen rechtswidrig. Die Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags verstießen gegen nationales Verfassungs- und europäisches Gemeinschaftsrecht. Der Beklagte sei zudem für eine derartige Anordnung örtlich unzuständig. Die angefochtene Verfügung leide zudem an einem Bestimmtheitsmangel und sei insbesondere wegen der unangemessen kurzen Umsetzungsfrist von nur zwei Werktagen unverhältnismäßig. Der Klägerin sei es innerhalb dieser Umsetzungsfrist nicht möglich, ihr Spielangebot an Kunden in Österreich aufrecht zu erhalten.

6 Die Klägerin beantragt,

7 das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 3. März 2010 und den Bescheid
des Beklagten vom 30. September 2009 aufzuheben.

8 Der Beklagte beantragt,

9 die Berufung zurückzuweisen.

10 Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV enthalte entgegen der Auffassung der Klägerin keine entgeltbezogene Bagatellgrenze. Auf eine diesbezügliche eingehende Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 6. April 2010 werde Bezug genommen. Es bestehe auch keine (Re-

gelungs-)Sperrwirkung aufgrund vorhandener konkurrierender Gesetzgebung des Bundes. Im Bereich des Glücksspielrechts habe der Bund lediglich im Rennwett- und Lotteriegesezt für Pferdewetten eine vorrangige Regelung getroffen. Die Länder seien daher befugt gewesen, weitergehende Regelungen im Bereich des Glücksspielrechts zu treffen. Dass im Gewerbebereich keine vorrangigen Regelungen hinsichtlich derartiger Glücksspiele bestünden, ergebe sich bereits aus der Gesetzesbegründung zu § 33h GewO. § 33d GewO erfasse ausweislich der Gesetzesbegründung ausdrücklich nur Geschicklichkeitsspiele. Auch der geltend gemachte Widerspruch zum Strafrecht bzw. zum UWG bestehe entgegen der Auffassung der Klägerin nicht. Die Regelungen des § 3 GlüStV und § 8a RStV seien nebeneinander gültig und anwendbar. § 8a RStV komme somit insbesondere keine glücksspielrechtliche Legalisierungswirkung zu. Dies ergebe sich nicht nur aus der amtlichen Begründung zu § 8a RStV, sondern auch aus den Bestimmungen der §§ 54 ff. RStV. Die der Klägerin im streitbefangenen Bescheid gesetzte Umsetzungsfrist sei angemessen. Nachdem deren Angebot vorrangig von Deutschland aus an einen deutschen Kundenkreis gerichtet sei, sei eine längere Umsetzungsfrist nicht geboten gewesen. Für eventuelle Kunden aus dem deutschsprachigen Ausland stünde der Klägerin die Möglichkeit der Geolokalisation zur Verfügung.

- 11 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Behördenakte und der Gerichtsakten beider Instanzen mit dem umfangreichen Vorbringen der Beteiligten sowie auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 22. August 2011 verwiesen.

Entscheidungsgründe:

- 12 Die zulässige Berufung bleibt ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die auf die Aufhebung des Bescheids des Beklagten vom 30. September 2009 gerichtete Klage zu Recht abgewiesen. Denn der streitgegenständliche Bescheid ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 13 1. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der nach ständiger Rechtsprechung des Senats als Dauerverwaltungsakt zu qualifizierenden Untersagungsverfügung des Beklagten in Nr. 1. des angefochtenen Bescheids ist der Zeitpunkt der Entscheidung des (Berufungs-)Gerichts (vgl. BayVGh vom 18.12.2008

Az. 10 BV 07.558 <juris> RdNrn. 21 und 38 sowie vom 21.3.2011 Az. 10 AS 10.2499 <juris>; BVerfG vom 20.3.2009 NVwZ 2009, 1221/1223 RdNr. 22; BVerwG zuletzt vom 11.7.2011 Az. 8 C 11.10 <juris> RdNr. 18).

- 14 Nachdem die Klägerin, wie sie in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof nochmals glaubhaft erklärt hat, im Fall des Erfolgs ihrer Anfechtungsklage beabsichtigt, die vom Beklagten beanstandete Wettspielform mit der ausschließlichen Teilnahmemöglichkeit über einen Telefonmehrwertdienst wieder aufzunehmen, bestehen hinsichtlich der Zulässigkeit der Anfechtungsklage keine Bedenken.
- 15 2. Die streitbefangene Untersagungsverfügung findet ihre Rechtsgrundlage in § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV. Danach kann die gemäß Art. 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AGGlüStV zuständige Regierung von Mittelfranken die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen und insbesondere die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele untersagen.
- 16 Das Verwaltungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine solche Anordnung zur Sicherstellung der Erfüllung der nach dem Glücksspielstaatsvertrag bestehenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen hier vorliegen, weil die Klägerin mit dem streitbefangenen Sporttipp-Gewinnspiel auf ihrer Internetseite ein Glücksspiel im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 und 3 GlüStV veranstaltet (nachfolgend 2.1.) und dadurch gegen das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV verstößt (nachfolgend 2.2.). Entgegen der Auffassung der Klägerin handelt es sich bei den §§ 8a, 58 Abs. 4 des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV -) nicht um eine in den Rundfunkstaatsvertrag nachträglich eingefügte Legalausnahme dergestalt, dass dadurch zufallsabhängige 50-Cent-Gewinnspiele im Rundfunk und in (vergleichbaren) Telemedien (die an die Allgemeinheit gerichtet sind) keine verbotenen Glücksspiele im Sinne des Glücksspielstaatsvertrags mehr darstellen (nachfolgend 2.3.). Die hier maßgeblichen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags sind mit nationalem Verfassungsrecht vereinbar (nachfolgend 2.4.). Ihrer Anwendbarkeit stehen auch die unionsrechtlichen Grundfreiheiten nicht entgegen (nachfolgend 2.5.).

