

**Gericht:** VGH  
**Aktenzeichen:** 7 B 17.518  
**Sachgebietsschlüssel:** 250

**Rechtsquellen:**

§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO  
§ 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV  
§ 52c RStV  
§ 52d RStV  
§ 52e Abs. 1 RStV

**Hauptpunkte:**

Rundfunkrecht

Offenlegung der Vereinbarungen zur Vermarktung von HD-Signalen zwischen einem HD-Anbieter und privaten Rundfunkveranstaltern

**Leitsätze:**

1. § 52d Satz 3 RStV verpflichtet Plattformanbieter, Entgelte und Tarife für bestimmte Angebote offenzulegen und dient damit sowohl dem Schutz privater Programmanbieter vor einer diskriminierenden Preisgestaltung als auch der Sicherung der Meinungs- und Angebotsvielfalt. Die Vorschrift verleiht der zuständigen Landesmedienanstalt keine Befugnis, von einer Plattformanbieterin, die für den Zugang zu der von ihr betriebenen Plattform keine Entgelte oder Tarife von Programmanbietern erhebt, sondern vielmehr ihrerseits diese Programmanbieter dafür bezahlt, die von ihnen ohnehin auf anderem Wege ausgestrahlten Programme verschlüsseln zu dürfen, um sie anschließend in technisch besserer Bildqualität selbst vermarkten zu können, die Vorlage sämtlicher zwischen ihr und diesen Anbietern geschlossenen Verträge zu verlangen. Dieses Geschäftsmodell führt weder zu einer erkennbaren Schutzbedürftigkeit der privaten Programmanbieter, noch zu einer konkreten Gefährdung der Angebots- und Meinungsvielfalt.
2. § 52e Abs. 1 RStV behandelt Verfahrensaspekte spezifisch für den Bereich der Plattformen. Die Vorschrift schafft aber keine selbständige Befugnis der zuständigen Landesmedienanstalt, jederzeit, d.h. auch ohne einen konkreten Anlass gegen Plattformanbieter zu ermitteln und in deren Rechte einzugreifen.

---

**Urteil des 7. Senats vom 25. Januar 2018**  
(VG München, Entscheidung vom 9. Juni 2016, Az.: M 17 K 15.3502)



7 B 17.518  
M 17 K 15.3502

# Großes Staats- wappen

\*\*\*\*\*

\*\* \*\*\*\*\*

\*\* \*\*\*\*\*

\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\_\*\*\* \*\_\*\* \*\*\*\*\*

\_ \*\*\*\*\* \_

\*\*\*\*\*.

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

gegen

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\* \*\*\*\*\* \*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

beigeladen:

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

wegen

Offenlegung von vertraglichen Vereinbarungen im Zusammenhang mit der Verbreitung von Rundfunk oder vergleichbaren Telemedien;  
hier: Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 9. Juni 2016,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 7. Senat,  
durch die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Lotz-Schimmelfennig als Vorsitzende,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Siller,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Hasl-Kleiber

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 23. Januar 2018

**am 25. Januar 2018**

folgendes

### **Urteil:**

- I. Die Berufung wird zurückgewiesen.
- II. Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens. Die Beigeladenen tragen ihre außergerichtlichen Kosten jeweils selbst.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen die Verpflichtung, vertragliche Vereinbarungen mit privaten Rundfunkveranstaltern offenzulegen.
- 2 Die Klägerin verschlüsselt die HD-Signale von via Satellit verbreiteten privaten Free-TV-Sendern und bietet privaten Haushalten in Deutschland unter der Marke „HD+“ den technischen Zugang zu diesen HD-Signalen über käuflich zu erwerbende Smartcards an. Grundlage dieses Angebots sind Verträge zwischen der Klägerin und den Beigeladenen, die der Klägerin das Recht geben, die HD-Signale zu verschlüsseln und die Entschlüsselung zu vermarkten. Für das Recht zur Vermarktung erhalten die Beigeladenen von der Klägerin eine Vergütung. Entgelte an die Klägerin werden von den Beigeladenen nicht gezahlt. Satellitenkapazitäten sowie die für die Verbreitung erforderlichen technischen Dienstleistungen werden von den Beigeladenen unabhängig von der Teilnahme an „HD+“ eingekauft. Die Klägerin selbst verfügt nicht über Satellitenkapazitäten.
- 3 Bereits mit Bescheid vom 5. Mai 2010 hatte die Beklagte festgestellt, dass die Klägerin a) Anbieterin einer Plattform i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 12 des Staatsvertrags für Rund-

funk und Telemedien [(Rundfunkstaatsvertrag – RStV) vom 31.8.1991 (GVBl S. 451) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.7.2001 (GVBl S. 502), gültig vom 1.6.2009 bis 31.3.2010, heute inhaltsgleich: § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV] und b) in entsprechender Anwendung des § 52b Abs. 3 Nr. 1 RStV i.V.m. § 1 Abs. 3 der gem. § 53 RStV erlassenen Satzung über die Zugangsfreiheit zu digitalen Diensten und zur Plattformregulierung (ZPS) vom 20. Juni 2006 i.d.F. der Satzung vom 11. November 2008 (StAnz Nr. 51) von der Anwendung des § 52b Abs. 1 und 2 RStV befreit ist.

