

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Rundfunkrecht einschl. Recht der Rundfunkanstalten,
Filmrecht einschl. Filmförderungsrecht, Recht der neuen
Medien und Presserecht

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 1 Abs. 3, Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Art. 12 Abs. 1
Bayerische Verfassung	Art. 111a
BayMG	Art. 25

Titelzeile:

Keine Grundrechtsberechtigung der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien im
Verhältnis zu privaten Programmanbietern

Stichworte:

Programmänderungsverlangen; Bayerische Landeszentrale für neue Medien; Landesmedienanstalt; privater Programmanbieter; Zulieferer von Programmbeiträgen; Rundfunkfreiheit; Berufsausübungsfreiheit; Grundrechtsberechtigung; Grundrechtsverpflichtung; praktische Konkordanz; Aktivlegitimation; Satzungsbefugnis; Vorbehalt des Gesetzes.

Leitsatz:

Die Bayerische Landeszentrale für neue Medien kann sich bei programmrelevanten Entscheidungen im Verhältnis zu Programmanbietern und Produzenten sowie Programmzulieferern als anderen grundrechtsberechtigten Dritten nicht auf eine eigene, aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Grundrechtsberechtigung stützen, sondern wird insoweit als grundrechtsverpflichtete Aufsichtsbehörde tätig (Bestätigung der Rechtsprechung, vgl. BVerwG, Urteile vom 6. Mai 2015 - 6 C 11.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:060515U6C11.14.0] - BVerwGE 152, 122 Rn. 24 und vom 31. Mai 2017 - 6 C 42.16 [ECLI:DE:BVerwG:2017:310517U6C42.16.0] - BVerwGE 159, 64 Rn. 14).

Beschluss des 6. Senats vom 6. November 2018 - BVerwG 6 B 47.18

- I. VG München vom 9. Oktober 2014
Az: VG M 17 K 10.1438
- II. VGH München vom 20. September 2017
Az: VGH 7 B 16.1319





Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

BVerwG 6 B 47.18
VGH 7 B 16.1319

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 6. November 2018

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft
sowie die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Möller und Hahn

beschlossen:

Die Beschwerde der Beklagten gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 20. September 2017 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst trägt.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 50 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Die in London ansässige Klägerin befasst sich mit der Veranstaltung und media-
len Aufbereitung von Wettkämpfen der Kampfsportliga "Ultimate Fighting
Championship" (UFC), dem Abschluss von Fernsehverträgen sowie der Produk-
tion und Vermarktung weiterer UFC-Fernsehformate. Die Beigeladene ist ein
Medienunternehmen, das aufgrund einer Genehmigung der beklagten Landes-
medienanstalt ein Fernsehspartenangebot bundesweit verbreitet. Auf Antrag
der Beigeladenen genehmigte die Beklagte mit Schreiben vom 23. März 2009
die Ausstrahlung der Sendung "Ultimate Fighting Championship" mit mehreren
Einzelformaten jeweils zwischen 23:00 und 6:00 Uhr. Hierfür bestand zwischen
der Klägerin und der Beigeladenen ein entsprechender Lizenzvertrag. Aufgrund
eines Beschlusses ihres Fernsehausschusses forderte die Beklagte die Beigela-

dene mit Bescheid vom 25. März 2010 auf, innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Bescheids die Formate "The Ultimate Fighter", "UFC Unleashed" und "UFC Fight Night" durch genehmigungsfähige andere Inhalte zu ersetzen, und drohte für den Fall der nicht fristgemäßen Umsetzung den Widerruf der Genehmigung der Programmänderung vom 23. März 2009 an, soweit diese sich auf die genannten Formate beziehe. Die Formate wiesen ein hohes Gewaltpotenzial auf, das explizit und detailliert in Szene gesetzt werde. Ihre Gesamttendenz konterkariere einen gewaltfreien Umgang vor allem bei Konfliktlösungen unter dem Deckmantel eines sportlich ausgetragenen Wettbewerbs. Eine verrohende oder zu Gewalttätigkeiten anreizende Wirkung auf die Zuschauer, insbesondere auf gefährdungsgeneigte männliche Jugendliche, sei nicht auszuschließen. Aufgrund der Massivität des Gewalteinsatzes und der Tabubrüche widersprächen die Formate dem Leitbild des öffentlich verantworteten und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betriebenen Rundfunks.

- 2 Auf die Klage der Klägerin hat das Verwaltungsgericht den Bescheid der Beklagten vom 25. März 2010 aufgehoben. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung der Beklagten zurückgewiesen und die Revision gegen sein Urteil nicht zugelassen.