- 17 2.1. Das Verwaltungsgericht hat das beanstandete Sporttipp-Gewinnspiel der Klägerin unter zutreffender Auslegung der Bestimmung des § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV zu Recht als Glücksspiel im Sinne des Glücksspielstaatsvertrags eingeordnet.
- 18 Die Rüge der Klägerin, entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts habe der (Landes-)Gesetzgeber in § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV gerade keinen eigenständigen, von der üblichen strafrechtlichen und verbraucherschutzrechtlichen Definition abweichenden Glücksspielbegriff geschaffen, weshalb auch hier hinsichtlich des „verlangten Entgelts“ von einer Unerheblichkeits- oder Geringfügigkeitsschwelle ausgegangen werden müsse, greift nicht durch.
- 19 Nach der Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV liegt ein Glücksspiel vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Auch Wetten gegen Entgelt auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses sind nach § 3 Abs. 1 Satz 3 GlüStV Glücksspiele. Das (zweite) Begriffsmerkmal der Zufallsabhängigkeit der Entscheidung über den Gewinn in § 3 Abs. 1 GlüStV korrespondiert mit dem strafrechtlichen Glücksspielbegriff im Sinne des § 284 StGB, wonach in Abgrenzung zum sog. Geschicklichkeitsspiel als Glücksspiel ein Spiel anzusehen ist, bei dem die Entscheidung über Gewinn und Verlust nicht wesentlich von den Fähigkeiten und Kenntnissen und vom Grade der Aufmerksamkeit der Spieler bestimmt wird, sondern allein oder hauptsächlich vom Zufall abhängt (h.M.; vgl. Heine in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, Kommentar, 28. Aufl. 2010, RdNr. 5 zu § 284 m.w.N.; BGH vom 28.11.2002 Az. 4 StR 260/02 <juris> RdNr. 6 m.w. Rspr.-nachweisen).
- 20 Während der Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags als weiteres Begriffsmerkmal jedoch (nur) voraussetzt, dass für den Erwerb der Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird, ist nach ganz herrschender Auffassung wesentliche (weitere) Voraussetzung für ein Glücksspiel im Sinne des § 284 StGB, dass der Spieler, um an der Gewinnchance teilzuhaben, durch seinen Einsatz ein Vermögensopfer erbringt; dabei wird in Abgrenzung zum sog. Eintrittsgeld vorausgesetzt, dass es sich bei diesem Vermögensopfer nicht lediglich um die – vom eigentlichen Spiel unabhängige – Ermöglichung der Teilnahme daran handelt, sondern vielmehr aus dem Einsatz aller Mitspieler die Gewinnchance des einzelnen erwächst (vgl. Heine, a.a.O., RdNr. 6 m.w.N.). Zudem darf nach herrschender Meinung dieser Einsatz bzw. dieses Vermö-

gensopfer nicht bloß unerheblich sein, wobei die Schwellenwerte in der Rechtsprechung und strafrechtlichen Kommentarliteratur zwischen 0,50 Euro und 20 Euro liegen (vgl. dazu die Nachweise bei Heine, a.a.O., RdNr. 6; vgl. auch Bolay, Glücksspiel, Glücksspiel oder doch Gewinnspiel? – Einheitlichkeit zwischen straf- und glücksspielstaatsvertraglichem Gewinnspielbegriff, MMR 2009, 669; Hüsken, Das Verhältnis zwischen glücksspielstaatsvertraglichem Glücksspielbegriff gemäß § 3 Abs. 1 GlüStV und rundfunkstaatsvertraglichem Gewinnspielbegriff gemäß § 8a Abs. 1 RStV – Echte Konkurrenz oder kollisionsloser Gleichlauf?, ZfWG 2009, 153; Dietlein/Hüsken in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Kommentar, RdNrn. 5 f. zu § 3 GlüStV m.w.N.).