- 4 Mit dem streitgegenständlichen Bescheid vom 20. Juli 2015 verpflichtete die Beklagte die Klägerin, die mit den Beigeladenen im Zusammenhang mit der Verbreitung von deren Angeboten über die Plattform „HD+“ derzeit bestehenden bzw. angebotenen vertraglichen Vereinbarungen bis zum 31. Juli 2015 vorzulegen. Zur Begründung führte sie aus, der Begriff der Entgelte und Tarife sei im Lichte der mit der Plattformregulierung und insbesondere mit § 52d RStV verfolgten Zielsetzung weit und daher alle im Zusammenhang mit der Einspeisung und Verbreitung stehenden Vereinbarungen umfassend zu verstehen. Zwar sei nicht endgültig geklärt, was die Offenlegungspflicht aus § 52d Satz 3 RStV umfasse. Die Vorschrift müsse jedoch mindestens die Offenlegung aller relevanten vertraglichen Beziehungen auf Anforderung der zuständigen Landesmedienanstalten umfassen, da ansonsten keine Kontrolle der den Plattformbetreibern vom Rundfunkstaatsvertrag aufgegebenen Vorgaben insbesondere zur Chancengleichheit möglich sei und somit dessen Vorschriften inhaltlich entleert würden. Insoweit stelle die Auskunfts- und Vorlagepflicht den Mindestgehalt des § 52d Satz 3 RStV dar. Zu besorgen sei, dass der Zugang zur Plattform von „HD+“ neuen Sendern nur sehr eingeschränkt offen stehe bzw. die diesen Sendern angebotenen wirtschaftlichen Konditionen gegen das rundfunkrechtliche Gebot der Chancengleichheit verstoßen könnten. Angesichts dessen könne sich die Klägerin nicht auf die zwischen ihr und den betroffenen Vertragspartnern geschlossenen Vertraulichkeitsvereinbarungen berufen.
- 5 Der auf Aufhebung des Bescheids gerichteten Klage hat das Verwaltungsgericht München mit Urteil vom 9. Juni 2016 stattgegeben. Der Bescheid sei rechtswidrig, da der Rundfunkstaatsvertrag für das Offenlegungsverlangen keine Ermächtigungsgrundlage enthalte. Es sei bestandskräftig festgestellt worden, dass die Klägerin Plattformanbieterin i.S.v. § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV sei. Unabhängig davon spreche viel dafür, dass ihr diese Eigenschaft auch tatsächlich zukomme. § 52d Satz 3 RStV könne die Verpflichtung zur Offenlegung aber nicht rechtfertigen, weil die Vorschrift nur

Entgelte und Tarife für Angebote nach § 52b Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 2 Satz 2 RStV erfasse. Die Klägerin sei jedoch von diesen Belegungspflichten befreit und infolgedessen auch nicht zur Offenlegung verpflichtet. Abgesehen davon erhalte sie auch keine Zahlungen der Rundfunkveranstalter. Außerdem sei der Bescheid unverhältnismäßig, da § 52d Satz 3 RStV nur die Offenlegung von Entgelten und Tarifen vorsehe und nicht die Vorlage von Verträgen. Eine (vollständige) Offenlegung der Verträge finde auch in §§ 52e und 52c Abs. 2 Satz 1 RStV keine Rechtsgrundlage, da die Anordnung insoweit gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße.

6 Dagegen wendet sich die Beklagte mit ihrer vom Verwaltungsgerichtshof wegen besonderer rechtlicher Schwierigkeiten gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zugelassenen Berufung. Sie trägt im Wesentlichen vor, das Verwaltungsgericht habe den Anwendungsbereich des § 52d RStV verkannt. Es handele sich bei der Klägerin um eine Plattformanbieterin, weil sie auf die Zusammenstellung des Angebots aktiv Einfluss nehme. Das Verwaltungsgericht reduziere fehlerhaft die Anwendbarkeit von § 52d RStV auf Fälle, in denen der betroffene Plattformanbieter – im Gegensatz zur Klägerin – nicht von den Belegungspflichten des § 52b Abs. 1 und 2 RStV befreit sei. Zwar beschränke § 52d Satz 2 RStV die Vorgabe angemessener Bedingungen auf die sog. Must-carry- und Can-carry- Programme. Das Diskriminierungsverbot nach § 52d Satz 1 RStV schütze aber alle Anbieter; diese dürften durch die Ausgestaltung der Tarife nicht unbillig behindert werden. Die Offenlegungspflicht für Tarife und Entgelte nach § 52d Satz 3 RStV umfasse den gesamten Bereich der Rundfunkangebote, die in § 52b Abs. 1 Satz 1 RStV näher beschrieben würden, was die Aufzählung in den Nrn. 1, 2 und 3 des § 52b Abs. 1 RStV einschließe. Aus dem Verweis auf § 52b Abs. 1 Nr. 1 und 2 oder Abs. 2 Satz 2 RStV und aus Sinn und Zweck der Vorschrift, eine Verkürzung der Programm- und Meinungsvielfalt mittels individueller Gestaltung des Entgelts zu verhindern, ergebe sich, dass von § 52d Satz 3 RStV alle auf einer Plattform zur Verfügung gestellten Programme erfasst würden.