II

- 3 Die Beschwerde der Klägerin, die sich auf den Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtsache (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) stützt, hat keinen Erfolg.
- 4 Grundsätzlich bedeutsam im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist eine Rechtsache, wenn für die angefochtene Entscheidung der Vorinstanz eine konkrete, fallübergreifende und bislang ungeklärte Rechtsfrage des revisiblen Rechts von Bedeutung war, deren Klärung im Revisionsverfahren zu erwarten ist und zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zur Weiterentwicklung des Rechts geboten erscheint (stRspr, vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 20. Juli 2016 - 6 B 35.16 [ECLI:DE:BVerwG:2016:200716B6B35.16.0] - Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 425 Rn. 3 und vom 21. Dezember 2017 - 6 B 43.17 [ECLI:DE:BVerwG:2017:211217B6B43.17.0] - NVwZ 2018, 496 Rn. 6 m.w.N.).

Ein derartiger Klärungsbedarf besteht nur, wenn die Rechtsfrage nicht auf der Grundlage der bundesgerichtlichen Rechtsprechung oder des Gesetzeswortlauts mit Hilfe der üblichen Auslegungsregeln eindeutig beantwortet werden kann (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. Januar 2018 - 6 B 21.17 [ECLI:DE:BVerwG:2018:150118B6B21.17.0] - NVwZ-RR 2018, 389 Rn. 3 m.w.N.). Den nach § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO maßgeblichen Darlegungen der Beschwerde lässt sich nicht entnehmen, dass diese Voraussetzungen in Bezug auf eine der Rechtsfragen, die die Beklagte für klärungsbedürftig hält, erfüllt sind.

- 5 1. Die Beschwerde wirft als grundsätzlich bedeutsam zunächst die folgende, mehrere Untergliederungen umfassende Rechtsfrage auf:

"a. Ist die rechtliche Annahme, die Bayerische Landeszentrale für neue Medien (Landeszentrale) könne gegenüber grundrechtsberechtigten Dritten (so insbesondere gegenüber Programmanbietern, Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG; sowie gegenüber Inhalteproduzenten und Zulieferern von Programmformaten, Art. 12 Abs. 1 GG) nur als rein grundrechtsverpflichtete Aufsichtsbehörde tätig werden und sich damit als Teil der öffentlichen Gewalt trotz ihrer staatsfernen und pluralistischen Konstruktion in diesem Verhältnis nicht auf einen im Wege der praktischen Konkordanz berücksichtigungsfähigen eigenen landes- und/oder bundesverfassungsrechtlichen Grundrechtsschutz berufen, mit Bundesrecht - hier Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG - vereinbar?

b. Schließt mithin ein Tätigwerden der Landeszentrale gegenüber grundrechtsberechtigten Dritten im obigen Sinne (a.) die Wahrnehmung ihrer eigenen landes- und bundesverfassungsrechtlich verbürgten Grundrechtsposition (Art. 111a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 BV und Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) und somit eine Wahrnehmung ihrer grundrechtlich verbürgten Letztverantwortung als Trägerin der privaten Rundfunkangebote in ebendiesem Verhältnis aus?

c. Ist es damit richtig, dass sich im Rahmen eines Tätigwerdens der Landeszentrale gegenüber grundrechtsberechtigten Dritten im obigen Sinne (a.) niemals eine grundrechtsspezifische Gefährdungslage zu Lasten Landeszentrale ergeben können soll bzw. ergeben kann, die letzterer im Rahmen der Wahrnehmung ihrer grundrechtlich verbürgten Letztverantwortung eine Grundrechtsausübung aus ihrer Trägerschaft heraus auch gegenüber grundrechtsberechtigten Dritten ermöglicht?

d. Muss nicht vielmehr im Rahmen der grundrechtlich verbürgten Letztverantwortung (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 111a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 BV) der Landeszentrale eine Grundrechtsbetätigung auch gegenüber grundrechtsberechtigten Dritten, dies eben zur Sicherstellung der Wahrnehmung ihrer Letztverantwortung für den veranstalteten Rundfunk möglich und eröffnet sein?"