- 21 Der Gesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags hat sich bei seiner Legaldefinition des Glücksspiels in § 3 Abs. 1 GlüStV damit zwar hinsichtlich der Voraussetzung bzw. des Begriffsmerkmals der Zufallsabhängigkeit eng an den strafrechtlichen Glücksspielbegriff angelehnt. Bei dem für den Erwerb der Gewinnchance weiter vorausgesetzten „Entgelt“ hat er jedoch schon von der Formulierung bzw. dem Wortlaut her die im Rahmen der strafrechtlichen Glücksspieldefinition regelmäßig verwendeten Begriffe „Einsatz“ und „Vermögensopfer“ sowie die damit im Zusammenhang stehende Diskussion über Schwellenwerte oder Geringfügigkeitsgrenzen nicht aufgegriffen.
- 22 Dieser am Gesetzeswortlaut orientierte Befund wird auch durch die historische Auslegung des § 3 Abs. 1 GlüStV unter Berücksichtigung der Entwicklungsgeschichte dieser Norm bestätigt. In § 3 Abs. 1 Satz 1 und 2 GlüStV wird die Vorgängerregelung des § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland (LottStV) wörtlich unverändert übernommen. Dass sich sowohl § 3 LottStV als auch in der Folge § 3 GlüStV bei den jeweiligen Begriffsbestimmungen (nur) teilweise an die strafrechtliche Rechtslage und bisherige Rechtsprechung angelehnt haben bzw. anlehnen, ergibt sich schon aus den Gesetzesbegründungen (vgl. z.B. die Begr. zu § 3 Abs. 2 LottStV, LT-Drs. 15/716 S. 9; zu § 3 Abs. 4 GlüStV, LT-Drs. 15/8486 S. 13). Anhaltspunkte oder Anknüpfungspunkte für eine Anlehnung auch an den nach der strafgerichtlichen Rechtsprechung erforderlichen „nicht ganz unbeträchtlichen“ Spieleinsatz (im Sinne eines Vermögensopfers; vgl. BGH vom 29.9.1986 NJW 1987, 851) finden sich dort dagegen nicht. Vielmehr hat der (Landes-)Gesetzgeber in seiner Begründung zu § 3 GlüStV neben den Erläuterungen zur Abgrenzung von Gewinn- und Geschicklichkeitsspielen ausdrücklich klargestellt, dass je nach Überwiegen der Wis-

sens- und Geschicklichkeitselemente oder des Zufallselements auch sog. Telefongewinnspiele in Fernsehen und Hörfunk, bei denen zunächst ein Zufallsgenerator über die Weiterschaltung der Anrufe in das Studio entscheidet, Glücksspiele im Sinne dieser Bestimmung sein können. Hinsichtlich des Begriffsmerkmals des Entgelts wird in der Gesetzesbegründung weiter ausgeführt, dass ein Glücksspiel (nur) dann nicht vorliegt, wenn ein Entgelt nicht verlangt wird. Erläuternd dazu bestimmt der Folgesatz: „Ein solches Verlangen ist nicht gegeben, wenn neben einer entgeltlichen Teilnahmemöglichkeit (z.B. via Mehrwertdienst) eine gleichwertige, praktikable und unentgeltliche Alternative – z.B. durch Postkarte, E-Mail oder via Internet – zur Teilnahme an demselben Spiel angeboten wird“ (LT-Drs. 15/8486 S. 13). Auch dadurch hat der Gesetzgeber klar zum Ausdruck gebracht, dass er eine Spielteilnahme bei Gewinnspielen über Telefonmehrwertdienste – und zwar unabhängig von der Höhe der Mehrwertdienstgebühren – bei überwiegendem Zufallselement als Glücksspiel im Sinne des Glücksspielstaatsvertrags ansieht. Kein Glücksspiel im Sinne des Glücksspielstaatsvertrags ist somit nur dann gegeben, wenn ausschließlich für die Übermittlung der Erklärung des Spielteilnehmers Beförderungskosten, aber nicht darüber hinaus Kosten für den Telefonmehrwertdienst anfallen oder eine unentgeltliche Alternative im oben beschriebenen Sinn angeboten wird.

- 23 Auch eine systematische Auslegung und Betrachtung des § 3 GlüStV führt zu keinem anderen Ergebnis. Wie bereits das Erstgericht in seiner Entscheidung zutreffend ausgeführt hat, ist ein weitergehender ordnungsrechtlicher Glücksspielbegriff in § 3 GlüStV weder durch abschließende bundesgesetzliche Vorschriften noch aufgrund des Grundsatzes der Einheit der Rechtsordnung oder der Verwaltungsakzessorietät des Straftatbestands in § 284 Abs. 1 StGB ausgeschlossen.
- 24 Der Bundesgesetzgeber hat den Begriff des „Glücksspiels“ in den §§ 284 ff. StGB, dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb sowie den einschlägigen gewerberechtlichen Vorschriften nicht definiert. Die Rechtsprechung hat diesen vom Gesetzgeber nicht näher umschriebenen Begriff dahingehend bestimmt, dass darunter ein Spiel zu verstehen ist, bei dem die Entscheidung über Gewinn und Verlust allein oder jedenfalls hauptsächlich vom Zufall abhängt und durch die Leistung eines Einsatzes die Aussicht auf einen vom Zufall abhängigen Vorteil erlangt wird (vgl. grundlegend BGH vom 29.9.1986 a.a.O. RdNr. 14 m.w.N.). Dass die Rechtsprechung (im Übrigen ebenso wie die einschlägige Literatur) hinsichtlich der Höhe des zu leistenden Einsatzes uneinheitlich war und ist, wurde oben bereits dargelegt.