7 Unter Berücksichtigung dessen sei die Vorschrift über ihren Wortlaut hinaus dahingehend auszulegen, dass der Beklagten die Prüfung der gesamten Zahlungsströme ermöglicht werde. Dafür sei die Vorlage der vollständigen Verträge erforderlich, da nicht auszuschließen sei, dass Geldströme bei der Festlegung der Entgelthöhe miteinander verrechnet und die Zahlungen von Einspeiseentgelten damit „versteckt“ würden. Ein Normverständnis, das nur auf dem Wortlaut beruhe, mache eine effektive Entgeltkontrolle praktisch unmöglich. Marktüblich seien Beteiligungsmodelle, bei

denen die Rundfunkbetreiber relativ hohe „Eintrittspreise“ für die Aufnahme auf die Plattform bezahlen müssten, die durch gestaffelte Rückflüsse vor allem bei großen Anbietern schneller kompensiert würden als bei kleinen. Infolgedessen sei eine differenzierte Betrachtung sämtlicher Zahlungsströme erforderlich.

8 Eine Anforderung der Unterlagen sei auch nach § 52e RStV möglich. Nach dieser Vorschrift könne ebenfalls die Vorlage der vollständigen Verträge verlangt werden, da nur durch deren umfassende Kenntnis Geldströme nachvollzogen und damit ggf. eine unbillige Behinderung oder Diskriminierung von Rundfunkanbietern festgestellt werden könne. Auch § 52c Abs. 2 Satz 3 RStV stelle eine entsprechende Rechtsgrundlage dar.

9 Die Beklagte beantragt,

10 das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 9. Juni 2016 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

11 Die Klägerin beantragt,

12 die Berufung zurückzuweisen

13 und verteidigt das Ergebnis des erstinstanzlichen Urteils. Die Klägerin sei allerdings schon keine Anbieterin einer Plattform i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV, da sie nicht „auf“ digitalen Übertragungskapazitäten oder digitalen Datenströmen Rundfunk zusammenfasse. Über derartige digitale Übertragungskapazitäten verfüge sie nicht. Die Klägerin sei reine Vermarkterin von höherer Bildqualität (HD) solcher Programme, die via Satellit ohnehin frei verfügbar seien. Die Legaldefinition des § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV umfasse nicht jegliche Zusammenstellung eines Programmbündels, sondern nur diejenige, mit der ein bestimmender Einfluss auf die Nutzung der Übertragungskapazität ausgeübt werde. Die im Schreiben der Beklagten vom 5. Mai 2010 getroffene Feststellung, dass die Klägerin Plattformanbieterin sei, sei rechtlich nicht verbindlich, weil der Rundfunkstaatsvertrag hierfür keine gesetzliche Grundlage vorsehe. Die Verpflichtung eines Rundfunkveranstalters zur Offenlegung der Entgelte und Tarife aus § 52d Satz 3 RStV sei Annexverpflichtung zu den Belegungspflichten aus § 52b RStV; sie diene der Überwachung der Ordnungsgemäßheit der für diese Pflichtbelegung erhobenen Entgelte. Da die Klägerin aber weder Belegungspflichten



unterliege, noch Entgelte und Tarife erhebe, sondern Zahlungen an Rundfunkanbieter zu leisten habe, treffe sie auch keine Pflicht zur Offenlegung der von ihr geschlossenen Verträge.

- 14 Die Beigeladenen zu 2 und 5 treten der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts München bei und halten die Berufung für unbegründet. Sie sind der Auffassung, Gegenstand der Plattformaufsicht seien nur die seitens der Plattformanbieter festgesetzten und von den Sendeunternehmen zu zahlenden Einspeiseentgelte, nicht jedoch Zahlungen, die von der Klägerin an die Sendeunternehmen geleistet werden. Eine erweiternde Auslegung des § 52d RStV zum Schutz der Meinungsvielfalt komme – abgesehen davon, dass schon der Wortlaut entgegenstehe – auch deswegen nicht in Betracht, weil der Tätigkeit der Klägerin keine Meinungsrelevanz zukomme. Die in HD-Qualität ausgestrahlten Free-TV-Programme würden alternativ sowohl über Satellit als auch über Kabel sowie terrestrisch bzw. über das Internet in analoger Qualität oder in normaler digitaler Qualität (SD) angeboten und seien für die Zuschauer ohnehin zugänglich.
- 15 Wegen der Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten, die vorgelegte Akte der Beklagten sowie auf die Niederschrift der mündlichen Verhandlung vom 23. Januar 2018 verwiesen.