- 6 Jenseits der Einkleidung in mehrere Teilfragen möchte die Beklagte hiermit im Kern geklärt wissen, ob sie sich bei programmrelevanten Entscheidungen im Verhältnis zu Programmanbietern und Produzenten sowie Programmzulieferern als anderen grundrechtsberechtigten Dritten auf eine eigene, aus Art. 111a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 der Bayerischen Verfassung und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Grundrechtsberechtigung stützen oder insoweit nur als grundrechtsverpflichtete Aufsichtsbehörde tätig werden kann.
- 7 Legt man dieses Verständnis zugrunde, ist die Frage entscheidungserheblich. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Annahme der Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheids in Bezug auf das darin enthaltene Programmänderungsverlangen tragend mit dem Fehlen einer rechtlichen Grundlage begründet. Der Beklagten sei es verwehrt, ohne eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung aus inhaltlichen Gründen unmittelbar selbst gegen einzelne Formate einer genehmigten Fernsehsendung vorzugehen und eine entsprechende Änderung dieses Programms zu verlangen. Das im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag vorgesehene Verfahren habe die Beklagte bewusst nicht eingehalten. Die Regelung des § 26 Abs. 1 der von der Beklagten auf der Grundlage der Ermächtigung in Art. 25 Abs. 13 a.F. (heute: Art. 25 Abs. 8) des Bayerischen Mediengesetzes (BayMG) erlassenen Fernsehsatzung verleihe der Beklagten aufgrund ihres verfahrensgestaltenden Charakters keine Befugnis, eine nachträgliche Programmänderung aus inhaltlichen Gründen zu verlangen. Schließlich verleihe auch der Umstand, dass der Rundfunk in Bayern gemäß Art. 111a Abs. 2 Satz 1 der bayerischen Verfassung (BV) in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben wird, der Beklagten keine Befugnis, bei einem von ihr erkannten Verstoß gegen Programmgrundsätze unmittelbar selbst gegen ein genehmigtes Programm einzuschreiten. Würde die Beklagte - wie hier - aufsichtlich tätig, könne sie aus ihrer eigenen Grundrechtsträgerschaft keine besonderen Rechte im Verhältnis zu Anbietern oder Zulieferern herleiten, sondern habe vielmehr selbst deren Grundrechte und insbesondere den Vorbe-

halt des Gesetzes zu beachten. Träfe die Auffassung der Beklagten zu, dass sie bei programmrelevanten Entscheidungen im Verhältnis zu Programmanbietern und anderen grundrechtsberechtigten Dritten nicht als grundrechtsverpflichtete Aufsichtsbehörde tätig wird, sondern sich insoweit auf eigene Grundrechte berufen kann, wäre es nicht ausgeschlossen, dass der angefochtene Bescheid entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs jedenfalls nicht bereits mangels einer rechtlichen Grundlage rechtswidrig ist.

- 8 Die von der Beklagten in diesem Zusammenhang aufgeworfene Frage kann jedoch die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache schon deshalb nicht begründen, weil sie kein revisibles Recht betrifft und deshalb in einem Revisionsverfahren nicht geklärt werden könnte. Nach § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO kann die Revision nur darauf gestützt werden, dass das angefochtene Urteil Bundesrecht verletzt. Das Bundesverwaltungsgericht ist an die Auslegung und Anwendung des Landesrechts durch die Vorinstanz gebunden (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO). Es ist darauf beschränkt nachzuprüfen, ob der festgestellte Bedeutungsgehalt des Landesrechts mit Bundesrecht, insbesondere mit Bundesverfassungsrecht, vereinbar ist (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. Januar 2017 - 6 B 43.16 [ECLI:DE:BVerwG:2017:230117B6B43.16.0] - juris Rn. 22; Urteil vom 3. Juni 2014 - 4 CN 6.12 - BVerwGE 149, 373 Rn. 23).
- 9 Ob sich die Beklagte bei programmrelevanten Entscheidungen im Verhältnis zu Programmanbietern und anderen grundrechtsberechtigten Dritten auf eine eigene Grundrechtsberechtigung stützen oder insoweit nur als grundrechtsverpflichtete Aufsichtsbehörde tätig werden kann, hängt im Ausgangspunkt von Inhalt und Reichweite des Art. 111a Abs. 2 Satz 1 der Bayerischen Verfassung ab, wonach der Rundfunk in öffentlicher Verantwortung und öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben wird. Der Verwaltungsgerichtshof hat diese landesrechtliche Bestimmung für den Senat bindend dahingehend ausgelegt, dass die Beklagte aus ihrer eigenen Grundrechtsträgerschaft gerade keine besonderen Rechte im Verhältnis zu Anbietern oder Zulieferern herleiten kann, sondern vielmehr selbst deren Grundrechte und insbesondere den Vorbehalt des Gesetzes zu beachten hat. Um eine Frage des revisiblen Rechts handelt es sich nicht etwa deshalb, weil die Beschwerde in diesem Zusammenhang ergänzend auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Bezug nimmt. Dabei kann dahinstehen, wie der mit der