- 25 Ein nach der Rechtsprechung der Strafgerichte gegebenenfalls engerer strafrechtlicher Glücksspielbegriff als der durch den Landesgesetzgeber in § 3 Abs. 1 GlüStV zugrunde gelegte bedeutet entgegen der Auffassung der Klägerin auch keinen „Systembruch“. Zutreffend ist insoweit allein der Hinweis auf den verwaltungsakzessorischen Charakter der Strafvorschrift des § 284 StGB, da die dort genannten Handlungen nur strafbar sind, wenn sie ohne (ordnungs-)behördliche Erlaubnis vorgenommen werden (sog. negatives Tatbestandsmerkmal). Die mit den Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags zum Ausdruck gebrachten ordnungsrechtlichen Ziele und Interessen der Länder sind jedoch nicht zwangsläufig identisch mit den strafrechtlich geschützten Rechtsgütern; öffentlich-rechtliche Gefahrenabwehr und Strafrechtsschutz unterscheiden sich strukturell (vgl. auch Heine, a.a.O., RdNr. 2 zu § 284). Nicht jedes Verwaltungsunrecht (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV) muss im Übrigen zwangsläufig ordnungswidrigkeitenrechtlich (vgl. Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV) oder gar strafrechtlich (vgl. § 284 Abs. 1 StGB) sanktioniert werden.
- 26 Die vom Kläger sowie vereinzelt in der Rechtsprechung insoweit geltend gemachten Abgrenzungsprobleme zum gewerblichen Spielrecht und insbesondere den Bestimmungen der §§ 33h Nr. 3 und 33d GewO (vgl. OVG Rheinland-Pfalz vom 15.9.2009 Az. 6 A 10199/09 <juris> RdNrn. 29 ff.; VG Düsseldorf vom 29.4.2011 Az. 27 L 471/10 <juris> RdNrn. 44 f.) betreffen letztlich immer nur die Frage der Abgrenzung der Geschicklichkeitsspiele von den ganz oder überwiegend zufallsabhängigen Glücksspielen. Denn der Anwendungsbereich des § 33d GewO, auf den § 33h Nr. 3 GewO hinsichtlich der Veranstaltung anderer Spiele verweist, bezieht sich (nur) auf manipulationssichere Geschicklichkeitsspiele mit Gewinnmöglichkeit, die nicht als Glücksspiele anzusehen sind (vgl. dazu Hahn in: Friauf, Kommentar zur Gewerbeordnung, Bd. 1, RdNr. 1 zu § 33d; BVerwG vom 24.10.2001 Az. 6 C 1/01 <juris> RdNr. 16). Die unter anderem vom Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz in der oben zitierten Entscheidung vom 15. September 2009 befürchteten kompetenziellen Überschneidungen, die der Landesgesetzgeber des Glücksspielstaatsvertrags habe vermeiden wollen, betreffen somit jedenfalls nicht die Frage einer entgeltbezogenen Geringfügigkeitsschwelle bei der Bestimmung des glücksspielrechtlichen Glücksspielbegriffs.
- 27 Ein durchgreifendes Argument für die von der Klägerin auch für den Glücksspielbegriff nach § 3 Abs. 1 GlüStV geltend gemachte Bagatellgrenze beim verlangten Ent-

gelt lässt sich aber auch bei einer teleologischen, also am Sinn und Zweck der Regelung orientierten Auslegung dieser Bestimmung nicht herleiten. Vielmehr würde gerade der ordnungspolitische Ansatz des Glücksspielrechts, wie er in den Zielen des § 1 GlüStV deutlich zum Ausdruck kommt, auch im Bereich klassischer Glücksspiele wie den Sportwetten unterlaufen, wenn bei Verlangen eines noch unterhalb einer „Bagatellgrenze“ liegenden Entgelts kein Glücksspiel im Sinne von § 3 Abs. 1 GlüStV (mehr) vorläge.

- 28 2.2. Das Erstgericht ist weiter ohne Rechtsfehler davon ausgegangen, dass das von der Klägerin im Internet angebotene Sporttipp-Gewinnspiel als öffentliches Glücksspiel im Sinne von § 3 Abs. 2 GlüStV nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV grundsätzlich nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde veranstaltet werden darf und ohne erforderliche Erlaubnis unter das gesetzliche Verbot des § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV fällt sowie generell dem Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV unterliegt. Zutreffend ist dabei auch die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass bei diesem Sporttipp-Gewinnspiel den Spielern ungeachtet des weiteren Abwicklungs- und Bezahlmodus die Möglichkeit zur Teilnahme am Glücksspiel über das Internet eröffnet wird (§ 3 Abs. 4 GlüStV), weil alle wesentlichen Aktionen zum Abschluss der Sportwetten über diesen Vertriebsweg stattfinden und letztlich nur der Bezahlmodus über den Telefonmehrwertdienstleister abgewickelt wird. Das in § 4 Abs. 4 GlüStV enthaltene generelle Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet erstreckt sich dabei auf alle Arten der im Glücksspielstaatsvertrag geregelten Glücksspiele, insbesondere auch auf Sportwetten.
- 29 2.3. Entgegen der Auffassung der Klägerin werden zufallsabhängige 50-Cent-Gewinnspiele in Rundfunk und in dem Rundfunk vergleichbaren Telemedien und somit auch die von ihr über das Internet veranstalteten Sporttipp-Sportwetten (in der vom Beklagten beanstandeten Form) nicht durch die Vorschriften der §§ 8a und 58 Abs. 4 RStV von der Geltung der Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags und damit auch des § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 GlüStV ausgenommen. Das Verwaltungsgericht hat unter zutreffender Auslegung dieser rundfunkrechtlichen Bestimmungen mit Recht festgestellt, dass § 8a RStV keine Grundsatzentscheidung dahingehend enthält, dass im Rundfunk und den Telemedien veranstaltete Gewinnspiele, selbst wenn sie nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 GlüStV als Glücksspiele einzuordnen sind, bis zu einem maximalen Teilnehmerentgelt in Höhe von 0,50 Euro damit allgemein zugelassen worden sind. § 8a RStV wird bei dieser Normauslegung auch nicht

zu einem „unsinnigen“ Regelungstorso, für den – wie die Klägerin behauptet – letztlich kein praktisch relevanter Anwendungsfall von sog. Call-in-Telefongewinnspielen mehr bleibt.