### **Entscheidungsgründe:**

- 16 Die zulässige Berufung der Beklagten bleibt in der Sache ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben und den angefochtenen Bescheid der Beklagten vom 20. Juli 2015 aufgehoben, weil er rechtswidrig ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Für die von der Beklagten mit Bescheid vom 20. Juli 2015 angeordnete Verpflichtung der Klägerin, die mit den Beigeladenen im Zusammenhang mit der Verbreitung von deren Angeboten über die Plattform „HD+“ derzeit bestehenden bzw. angebotenen vertraglichen Vereinbarungen vorzulegen, fehlt es an einer einschlägigen Rechtsgrundlage.
- 17 1. Zutreffend geht das Verwaltungsgericht zunächst davon aus, dass die Klägerin als Plattformanbieterin i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV [vom 31.8.1991 (GVBI S. 451) i.d.F.d. Bek. vom 27. Juli 2001 (GVBI S. 502), zuletzt geändert durch Art. 1 des Ab-

kommens vom 8. Dezember 2016 (GVBl 2017 S. 86)] zu behandeln ist. Ob die Klägerin allerdings tatsächlich – wie das Verwaltungsgericht weiter meint – Plattformanbieterin i.S.v. § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV ist oder ob sie – wie sie selbst geltend macht – lediglich ohnehin für die Allgemeinheit zugängliche Programme anderer Rundfunkveranstalter in technisch höherwertiger Bildqualität „vermarktet“ (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 13 Halbs. 2 RStV), bedarf hier keiner abschließenden Erörterung. Denn der Bescheid der Beklagten vom 5. Mai 2010, den die Klägerin nicht angefochten hatte, ist bestandskräftig und enthält in Nummer 1a bindend die Feststellung, dass die Klägerin Anbieterin einer Plattform i.S.v. § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV ist.

- 18 Ungeachtet der von der Klägerin vertretenen Auffassung, dass für eine derartige Feststellung eine Befugnisnorm erforderlich sei, die aber nicht existiere, ist der Bescheid vom 5. Mai 2010 wirksam. Anhaltspunkte für eine offensichtliche Nichtigkeit des Bescheids (Art. 44 i.V.m. Art. 43 Abs. 3 BayVwVfG) sind weder vorgetragen noch ersichtlich. Im Übrigen ist die Klägerin gegen diesen Bescheid nicht vorgegangen. Sie hat ihn weder – entsprechend der beigefügten Rechtsmittelbelehrung – angefochten, noch hat sie nach Eintritt der Bestandskraft dessen Rechtswidrigkeit etwa nach Art. 48 BayVwVfG geltend gemacht. Ihm kommt deshalb Bindungswirkung zu und er wäre auch im Fall einer etwaigen Rechtswidrigkeit zu beachten.
- 19 Entgegen der Auffassung der Klägerin erfüllt das Schreiben der Beklagten vom 5. Mai 2010 die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Verwaltungsakts i.S.v. Art. 35 Satz 1 BayVwVfG. Maßgeblich dafür ist, ob die Behörde nach dem objektiven Sinngehalt ihrer Entscheidung – also danach, wie sie der Empfänger bei objektiver Würdigung aller Umstände verstehen konnte – Rechte des Betroffenen im Sinne des Verwaltungsaktsbegriffs regelt, d.h. begründet, ändert, aufhebt oder verbindlich feststellt (vgl. BVerwG, U.v. 23.8.2011 – 9 C 2.11 – BVerwGE 140, 245 Rn. 16). Eine solche verbindliche Feststellung ist dem Schreiben vom 5. Mai 2010 zu entnehmen, zumal auch die äußere Form – Bezeichnung als Bescheid, Anfügung einer Rechtsbehelfsbelehrung – für das Vorliegen eines Verwaltungsakts spricht. Soweit die Klägerin diesem die Regelungswirkung mit dem Argument abspricht, die materiellen Voraussetzungen lägen mangels einer entsprechenden Befugnisnorm für den Ausspruch einer Feststellung nicht vor, ist dem nicht zu folgen, da sich diese Frage nur im Rahmen der Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts stellen würde.