Bemerkung der Beklagten beschriebene Zusammenhang, dass der in Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BV geregelte öffentlich-rechtliche Verantwortungs- und Trägerschaftsvorbehalt auch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG "durchwirke", in herkömmlichen rechtlichen Kategorien zu fassen ist. Denn auch nach Ansicht der Beklagten ist ihre Grundrechtsträgerschaft nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG lediglich eine Folge der durch Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BV vorgegebenen Organisationsstrukturen des Bayerischen Mediengesetzes. Führt jedoch schon die bindende Auslegung des Landesrechts durch den Verwaltungsgerichtshof zu dem Ergebnis, dass der Beklagten die von ihr in Anspruch genommene Rechtsstellung danach nicht zukommt, können auch aus der bundesverfassungsrechtlichen Grundrechtsgewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG denklogisch keine weitergehenden Rechte folgen. Selbst wenn sich die Ausgestaltung der Rundfunkordnung in Bayern - wie die Beschwerde geltend macht - innerhalb des Gestaltungsspielraums hält, den Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG dem Landesgesetzgeber eröffnet (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 31. Mai 2017 - 6 C 42.16 [ECLI:DE:BVerwG:2017:310517U6C42.16.0] - BVerwGE 159, 64 Rn. 10) und landesrechtliche Organisationsnormen mittelbar auch den sachlichen und personellen Schutzbereich des bundesrechtlichen Grundrechts der Rundfunkfreiheit mitprägen, rechtfertigt dies unter keinem Gesichtspunkt die Annahme, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Rechtspositionen gewährleistet, die der Beklagten nicht einmal nach dem von ihr herangezogenen Landesrecht in der allein maßgeblichen Auslegung durch den Verwaltungsgerichtshof zustehen.

- 10 Die von der Beschwerde aufgeworfene Rechtsfrage ist schließlich auch nicht klärungsbedürftig, weil sie sich auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sowie des Gesetzeswortlauts mit Hilfe der üblichen Auslegungsregeln eindeutig im Sinne des Berufungsurteils beantworten lässt. Dass der entscheidungstragende Rechtssatz des Verwaltungsgerichtshofs zutreffend ist, die Beklagte könne aus ihrer (angenommenen) eigenen Grundrechtsträgerschaft keine besonderen Rechte im Verhältnis zu Anbietern oder Zulieferern herleiten, sondern habe bei einer aufsichtlichen Tätigkeit vielmehr selbst deren Grundrechte und insbesondere den Vorbehalt des Gesetzes zu beachten, bedarf keiner Klärung in einem Revisionsverfahren.

- 11 Nach inzwischen gefestigter Rechtsprechung des Senats tritt die Beklagte ungeachtet ihrer staatsfernen und pluralistischen Konstruktion den privaten Programmanbietern als Teil der öffentlichen Gewalt entgegen und ist im Verhältnis zu diesen ausschließlich grundrechtsverpflichtet. Ein eigener bundesverfassungsrechtlicher Grundrechtsschutz, der im Wege der Herstellung praktischer Konkordanz berücksichtigt werden müsste, kommt ihr in diesem Verhältnis nicht zu. Ein solcher Schutz kann der Beklagten allenfalls gegenüber staatlichen Einrichtungen zustehen (vgl. BVerwG, Urteile vom 6. Mai 2015 - 6 C 11.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:060515U6C11.14.0] - BVerwGE 152, 122 Rn. 24 und vom 31. Mai 2017 - 6 C 42.16 - BVerwGE 159, 64 Rn. 14).
- 12 Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist dann, wenn die betreffende Rechtsfrage bereits durch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt ist, eine Zulassung der Revision gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ausgeschlossen, es sei denn, es werden neue Gesichtspunkte vorgebracht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. November 1992 - 6 B 27.92 - Buchholz 421.o Prüfungswesen Nr. 306 S. 224 m.w.N.). Neue Gesichtspunkte, die die Annahme einer fehlenden Grundrechtsberechtigung der Beklagten im Verhältnis zu den privaten Programmanbietern in Frage stellen könnten, sind der Beschwerdebegründung indes nicht zu entnehmen. Insbesondere liegt die von der Beschwerde behauptete Abweichung zu der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts offensichtlich nicht vor. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar offen gelassen, ob die Beklagte in ihrer Eigenschaft als rechtliche Trägerin der privaten Rundfunkangebote selbst den Schutz dieses Grundrechts genießt (BVerfG, Beschluss vom 20. Februar 1998 - 1 BvR 661/94 [ECLI:DE:BVerfG:1998:rs19980220.1bvr066194 - BVerfGE 97, 298 <314>). Es hat jedoch zugleich ausdrücklich klargestellt, dass die Beklagte ungeachtet ihrer staatsfernen und pluralistischen Konstruktion den privaten Rundfunkanbietern als Teil der öffentlichen Gewalt entgegentritt und jedenfalls insofern grundrechtsverpflichtet ist. Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt und deshalb gemäß Art. 1 Abs. 3 GG durch die Grundrechte gebunden ist, kann sich umgekehrt gegenüber Bürgern nicht auf eigene Grundrechte stützen (vgl. BVerfG, Urteile vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 [ECLI:DE:BVerfG:2011:rs20110222.1bvr069906 - BVerfGE 128, 226 <244, 247> und vom 7. November 2017 - 2 BvE 2/11 [ECLI:DE:BVerfG:2017:es20171107.2bve000211 - NVwZ 2018, 51 Rn. 241, 243). Für die Beklagte