- 30 Nach § 8a Abs. 1 Satz 1 RStV sind Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele (grundsätzlich) zulässig; sie unterliegen dabei jedoch den in § 8a Abs. 1 Sätze 1 bis 5 RStV enthaltenen Geboten. Nach § 8a Abs. 1 Satz 6 RStV darf für die Teilnahme nur ein Entgelt bis zu 0,50 Euro verlangt werden; § 13 Abs. 1 Satz 3, wonach der öffentlich-rechtliche Rundfunk Einnahmen aus dem Angebot von Telefonmehrwertdiensten nicht erzielen darf, bleibt (dabei) unberührt. Gemäß § 58 Abs. 4 RStV gilt für Gewinnspiele in vergleichbaren Telemedien (Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind) § 8a RStV entsprechend. Der Begriff „Gewinnspiele“ wird nicht im Rundfunkstaatsvertrag selbst, sondern in § 2 Nr. 1 der Satzung der Landesmedienanstalten über Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele (Gewinnspielsatzung vom 17.12.2008) definiert. Danach ist ein Gewinnspiel ein Bestandteil eines Rundfunkprogramms, der den Nutzerinnen und Nutzern im Fall der Teilnahme die Möglichkeit auf den Erhalt eines Vermögenswertes, insbesondere in Form von Geld, Waren oder Dienstleistungen, bietet. Der Begriff Gewinnspiele in diesem Sinn umfasst daher grundsätzlich sowohl sog. Geschicklichkeitsspiele als auch ganz oder überwiegend vom Zufall abhängige Glücksspiele.
- 31 Die in den §§ 8a und 58 Abs. 4 RStV getroffene Zulassungsentscheidung tritt zu den (allgemeinen) Regelungen der §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 und 4 GlüStV mit dem oben dargelegten Regelungsumfang nur dann in Konkurrenz bzw. Konflikt, wenn es sich bei dem Gewinnspiel um ein entgeltliches (zufallsabhängiges) Glücksspiel mit einem maximalen Teilnahmeentgelt bis zu 0,50 Euro handelt. Die vom Verwaltungsgericht für diese Regelungskonkurrenz unter maßgeblicher Heranziehung der staatsvertraglichen Begründungen des Rundfunkstaatsvertrags einerseits und des Glücksspielstaatsvertrags andererseits getroffenen Feststellungen lassen keinen Rechtsfehler erkennen. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass die gemeinsame amtliche, in den Landtagsdrucksachen niedergelegte Begründung staatsvertraglicher Regelungen einen verlässlichen Anhaltspunkt für den Willen der Länder und Landesgesetzgeber darstellt (vgl. BVerfG vom 11.9.2007 Az. 1 BvR 2270/05 u.a. <juris> RdNr. 168).

- 32 Wie bereits oben dargelegt ergibt sich aus der amtlichen Begründung zu § 3 GlüStV (LT-Drs. 15/8486 S. 13), dass der Glücksspielstaatsvertrag je nachdem, welches der beiden Elemente (Zufall oder Geschicklichkeit) bei einer wertenden Gesamtbetrachtung überwiegt, gegebenenfalls auch bei sog. Telefongewinnspielen in Fernsehen und Hörfunk, bei denen zunächst ein Zufallsgenerator über die Weiterschaltung der Anrufe in das Studio entscheidet, Geltung beansprucht. Dies gilt jedoch mit der Einschränkung, dass ein Entgelt verlangt wird, wobei ein solches Verlangen (nur dann) nicht gegeben ist, wenn neben einer entgeltlichen Teilnahmemöglichkeit eine gleichwertige, praktikable und unentgeltliche Alternative (z.B. durch Postkarte, E-Mail oder via Internet) zur Teilnahme an demselben Spiel angeboten wird. Der nachfolgende Satz in der Begründung zu § 3 GlüStV, dass der Schwerpunkt bei der Regulierung der sog. Telefongewinnspiele deshalb im Verbraucherschutz liegen muss, wo das Problem in seiner Gesamtheit – unbeeinträchtigt von den Grenzen einer glücksspielrechtlichen Betrachtung – gelöst werden kann, rechtfertigt keine davon abweichende Beurteilung.
- 33 In der amtlichen Begründung zum 10. Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge ist zu Nr. 4 (Einführung der Regelung des § 8a; LT-Drs. 15/9667 S. 15) ausgeführt: „Satz 1 (des § 8a) stellt klar, dass Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele im Fernsehen und im Hörfunk zulässig sind, wenn nur ein Entgelt von bis zu 0,50 Euro einschließlich gesetzlich geltender Mehrwertsteuer verlangt wird. Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages der Länder bleiben unberührt. Gewinnspiele müssen ferner dem Gebot der Transparenz und des Teilnehmerschutzes entsprechen (Satz 2). ...“ Schon daraus wird ersichtlich, dass mit der in den Rundfunkstaatsvertrag neu eingefügten Regelung des § 8a gerade keine abweichende Regelung zu den bereits geltenden Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages der Länder getroffen werden sollte und Rundfunkgewinnspiele, soweit sie nach § 3 GlüStV als Glücksspiele einzuordnen sind, daher ebenso erlaubnispflichtig und von denselben Erlaubnisvoraussetzungen abhängig sind wie die übrigen dem Glücksspielstaatsvertrag unterfallenden Spiele (vgl. auch BVerwG vom 1.6.2011 Az. 8 C 5.10 <juris> RdNr. 27).
- 34 Als weiteres gewichtiges Argument für das so verstandene Verhältnis der glücksspielstaatsvertraglichen Regelungen einerseits und des neu eingeführten § 8a RStV andererseits durfte das Erstgericht auch die Entwicklungsgeschichte der letztgenannten Norm und ihrer Begründung werten. Denn der in einer Vorentwurfsfassung des