- 20 2. Die Regelungen in §§ 52 ff. RStV betreffend die Plattformaufsicht bzw. –regulierung bieten jedoch keine Grundlage für das streitgegenständliche Verlangen der Beklagten, sämtliche Verträge offenzulegen. Namentlich § 52d Satz 3 RStV kommt dafür nicht in Betracht.
- 21 a) § 52d Satz 3 RStV verpflichtet Plattformanbieter, Entgelte und Tarife für bestimmte Angebote offenzulegen und dient damit sowohl dem Schutz privater Programmanbieter vor einer diskriminierenden Preisgestaltung als auch der Sicherung der Meinungs- und Angebotsvielfalt. Die Vorschrift verleiht der Beklagten aber keine Befugnis, von einer Plattformanbieterin, die für den Zugang zu der von ihr betriebenen Plattform keine Entgelte oder Tarife von Programmanbietern erhebt, sondern vielmehr ihrerseits diese Programmanbieter dafür bezahlt, die von ihnen ohnehin auf anderem Wege ausgestrahlten Programme verschlüsseln zu dürfen, um sie anschließend in technisch besserer Bildqualität selbst vermarkten zu können, die Vorlage sämtlicher zwischen ihr und diesen Anbietern geschlossenen Verträge zu verlangen. Ein solches Geschäftsmodell führt weder zu einer erkennbaren Schutzbedürftigkeit der privaten Programmanbieter, noch zu einer konkreten Gefährdung der Angebots- und Meinungs- und Angebotsvielfalt.
- 22 Maßgeblich sind in diesem Zusammenhang folgende Erwägungen:
- 23 Gemäß § 52d Sätze 1 bis 3 RStV dürfen Anbieter von Programmen und vergleichbaren Telemedien durch die Ausgestaltung der Entgelte und Tarife nicht unbillig behindert oder gegenüber gleichartigen Anbietern ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt werden. Die Verbreitung von Angeboten nach § 52b Abs. 1 Nr. 1 und 2 RStV oder § 52b Abs. 2 RStV i.V.m. Abs. 1 Satz 1 hat zu angemessenen Bedingungen zu erfolgen. Entgelte und Tarife für Angebote nach § 52b Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 2 Satz 2 RStV sind offenzulegen.
- 24 Abgesehen davon, dass die Klägerin der Beklagten auf entsprechende Anfrage bereits mitgeteilt und damit offengelegt hat, sie erhebe weder Entgelte noch Tarife für den Zugang zu ihrer Plattform, ist die Forderung der Beklagten – wie diese selbst auch einräumt – bereits vom Wortlaut der Vorschrift in Satz 3, in dem keine Rede ist von Verträgen oder vertraglichen Vereinbarungen, nicht gedeckt. Die von ihr deshalb im Hinblick auf die gleichwohl verfügte Offenlegung der gesamten Verträge reklamierte „weite Auslegung“ der Vorschrift kommt hier indes nicht in Betracht, weil we-

der ihre Voraussetzungen im Übrigen erfüllt sind, noch der Sinn und Zweck des § 52d RStV eine solche erweiternde Auslegung gebietet. In der amtlichen Begründung zu § 52d RStV (LT-Drs. 15/9667, S. 25) ist dazu Folgendes ausgeführt:

- 25 *„Der Inhalt des Verbreitungsvertrages, insbesondere das zu zahlende Entgelt, ist wesentliche Grundlage für die tatsächliche Einspeisung eines Programms und daher entscheidender Faktor für eine vielfältige Belegung der Plattform. Die Vorschrift stellt klar und konkretisiert, welche Mängel im Rahmen des Verfahrens nach dem Telekommunikationsgesetz von der zuständigen Landesmedienanstalt der Regulierungsbehörde für Telekommunikation gemeldet werden sollen. § 52d gilt im Sinne der Technologieneutralität für alle Verbreiter von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien.*
- 26 *Satz 1 verbietet eine unbillige Behinderung von Anbietern von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien durch Entgelte und Tarife. Die Landesmedienanstalten selbst legen aber keine Entgelte und Tarife fest. Hierfür ist die Regulierungsbehörde für Telekommunikation zuständig. Die Landesmedienanstalten haben gegenüber der Regulierungsbehörde für Telekommunikation darzulegen, in welcher Weise Anbieter von Rundfunkprogrammen und vergleichbaren Telemedien durch die konkrete Festsetzung nicht gleich behandelt werden, obwohl ein sachlicher Unterscheidungsgrund fehlt. Nach Satz 2 dürfen für die genannten Programme und Angebote Verbreitungsentgelte im Rahmen des nach dem Telekommunikationsgesetz zulässigen von den Programmanbietern erhoben werden. Angemessen i.S.d. Satzes 2 sind Verbreitungskosten, die nicht höher ausfallen als die Kosten einer effektiven Leistungserbringung, oder die marktüblich erhoben werden. Um eine Kontrolle zu ermöglichen, verpflichtet Satz 3 die Unternehmen, die Daten offenzulegen. Dieser Pflicht wird genügt, wenn auf Nachfrage der Landesmedienanstalt eine entsprechende Information erfolgt. ...“.*
- 27 Gemessen daran ist hier festzustellen, dass die Klägerin von den privaten Programmanbietern gar keine Einspeiseentgelte verlangt. Soweit die Beklagte in diesem Zusammenhang darauf beharrt, es sei nicht auszuschließen, dass solche in den Vertragswerken im Wege einer Verrechnung „versteckt“ würden, ist dieses Vorbringen zum einen in keiner Weise substantiiert und widerspricht zum anderen der eigenen Einlassung der Beklagten in erster Instanz. Denn dort hat sie bereits im Rahmen der