kann bei der Ausübung öffentlicher Gewalt im Verhältnis zu den privaten Rundfunkanbietern nichts anderes gelten. Soweit die Beschwerde darauf verweist, das Bundesverfassungsgericht habe nicht ausgeschlossen, dass dann, wenn der Beklagten in diesem Verhältnis die Rundfunkfreiheit zustehen würde, die anerkannten Grundsätze zum Ausgleich von Berechtigungen mehrerer Grundrechtsträger aus ein und demselben Grundrecht im Sinne einer praktischen Konkordanz heranzuziehen seien (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Februar 1998 - 1 BvR 661/94 - BVerfGE 97, 298 <314>), übersieht sie den Zusammenhang, in dem diese hypothetische Erwägung steht. Das Bundesverfassungsgericht wollte seine - unmittelbar vorangehende - Klarstellung, dass die Beklagte den privaten Rundfunkanbietern als Teil der öffentlichen Gewalt entgegentritt und jedenfalls insofern grundrechtsverpflichtet ist, nicht relativieren, sondern erkennbar lediglich unterstreichen, dass sich die Bewerber um eine Lizenz nach bayerischem Medienrecht gegenüber der Beklagten in jedem Fall auf den Schutz der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen können.

- 13 2. Die Klägerin hält ferner die folgende, ebenfalls mehrteilige Rechtsfrage für im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO grundsätzlich bedeutsam:

"a. Ist eine Beschränkung der inhaltlichen Reichweite der Satzungsbefugnis der Landeszentrale aus Art. 25 Abs. 8 BayMG unter Beachtung der Bedeutung und Tragweite des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG/ Art. 111a BV auf den Erlass rein organisationsrechtlich relevanter, mit verfahrensrechtlichem Charakter versehenen Normen, die wiederum nur der reinen Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens nach Art. 25 BayMG dienen sollen dürfen, zulässig?

b. Ist bei Beachtung der Bedeutung und Tragweite der auch der Landeszentrale zustehenden Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 111a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 BV) sowie bei Beachtung der aus der Rundfunkfreiheit resultierenden Satzungsbefugnis der Landeszentrale (Art. 25 Abs. 8 BayMG) eine Auslegung und Anwendung des § 26 Abs. 1 der Satzung über die Nutzung von Fernsehkanälen (heute § 7 Abs. 4 Rundfunksatzung) nach dem Bayerischen Mediengesetz unter gleichzeitiger Heranziehung der Art. 2 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 2 S. 1 BayMG basierend auf Art. 25 Abs. 8 BayMG als reine organisationsrechtliche Bestimmung mit ausschließlich verfahrensgestaltendem Charakter zulässig, geboten und tragfähig?

c. Oder schafft § 26 der Fernsehsatzung i.V.m. Art. 2 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 2 S. 1 BayMG basierend auf Art. 25 Abs. 8 BayMG nicht vielmehr eine von der grundrechtlich verbürgten Satzungsbefugnis der Landeszentrale getragene Ermächtigungsgrundlage für die Durchsetzung inhaltlicher Programmänderungen aus wichtigem Grund, getragen durch die Letztverantwortung der Landeszentrale (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 111a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 BV), bei Darlegung einer programmlichen Notwendigkeit (Verstoß gegen die Programmgrundsätze, Art. 111a Abs. 1, S. 4 - 6, Art. 5 Abs. 1 BayMG; Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG)?“