10. Rundfunkänderungsstaatsvertrags (Stand: 7.12.2007) zur Erläuterung dieser Bestimmung noch vorgesehene Satz „Ein Glücksspiel im Sinne des Glücksspielstaatsvertrages ist bei diesen Sendungen zu verneinen, da ein Entgelt von höchstens 0,50 Euro einschließlich gesetzlicher Mehrwertsteuer als unerheblich angesehen wird.“ hat letztlich nicht Eingang in die amtliche Begründung des Staatsvertrags zu § 8a RStV gefunden. Daraus hat das Verwaltungsgericht zu Recht gefolgert, dass für die Streichung eines Satzes von derart grundsätzlicher Bedeutung aus der amtlichen Begründung keine andere Erklärung ersichtlich ist, als dass die Länder und die Rundfunkgesetzgeber die rechtlichen Konsequenzen, die sich aus diesem Satz ergeben hätten, gerade vermeiden wollten.

35 Nach alledem unterfallen Gewinnspiele im Rundfunk und in vergleichbaren Telemedien (die an die Allgemeinheit gerichtet sind), soweit sie entgeltliche Glücksspiele im Sinne des § 3 Abs. 1 GlüStV darstellen, dem vorrangigen Regelungsregime des Glücksspielstaatsvertrags und damit sowohl der Erlaubnispflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV als auch denselben Erlaubnisvoraussetzungen einschließlich des Internetverbots des § 4 Abs. 4 GlüStV wie die übrigen dem Glücksspielstaatsvertrag unterfallenden Spiele.

36 Der für das Medienrecht zuständige 7. Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs hat zwar in einer Entscheidung vom 28. Oktober 2009 (Az. 7 N 09.1377) im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens zur Gültigkeit der Satzung der Landesmedienanstalten über Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele (Gewinnspielsatzung) in den Entscheidungsgründen unter anderem Folgendes ausgeführt: „Die genannten Anforderungen (in § 8a Abs. 1 Sätze 2 bis 6, Abs. 2 RStV) präzisieren und legitimieren die in § 8a 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 ..., 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.“ Abgesehen davon, dass es sich – wie bereits das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat – bei dieser Rechtsauffassung des 7. Senats lediglich um ein die betreffende Normenkontrollentscheidung nicht tragendes obiter dictum ohne eingehendere Beleuchtung und Würdigung der hier maßgeblichen staatsvertraglichen Begründungen, insbesondere zu § 3 GlüStV, handelt, ist diese Entscheidung des 7. Senats nach einem vor dem Bun-

desverwaltungsgericht in dieser Streitsache geschlossenen Vergleich der Beteiligten inzwischen wirkungslos geworden (vgl. § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO).