mündlichen Verhandlung unstreitig gestellt, dass die Klägerin keine Einspeiseentgelte verlangt (Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Bayerischen Verwaltungsgerichts München am 9. Juni 2016, S. 2, Bl. 280 VA). Da solchen Entgelten aber – wie sowohl aus dem Wortlaut wie auch der amtlichen Begründung des § 52d RStV deutlich wird – eine Schlüsselfunktion im Hinblick auf die tatsächliche Einspeisung des Programms und damit die vielfältige Belegung einer Plattform zukommt, ist der Schutzbereich der Vorschrift vorliegend nicht berührt: Wo keine Entgelte erhoben werden, können sie auch nicht diskriminierend wirken, infolgedessen auch nicht zu einer unbilligen Behinderung oder sachlich nicht gerechtfertigten ungleichen Behandlung einzelner privater Programm- bzw. Rundfunkanbieter (vgl. § 52d Satz 1 RStV) führen und im Übrigen auch nicht offengelegt werden.

- 28 Vor dem geschilderten Hintergrund überzeugt aber auch der weitere Hinweis der Beklagten, ein – indes an Wortlaut und amtlicher Begründung orientiertes – „enges“ Verständnis des § 52d RStV verhindere eine wirksame Kontrolle von Plattformanbietern und „entleere“ diese Vorschrift „inhaltlich“, nicht. Einer weitergehenden Kontrolle bedarf es im vorliegenden Fall nämlich gar nicht: Im Rahmen des zwischen der Klägerin und den Beigeladenen bestehenden Geschäftsmodells ist eine Schutzbedürftigkeit letzterer im Hinblick auf ihre Chancengleichheit nicht erkennbar, vielmehr sind es nicht zuletzt die beigeladenen privaten Anbieter selbst, die sich hier eine zusätzliche und unter Umständen lukrative Gelegenheit zur Vermarktung ihrer ohnehin anderweit ausgestrahlten Programme geschaffen haben. Auch eine konkrete Gefährdung der Angebots- und Meinungsvielfalt ist – entgegen der Auffassung der Beklagten – bei dieser Sachlage nicht zu besorgen: Weder der – bei weitem nicht flächendeckende – Verbreitungsgrad der in HD+-Qualität ausgestrahlten Programme, noch der Umstand, dass diese Programme sämtlich ohnehin allgemein zugänglich sind, lassen die Entstehung einer entsprechenden Einseitigkeit oder Übermacht auf dem Meinungsmarkt durch das betreffende Plattformangebot befürchten.
- 29 Auf die im Weiteren zwischen den Beteiligten umstrittenen Fragen, ob die Vorschrift des § 52d Satz 3 RStV – ihrem Wortlaut entsprechend – nur Angebote nach § 52b Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 2 Satz 2 RStV umfasst, oder auch in dieser Hinsicht erweiternd auszulegen ist und ob die geforderte Offenlegung der Verträge insoweit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, kommt es sonach nicht mehr an.

30 b) Im Ergebnis zutreffend geht das Verwaltungsgericht weiter davon aus, dass auch  
§ 52c RStV keine rechtliche Grundlage für das streitgegenständliche Verlangen der  
Beklagten, sämtliche zwischen der Klägerin und den Beigeladenen geschlossenen  
Verträge offenzulegen, bietet.

31 Allerdings scheidet eine Anwendung des § 52c RStV in diesem Zusammenhang  
nicht bereits an dem Umstand, dass die Beigeladenen der Klägerin für den Zugang  
zu der von ihr betriebenen Plattform keine Entgelte bezahlen. § 52c RStV lautet:

32 (1) Anbieter von Plattformen, die Rundfunk und vergleichbare Telemedien ver-  
breiten, haben zu gewährleisten, dass die eingesetzte Technik ein vielfälti-  
ges Angebot ermöglicht. Zur Sicherung der Meinungsvielfalt und Angebots-  
vielfalt dürfen Anbieter von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien ein-  
schließlich elektronischer Programmführer weder unmittelbar noch mittelbar

33 1. durch Zugangsberechtigungssysteme,

34 2. durch Schnittstellen für Anwendungsprogramme,

35 3. durch Benutzeroberflächen, die den ersten Zugriff auf die Angebote her-  
stellen, oder

36 4. durch sonstige technische Vorgaben zu den Nummern 1 bis 3 auch ge-  
genüber Herstellern digitaler Rundfunkempfangsgeräte

37 bei der Verbreitung ihrer Angebote unbillig behindert oder gegenüber  
gleichartigen Anbietern ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschied-  
lich behandelt werden.