- 14 Mit im Detail wiederum variierenden Formulierungen wird damit die Frage nach der inhaltlichen Reichweite der Satzungsbefugnis der Landeszentrale aus Art. 25 Abs. 8 BayMG aufgeworfen. Diese Rechtsfrage ist zwar entscheidungserheblich. Denn der Verwaltungsgerichtshof hat seine Entscheidung tragend auf die Annahme gestützt, dass die Regelung des § 26 Abs. 1 der Fernsehsatzung, die die Beklagte auf der Grundlage der Ermächtigung in der mit dem heutigen Art. 25 Abs. 8 BayMG inhaltsgleichen Vorschrift des Art. 25 Abs. 13 BayMG a.F. erlassen hat, ihr aufgrund ihres verfahrensgestaltenden Charakters keine Befugnis verleiht, eine nachträgliche Programmänderung aus inhaltlichen Gründen zu verlangen.
- 15 Auch insoweit kommt eine Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache indes nicht in Betracht, weil es sich bei der Klärung der Reichweite der der Landeszentrale nach dem Bayerischen Mediengesetz zustehenden Satzungsbefugnis weder um eine Frage des revisiblen Rechts handelt noch insoweit ein Klärungsbedarf verbleibt. Das Bundesverwaltungsgericht ist auch in Bezug auf diese Frage an die Auslegung und Anwendung des Landesrechts durch den Verwaltungsgerichtshof grundsätzlich gebunden und darauf beschränkt nachzuprüfen, ob der im Berufungsurteil festgestellte Bedeutungsgehalt des Landesrechts mit Bundesrecht, insbesondere mit Bundesverfassungsrecht, vereinbar ist. Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, Art. 25 Abs. 8 BayMG regle lediglich die Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens und umfasse nicht eine nachträgliche Programmkontrolle aus inhaltlichen Gründen und ein entsprechendes Änderungsverlangen, steht jedoch mit der Grundrechtsgewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG offensichtlich in Einklang. Ein Bundesrechtsverstoß durch das in dieser Weise ausgelegte Landes-

recht käme allenfalls dann in Betracht, wenn sich die Beklagte im Verhältnis zu den privaten Programmanbietern selbst auf die bundesverfassungsrechtliche Rundfunkfreiheit berufen und aufgrund dieser Rechtsposition die gesetzliche Einräumung weiter gehender Eingriffsbefugnisse beanspruchen könnte. Die Vorfrage einer eigenen Grundrechtsberechtigung der Beklagten im Rahmen ihrer hoheitlichen Tätigkeit ist jedoch nach gefestigter Rechtsprechung des Senats - wie ausgeführt - zu verneinen.

16 3. Grundsätzlich klärungsbedürftig soll nach dem Beschwerdevorbringen weiter folgende wiederum untergliederte Frage sein:

"a. Kann ein rundfunkfremder Dritter, so insbesondere ein Inhalteproduzent und 'Zulieferer' von Programmformaten, der selbst nicht zugelassener Rundfunkveranstalter ist und sich deshalb nicht auf die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG berufen kann und darf, für sich das prozessual notwendige Bestehen einer begründetheitsrelevanten Aktivlegitimation, gestützt auf Art. 12 Abs. 1 GG, in Anspruch nehmen, wenngleich er gegen eine im rein rundfunkrechtlichen Kontext zwischen der Landeszentrale und einem Rundfunkveranstalter ergangene, von der Rundfunkfreiheit gedeckte und vom Adressaten (dem Rundfunkveranstalter) akzeptierte programmgestaltende Entscheidung (insbesondere Programmänderungsverlangen) klagt bzw. vorgeht?

b. Bedeutet ein so ermöglichter Zugriff auf programmgestaltende Entscheidungen, getragen vom Rundfunkanbieter und der Landeszentrale in einvernehmlicher Form, nicht eine Verletzung der Kerngewährleistungen des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu Lasten der tatsächlich am Rundfunkprozess beteiligten Funktionsträger?

c. Kann mithin ein Dritter (so ein rundfunkfremder Inhalteproduzent) eine fachlich fundierte, von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG getragene und zudem von einer staatsfern organisierten und mit Grundrechtsträgerschaft ausgestatteten sowie mit einem pluralistisch zusammengesetzten Entscheidungsgremium getroffene Programmentscheidung, die vom adressierten Rundfunkveranstalter anerkannt wurde, über Art. 12 GG und eine darauf gründende Aktivlegitimation aufgreifen und zur Disposition in Form einer gerichtlichen Klärung stellen?

d. Falls ja: Soll dies auch dann gelten, wenn zwischen Inhalteproduzent und dem Rundfunkveranstalter nachweislich keine zur Ausstrahlung des betroffenen Formats verpflichtende zivilrechtliche vertragliche Vereinbarung mehr