- 37 Auch wenn somit der Anwendungsbereich und die Bedeutung des § 8a RStV bezüglich der Zulassung von Call-in-Gewinnspielen erheblich eingeschränkt ist und vor allem entgeltliche, zufallsabhängige Telefongewinnspiele in Fernsehen und Hörfunk und insbesondere Sportwettenangebote über das Internet auch bis zu einem Teilnahmeentgelt von 0,50 Euro nicht umfasst, verbleibt gleichwohl kein – wie die Klägerin meint – „unsinniger“ Regelungstorso (in diesem Sinne aber z.B. Bolay, a.a.O., S. 672; Gummer, Gewinnspielaufsicht und Glücksspielrecht aus der Sicht der Landesmedienanstalten, ZUM 2001, 105/113). Denn neben unentgeltlichen Gewinnspielen besteht für diese Regelung noch der Anwendungsbereich der entgeltlichen Geschicklichkeitsspiele mit einem Teilnahmeentgelt bis zu 0,50 Euro. Allein der Umstand, dass bei den sog. Telefongewinnspielen in Fernsehen und Hörfunk zunächst regelmäßig eine zufällige Vorauswahl der Teilnehmer (zur Weiterschaltung der Anrufe ins Studio) stattfindet, macht diese Gewinnspiele noch nicht automatisch zu Glücksspielen im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 GlüStV. Dies hat der Normgeber des Glücksspielstaatsvertrags (zu § 3; LT-Drs. 15/8486 S. 13) in seiner amtlichen Begründung ausdrücklich klargestellt, indem er darauf hinweist, dass auch hier für die Einordnung eine Gesamtbetrachtung des Spiels und der gegebenenfalls enthaltenen Wissens- und Geschicklichkeitselemente notwendig ist.
- 38 2.4. Sowohl der Erlaubnisvorbehalt des § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV als auch insbesondere das dem Sporttipp-Gewinnspielangebot der Klägerin entgegenstehende Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV sind mit nationalem Verfassungsrecht vereinbar. Die daraus folgende Beschränkung der Veranstaltung und Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen ist mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar (vgl. BayVGH vom 18.4.2011 Az. 10 CS 11.709 <juris> RdNr. 20; BVerwG vom 24.11.2010 Az. 8 C 13.09 <juris> RdNrn. 78 f. sowie vom 1.6.2011 Az. 8 C 5.10 <juris> RdNrn. 20 ff.). Das Internetverbot trifft zwar Unternehmen wie die Klägerin durchaus empfindlich in ihrer beruflichen bzw. unternehmerischen Betätigungsfreiheit. Es dient aber unmittelbar der Spielsuchtprävention und somit einem Gemeinwohlbelang von hohem Wert (vgl. BVerwG vom 1.6.2011 a.a.O. RdNr. 23 unter Hinweis auf die Rspr. des BVerfG).
- 39 Das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV verstößt auch nicht gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG; es beansprucht Geltung für alle vom Glücksspiel-

staatsvertrag erfassten öffentlichen Glücksspiele und begründet für diese ein generelles Veranstaltungs- und Vermittlungsverbot im Internet (vgl. BVerwG vom 1.6.2011 a.a.O. RdNrn. 24 ff. mit eingehender Begründung).

- 40 2.5. Die sich aus § 4 Abs. 1 Satz 1 und § 4 Abs. 4 GlüStV ergebende Einschränkung der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele begegnet auch keinen durchgreifenden unionsrechtlichen Bedenken (vgl. BayVGH vom 18.4.2011 a.a.O. RdNr. 21 sowie zuletzt vom 19.7.2011 a.a.O. RdNrn. 41 ff.; zum Internetverbot eingehend BVerwG vom 1.6.2011 a.a.O. RdNrn. 30 ff.).
- 41 Das Internetverbot ist nicht „monopolakzessorisch“, sondern beansprucht unabhängig von der Gültigkeit und dem Bestand des staatlichen Glücksspielmonopols allgemein weiter Geltung (vgl. BVerwGE vom 1.6.2011 a.a.O. RdNrn. 12 ff.; BayVGH zuletzt vom 19.7.2011 Az. 10 CS 10.1923 <juris> RdNr. 40). Daher muss hier auch nicht weiter geklärt werden, ob eine unzulässige Monopolwerbung betrieben wird und die nationalen Regelungen der verschiedenen Glücksspielbereiche bei einer sektorenübergreifenden Kohärenzprüfung den in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (jetzt: Gerichtshof der Europäischen Union) entwickelten Anforderungen des unionsrechtlichen Kohärenzgebots genügen (vgl. dazu BVerwG zuletzt vom 11.7.2011 8 C 12.10 <juris>).
- 42 Das für Inländer und Ausländer unterschiedslos geltende Internetverbot ist eine durch auch unionsrechtlich anerkannte Gemeinwohlziele – Bekämpfung der Spielsucht, Jugend- und Spielerschutz, Bekämpfung der Begleit- und Folgekriminalität – gerechtfertigte Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) und genügt als solche auch den Anforderungen des unionsrechtlichen Kohärenzgebots (vgl. BayVGH zuletzt vom 19.7.2011 a.a.O. RdNrn. 41 ff.; BVerwG vom 1.6.2011 a.a.O. RdNrn. 33 f.).
- 43 3. Die angefochtene Untersagungsverfügung erweist sich auch im Übrigen als rechtmäßig.
- 44 3.1. Die Untersagungsverfügung ist entgegen der Auffassung der Klägerin inhaltlich hinreichend bestimmt (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG). Ein Verwaltungsakt ist dann hinreichend bestimmt, wenn sein Adressat in die Lage versetzt wird zu erkennen, was von ihm gefordert wird, und wenn zugleich der Verwaltungsakt geeignete Grundlage für

die Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein kann. Im einzelnen richten sich die Bestimmtheitsanforderungen nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem betreffenden Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts. Damit wird aber auch zum Ausdruck gebracht, dass jedenfalls Bestimmbarkeit als solche ausreichend ist (st. Rspr. des Senats; vgl. zuletzt BayVGH vom 19.7.2011 a.a.O. RdNr. 56 m.w.N.). Mit der streitbefangenen Anordnung, die der Klägerin untersagt, öffentliches Glücksspiel im Sinne von § 3 GlüStV über das Internet in Bayern zu veranstalten oder zu vermitteln, wird der Verbotsrahmen klar und eindeutig umschrieben. Was öffentliches Glücksspiel ist, ergibt sich zunächst schon aus der oben dargelegten Begriffsbestimmung in § 3 GlüStV. Dass eine Bezugnahme darauf den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG entspricht, hat der Verwaltungsgerichtshof bereits wiederholt entschieden (vgl. zuletzt vom 19.7.2011 a.a.O. RdNr. 57 m.w.N. seiner Rechtsprechung). Zudem lässt sich der Begründung des angefochtenen Bescheids ohne weiteres entnehmen, dass das von der Klägerin auf ihrem Online-Portal www.*****-online.de angebotene Gewinnspiel trotz des Höchsteinsatzes von 0,50 Euro von der Behörde als Glücksspiel im Sinne von § 3 Abs. 1 GlüStV bewertet wird.