38 (2) Die Verwendung eines Zugangsberechtigungssystems oder eines Systems  
nach Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 oder einer Schnittstelle für Anwendungsprogram-  
me und die Entgelte hierfür sind der zuständigen Landesmedienanstalt un-  
verzüglich anzuzeigen. Satz 1 gilt für Änderungen entsprechend. Der zu-  
ständigen Landesmedienanstalt sind auf Verlangen die erforderlichen Aus-  
künfte zu erteilen.

- 39 Die Vorschrift fordert damit von Plattformanbietern nicht nur die Anzeige der von ihnen im Zusammenhang mit den dort genannten Systemen bzw. Schnittstellen erhobenen Entgelte, sondern vor allem die unverzügliche Anzeige der Verwendung eines der in § 52c Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1 - 3 RStV aufgeführten Systeme. Auch in dieser Hinsicht haben die Anbieter gemäß § 52c Abs. 2 Satz 3 RStV auf Verlangen der zuständigen Landesmedienanstalt die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Ob die Voraussetzungen dieser Vorschrift hier allerdings vorliegen und ob die genannte Auskunftspflicht auch die Pflicht zur Vorlage ganzer Vertragswerke umfasst, bedarf keiner abschließenden Erörterung. Denn § 52c RStV schützt – ebenso wie § 52d RStV – die Angebots- und Meinungsvielfalt und enthält insoweit ein Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot zugunsten privater Rundfunkanbieter (vgl. Hartstein/Ring, Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, § 52c, Rn. 52). Da aber im vorliegenden Fall – wie bereits oben unter 2. a) ausgeführt – weder eine konkrete Gefährdung der Angebots- und Meinungsvielfalt, noch eine Schutzbedürftigkeit der beigeladenen Programmanbieter im Hinblick auf ihre Chancengleichheit erkennbar ist, ist auch der Schutzbereich des § 52c RStV nicht berührt.
- 40 Soweit die Beklagte in diesem Zusammenhang in der mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Senat am 23. Januar 2018 darauf hingewiesen hat, durch die Tätigkeit der Klägerin werde insbesondere der Marktzugang für kleine Rundfunkveranstalter erschwert, die keinen Zugang zu Werbeeinnahmen haben, ist bereits zweifelhaft, ob das Geschäftsmodell der Klägerin, das (nur) eine Verbreitung ohnehin anderweitig ausgestrahlter Programme in besserer Bildqualität zum Gegenstand hat, überhaupt geeignet ist, die Möglichkeit des ungehinderten Marktzugangs privater Rundfunkveranstalter nennenswert einzuschränken. Jedenfalls aber beschränkt sich das Vorbringen der Beklagten auch insoweit auf die diesbezügliche Behauptung und bleibt damit unsubstanziert. Konkrete Beispiele wurden auch hier nicht genannt.
- 41 c) Schließlich kann die Beklagte ihre Forderung nach einer Offenlegung der streitgegenständlichen Verträge auch nicht auf § 52e RStV stützen. Nach Absatz 1 dieser Vorschrift sind Anbieter von Plattformen verpflichtet, die erforderlichen Unterlagen der zuständigen Landesmedienanstalt auf Verlangen vorzulegen. §§ 21 - 24 RStV gelten entsprechend.
- 42 Die Beklagte legt auch diese Regelung weit aus und interpretiert sie im Sinne einer generellen Befugnis, ohne konkreten Anlass u.a. auf der Grundlage der unmittelbar

nur für das Zulassungsverfahren privater Rundfunkveranstalter geltenden Vorschriften der §§ 21 ff. RStV umfassend gegen Plattformanbieter vorgehen zu können.