besteht? Rechtfertigt dies eine Aktivlegitimation, gründend auf Art. 12 GG?“

- 17 Mit diesen Teilfragen, die jeweils das Thema einer Verletzung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch die dem Berufungsurteil zugrunde liegende Annahme einer Aktivlegitimation der Klägerin variieren, zeigt die Beschwerde ebenfalls keinen Klärungsbedarf auf, der die Zulassung der Revision rechtfertigen könnte. Der Verwaltungsgerichtshof hat die von der Beklagten bestrittene Aktivlegitimation der Klägerin mit der Begründung bejaht, diese mache im eigenen Namen eine tatsächliche Einschränkung ihrer Berufsausübungsfreiheit im Sinne von Art. 12 GG geltend. Als juristische Person mit Sitz in einem Mitgliedstaat der EU unterfalle sie mit ihrer Tätigkeit dem Schutzbereich des Art. 56 AEUV und könne sich auf das Grundrecht des Art. 12 GG berufen. Die Aktivlegitimation sei der Klägerin auch nicht mit dem Hinweis abzusprechen, sie sei in ihren Rechtspositionen schon deshalb nicht betroffen, weil sie weder Adressatin des Programmänderungsverlangens, noch Partei des mittlerweile abgelaufenen Lizenzvertrags zwischen der Klägerin und der Beigeladenen sei. Denn der streitgegenständliche Bescheid entfalte trotz des Ablaufs des zwischen der Klägerin und der Beigeladenen geschlossenen Lizenzvertrags anhaltende Rechtswirkungen zu Lasten der Klägerin.
- 18 Die diesen Ausführungen zugrunde liegenden rechtlichen Erwägungen stehen offensichtlich im Einklang mit dem revisiblen Recht. Der Senat hat bereits entschieden, dass das an die Beigeladene gerichtete Programmänderungsverlangen der Beklagten einen mittelbaren Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit zu Lasten der Klägerin bewirkt (BVerwG, Urteil vom 6. Mai 2015 - 6 C 11.14 - BVerwGE 152, 122 Rn. 17 ff.) und dass die Anwendung des Art. 12 Abs. 1 GG entgegen der Auffassung der Beklagten in der vorliegenden Fallkonstellation nicht durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG "verdrängt" wird (a.a.O. Rn. 25 ff.). In diesem Zusammenhang ist der Senat auch bereits der Ansicht der Beklagten entgegengetreten, der Umstand, dass sich die Klägerin hinsichtlich der angefochtenen programmbezogenen Maßnahmen der Beklagten auf Art. 12 Abs. 1 GG berufen könne, führe zu einer verfassungsrechtlich unzulässigen Beeinträchtigung der Rundfunkfreiheit der Programmveranstalter sowie des objektiven Gewährleistungsgehalts des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (a.a.O. Rn. 27 f.). Weiteren Klärungsbedarf zeigt die Beschwerde hierzu nicht auf. Insbesondere kommt dem

Umstand keine maßgebliche Bedeutung zu, dass die frühere Entscheidung des Senats nicht die Aktivlegitimation der Klägerin zum Gegenstand hatte, sondern die Frage, ob die Klägerin nach § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt ist. Zwar ist die Aktiv- bzw. Sachlegitimation eine Voraussetzung nicht der Zulässigkeit, sondern der Begründetheit der Klage (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1975 - 5 C 11.74 - BVerwGE 49, 325 <327>). Steht jedoch fest, dass die Klägerin geltend machen kann, durch das an die Beigeladene gerichtete Programmänderungsverlangen der Beklagten in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt zu sein, ist damit auch die im Rahmen der Begründetheit zu prüfende Vorfrage der Aktivlegitimation der Klägerin in dem streitigen Rechtsverhältnis abschließend beantwortet. Auch soweit die Beschwerde das Fehlen einer zivilrechtlichen Verpflichtung der Beigeladenen zur Ausstrahlung des betroffenen Formats geltend macht, zeigt sie keine grundsätzlich klärungsbedürftige Frage im Zusammenhang mit der Aktivlegitimation auf. Vielmehr wendet sie sich insoweit gegen die Würdigung des Tatsachengerichts, nach der der streitgegenständliche Bescheid trotz des Ablaufs des zwischen der Klägerin und der Beigeladenen geschlossenen Lizenzvertrags anhaltende Rechtswirkungen zu Lasten der Klägerin entfaltet.

19 4. Die Klägerin möchte ferner die folgende Rechtsfrage geklärt wissen:

"a. Kann ein Dritter, so insbesondere ein Inhalteproduzent von Programmformaten, der selbst kein zugelassener Rundfunkveranstalter ist und sich deshalb nicht auf die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG berufen kann und darf, das Bestehen einer subjektiven Rechtsverletzung, bezogen auf Art. 12 Abs. 1 GG, auf Begründetheitsebene für sich in Anspruch nehmen, wenngleich er gegen eine im rein rundfunkrechtlichen Kontext zwischen der Landeszentrale und einem Rundfunkveranstalter ergangene, von der Rundfunkfreiheit gedeckte und vom Adressaten der Entscheidung (dem Rundfunkveranstalter) akzeptierte programmgestaltende Entscheidung (Programmänderungsverlangen) klagt bzw. vorgeht?