- 45 3.2. Die Untersagungsverfügung ist auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar. Der Senat geht wie das Gericht erster Instanz dabei in ständiger Rechtsprechung (vgl. zuletzt vom 19.7.2011 a.a.O. RdNr. 59 m.w.N.) davon aus, dass die Beachtung einer auf den Freistaat Bayern beschränkten Untersagungsverfügung dem Betroffenen auch dann zumutbar und damit verhältnismäßig im engeren Sinn ist, wenn diese dazu das Unterlassen der beanstandeten Tätigkeit im Internet für das gesamte Bundesgebiet erfordern würde. Die Veranstaltung und Vermittlung von öffentlichem Glücksspiel im Internet ist nach § 4 Abs. 4 GlüStV ohnehin im gesamten Bundesgebiet verboten. Angesichts dessen besteht im gesamten Bundesgebiet kein rechtlich schützenswertes Interesse an der Veranstaltung und Vermittlung öffentlichen Glücksspiels im Internet. Folglich ist es der Klägerin auch rechtlich zumutbar, ihre entsprechenden Internetaktivitäten deutschlandweit zu unterlassen (vgl. BVerwG vom 1.6.2011 a.a.O. RdNr. 16). Sofern es im Übrigen für die Klägerin technisch möglich und wirtschaftlich sinnvoll sein sollte, der vom Beklagten nur für seinen Zuständigkeitsbereich verfügten Untersagungsanordnung in anderer, weniger belastender Weise nachzukommen, beispielsweise über den Weg des Internet-Geolokalisationsverfahrens, steht ihr dies frei (vgl. BVerwG vom 1.6.2011 a.a.O. RdNr. 16).

- 46 Das Verwaltungsgericht hat darüber hinaus in nicht zu beanstandender Weise Ermessensfehler (§ 114 Satz 1 VwGO) beim Erlass der streitbefangenen Untersagungsverfügung verneint.
- 47 3.3. Rechtsverstöße hinsichtlich der Höhe des im angefochtenen Bescheid angeordneten Zwangsgelds gemäß Art. 31 VwZVG in Höhe von 50.000,- Euro (Nr. 2.) hat das Verwaltungsgericht mit zutreffender Begründung, auf die hier zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen wird, verneint.
- 48 Nicht durchgreifend ist schließlich der Einwand der Klägerin, die ihr von der Behörde zur Umsetzung der Untersagungsverfügung gesetzte „Erfüllungsfrist“ von nur zwei Werktagen sei unangemessen kurz. Auch insoweit kann auf die Gründe der erstinstanziellen Entscheidung Bezug genommen werden. Für die Anordnung einer Unterlassungspflicht wie in Nr. 1 des streitbefangenen Bescheids ist unter Berücksichtigung des Umstands, dass es sich hier um eine unerlaubte und vom Gesetzgeber als sozial unerwünscht eingestufte Tätigkeit handelt, die Gewährung einer Umsetzungs- oder Reaktionsfrist grundsätzlich nicht erforderlich. Ein rechtlich schützenswertes Interesse an der weiteren Veranstaltung und Vermittlung ihrer Sportwetten im Internet besaß die Klägerin zudem ohnehin nicht. Andererseits ist die Behörde in einem solchen Fall nicht gehindert, dem Unterlassungspflichtigen gleichwohl eine (kurze) Erfüllungsfrist zuzubilligen. Der Verweis der Klägerin auf eine Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 19. Mai 2010 (Az. 10 CS 09.2673 <juris>) zur Bestimmung einer angemessenen Erfüllungs- bzw. Vollstreckungsfrist greift im vorliegenden Fall nicht durch. Denn im Gegensatz zu dem der zuletzt genannten Entscheidung zugrundeliegenden Fall (Untersagung der Werbung für öffentliches Glücksspiel im Internet gegenüber einer im Ausland ansässigen Anbieterin) hat die Klägerin ihren Firmensitz in München und bietet ihre Sportwetten über eine nationale Internetdomain mit einem vorrangig an einen deutschen Sportwettenkundenkreis gerichteten Angebot an.
- 49 3.4. Hinsichtlich der im angefochtenen Bescheid erfolgten Gebührenfestsetzung ist ein Rechtsverstoß durch die Klägerin weder geltend gemacht noch für den Senat hier sonst ersichtlich.

- 50 Nach alledem war die Berufung mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen.
- 51 Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 ff. ZPO.
- 52 Die Revision wird nicht zugelassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

- 53 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.
- 54 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 den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen 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 Be-