- 43 Dieses Normverständnis vermag allerdings nicht zu überzeugen:
- 44 Abgesehen davon, dass sich bei einer solchen isolierten Betrachtung der Vorschrift nicht erschließt, was unter den i.S.v. § 52e Abs. 1 RStV „erforderlichen“ Unterlagen zu verstehen ist, lässt es außer Acht, dass die Regelung des § 52e Abs. 1 RStV, die mit dem Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag eingeführt wurde und insbesondere nach ihrer systematischen Stellung an §§ 52c und d RStV anknüpft und diese ergänzt, eine Vorschrift ist, die Verfahrensaspekte spezifisch für den Bereich der Plattformen behandelt (vgl. zum Ganzen: Hartstein/Ring, Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, § 52e Rn. 4; Wagner in Hahn/Vesting, Kommentar zum Rundfunkrecht § 52e RStV Rn. 1). Insoweit geht sie zwar über die aus dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht ableitbaren Regelungen hinaus, schafft jedoch keine selbständige Befugnis der zuständigen Landesmedienanstalt, jederzeit, d.h. auch ohne einen konkreten Anlass gegen Plattformanbieter zu ermitteln und in deren Rechte einzugreifen.
- 45 Richtigerweise bedarf ein Auskunftsverlangen nach § 52e Abs. 1 RStV deshalb eines konkreten Anlasses. Ein solcher Anlass liegt nur vor, wenn die zuständige Medienanstalt Anhaltspunkte hat, dass ein Plattformbetreiber gegen die anwendbaren Vorschriften verstößt. In diesem Fall leitet die Medienanstalt ein Aufsichtsverfahren ein, in dessen Rahmen sie dann auf die Ermittlungsbefugnisse des § 52e Abs. 1 RStV zurückgreifen kann. Ein Auskunftsverlangen aus rein statistischen Erwägungen oder zu Forschungszwecken ohne konkreten Anlass ist unzulässig. Indem die Vorlagepflicht auf die erforderlichen Unterlagen beschränkt wird, stellt die Norm überdies klar, dass die Landesmedienanstalten eine Vorlage von Unterlagen allein zur Erfüllung der ihnen übertragenen Überwachungsfunktionen verlangen können. Dies geht auch aus der Zugangs- und Plattformsatzung (ZPS) hervor, in welcher die Auskunftspflicht der Plattformanbieter gegenüber der Landesmedienanstalt nach § 52e Abs. 1 Satz 1 RStV näher ausgestaltet wird. Gemäß § 6 Abs. 1 ZPS dient die Auskunftspflicht der Plattformanbieter allein der Prüfung nach § 51b, § 52 und §§ 52a - 52d RStV (so zutreffend Wagner in Hahn/Vesting, Kommentar zum Rundfunkrecht, § 52e RStV Rn. 5).



- 46 Keine dieser Voraussetzungen ist im vorliegenden Fall erfüllt:
- 47 Weder gibt es einen konkreten Anlass für die Beklagte, ein Aufsichtsverfahren gerade im Hinblick auf die Klägerin einzuleiten. Das geht bereits aus dem streitgegenständlichen Bescheid vom 20. Juli 2015 hervor, mit dem sie erklärtermaßen einen Beschluss der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) umgesetzt hat, wonach „... die derzeit bestehenden bzw. angebotenen vertraglichen Vereinbarungen bis zum 31.7.2015 vorzulegen“ seien, weil die Analyse der (bei anderen Anbietern) gewonnenen Informationen ergeben habe, dass nicht alle angebotenen bzw. vereinbarten Konditionen dem Gebot der rundfunkrechtlichen Chancengleichheit genügen. Noch handelt die Beklagte hier im Rahmen der ihr übertragenen Überwachungsfunktion, denn sie geht – wie sich aus den obigen Ausführungen zu §§ 52c und d RStV ergibt – außerhalb des Schutzbereichs dieser die Plattformaufsicht regelnden Vorschriften gegen die Klägerin vor. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Beklagte nach früherer Rechtslage gemäß § 53 Abs. 3 RStV (in der vom 1.4.2005 bis zum 28.2.2007 geltenden Fassung) gehalten war – u.a. – „nach Beschwerde von Rundfunkveranstaltern, Anbietern von Telemedien oder von Nutzern“ aufsichtlich tätig zu werden. Denn mit der Einführung der Regelungen der Plattformaufsicht in §§ 52a ff. RStV wurde zwar die Beschwerde als ein gemäß § 53 Abs. 3 RStV a.F. möglicher Anlass aufsichtlichen Tätigwerdens nicht ausdrücklich übernommen, gleichwohl kann eine solche Beschwerde etwa von Seiten privater Rundfunkveranstalter oder Nutzern auch nach geltender Rechtslage ein konkreter Anlass für die zuständige Landesmedienanstalt sein, gegen Plattformanbieter aufsichtlich vorzugehen. Dass eine solche Beschwerde hier indes nicht vorliegt, ist zwischen den Beteiligten unstreitig.
- 48 Damit ist auch § 52e Abs. 1 RStV keine taugliche Befugnisnorm für das Vorgehen der Beklagten.
- 49 Ob die Vorschrift darüber hinaus, wie das Verwaltungsgericht meint, auch Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist, indem sie die Pflicht zur Vorlage auf die „erforderlichen“ Unterlagen beschränkt (in diesem Sinne auch: Hartstein/Ring, Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, § 52e Rn. 5) und ob die Beklagte mit ihrer Forderung nach der Vorlage sämtlicher Verträge gegen diesen Grundsatz verstoßen hat, muss sonach nicht mehr abschließend entschieden werden.

- 50 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Beigeladenen tragen ihre außergerichtlichen Kosten billigerweise jeweils selbst, weil sie keinen Sachantrag gestellt und sich damit auch keinem Prozesskostenrisiko ausgesetzt haben (§ 162 Abs. 3 VwGO). Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO, §§ 708 ff. ZPO.
- 51 Die Revision wird nicht zugelassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

- 52 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 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.
- 53 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-

vollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

54 Lotz-Schimmelpfennig Siller Dr. Hasl-Kleiber

55 **Beschluss:**

56 Der Streitwert wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

57 Lotz-Schimmelpfennig Siller Dr. Hasl-Kleiber