b. Bedeutet ein so ermöglichter Zugriff auf programmgestaltende Entscheidungen, getragen vom Rundfunkveranstalter und der Landeszentrale in einvernehmlicher Form, nicht eine Verletzung der Kerngewährleistungen des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu Lasten der tatsächlich am arbeitsteiligen Rundfunkprozess beteiligten Funktionsträger, die wiederum das Bestehen einer Rechtsverletzung im materiellen

Rechtssinne, gestützt auf Art. 12 Abs. 1 GG, in eben diesem Kontext ausschließt bzw. ausschließen muss?

c. Kann mithin ein Rundfunkfremder Inhalteproduzent eine fachlich fundierte Programmentscheidung, die von einem staatsfern organisierten und mit Grundrechtsträgerschaft ausgestatteten, sowie mit einem pluralistisch zusammengesetzten Entscheidungsgremium getroffene Programmentscheidung, die vom Adressaten (Programmveranstalter) anerkannt wurde, über Art. 12 Abs. 1 GG und eine darauf gründende Rechtsverletzung aufgreifen und zur Disposition in Form einer gerichtlichen Klärung stellen?

d. Falls ja: Soll dies auch dann gelten, wenn zwischen Inhalteproduzent und dem Rundfunkveranstalter nachweislich keine zur Ausstrahlung des Formats verpflichtende zivilrechtliche Vertragsbindung mehr besteht?"

20 Unter Ersetzung des Wortes "Aktivlegitimation" durch "Rechtsverletzung" thematisiert die Beklagte mit diesen Teilfragen erneut die ihrer Ansicht nach mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbare Annahme des Berufungsurteils, die Klägerin werde durch die angefochtenen programmbezogenen Maßnahmen der Beklagten in ihrer durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleisteten Berufsausübungsfreiheit verletzt. Dass das an die Beigeladene gerichtete Programmänderungsverlangen der Beklagten auch unter Berücksichtigung der Rundfunkfreiheit der Programmveranstalter sowie des objektiven Gewährleistungsgehalts des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als Eingriff in das Grundrecht der Klägerin aus Art. 12 Abs. 1 GG zu qualifizieren ist, hat der Senat jedoch - wie ausgeführt - bereits entschieden. Auch die geringfügig variierte Formulierung der in der Beschwerdebegründung aufgeworfenen Frage lässt diesbezüglich einen weiteren Klärungsbedarf nicht erkennen.

21 5. Schließlich wirft die Beschwerde als grundsätzlich bedeutsam noch die folgende Rechtsfrage auf:

"Ist der Landeszentrale, gründend auf ihrer Grundrechtsträgerschaft aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG; Art. 111a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 BV, und der damit zu wahrenen und wahrzunehmenden programmlichen Letztverantwortung für das Rundfunkprogramm, insbesondere bei einem festgestellten Verstoß gegen die in Art. 111a Abs. 2 S. 4 - 6 BV niedergelegten Programmgrundsätze neben der unmittelbaren Durchsetzung eines Programmänderungsverlangens gegenüber dem Rundfunkanbieter, der das betreffende

Format ausstrahlt, zusätzlich die Verfügung eines Widerrufs betreffend die genehmigte Programmänderung als *actus contrarius* erlaubt, soweit das Änderungsverlangen nicht befolgt wird und sich dieses auf ein Programmformat bezieht, das insbesondere gegen die Programmgrundsätze verstößt?"

- 22 Diese Frage ist - soweit sie überhaupt revisibles Recht betrifft - ebenfalls nicht klärungsbedürftig. Dass die Beklagte jedenfalls im Verhältnis zu den privaten Programmanbietern hoheitliche Gewalt ausübt und sich insoweit nicht auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen kann, ist in der bereits mehrfach zitierten Rechtsprechung des Senats geklärt. Hieraus folgt ohne weiteres, dass es der Beklagten ohne eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes nicht nur verwehrt ist, bei einem festgestellten Verstoß gegen die landesrechtlichen Programmgrundsätze die Änderung eines genehmigten Programms zu verlangen, sondern dass sie auch zu einem Widerruf der Genehmigung nur nach Maßgabe gesetzlicher Regelungen befugt ist.
- 23 6. Von einer weiteren Begründung sieht der Senat ab, weil sie nicht geeignet wäre, zur Klärung der Voraussetzungen beizutragen, unter denen eine Revision zuzulassen ist (§ 133 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO).
- 24 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig, da sie keinen Antrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko nach § 154 Abs. 3 VwGO ausgesetzt hat.

25 Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Möller

Hahn