

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

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

Rechtsquelle/n:

RStV § 2 Abs. 2 Nr. 7, § 7 Abs. 3 Satz 1 und 3, § 7 Abs. 9 Satz 3, § 45
Abs. 2
AVM-Richtlinie Art. 10 Abs. 1 Satz 2
AVMD- Richtlinie Art. 19 Abs. 1 Satz 2

Titelzeile:

Rundfunkrechtliches Gebot der Trennung von Wirtschaftswerbung und anderen
Sendungsteilen

Stichworte:

Wirtschaftswerbung; Werbung; Erkennbarkeitsgebot; Trennungsgebot; Programm;
andere Sendungsteile; redaktioneller Inhalt; unentgeltliche Beiträge im Dienst der
Öffentlichkeit; soziale Appelle.

Leitsatz:

Die Ausstrahlung sozialer Appelle (hier: Spot für ein christliches Kinderhilfswerk)
innerhalb eines Werbeblocks im Fernsehen verstößt gegen das rundfunkrechtliche
Gebot der Trennung von Wirtschaftswerbung und Programm.

Beschluss des 6. Senats vom 27. Juni 2019 - BVerwG 6 B 150.18

- I. VG München vom 27. Oktober 2016
Az: VG M 17 K 15.2053
- II. VGH München vom 6. Juni 2018
Az: VGH 7 BV 17.661





Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

BVerwG 6 B 150.18
VGH 7 BV 17.661

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 27. Juni 2019
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz und Dr. Tegethoff
sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Steiner

beschlossen:

Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung der
Revision in dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsge-
richtshofs vom 6. Juni 2018 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwer-
deverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin strahlte am 5. April 2014 in ihrem Programm "k." innerhalb eines Werbeblocks einen Spot für das Christliche Kinderhilfswerk "W." aus, in dem zur Übernahme von Patenschaften für Kinder in der Dritten Welt aufgefordert wurde. In Vollzug eines entsprechenden Beschlusses der Kommission für Zulassung und Aufsicht stellte die Beklagte mit Bescheid vom 21. April 2015 fest und missbilligte, dass die Klägerin mit der Ausstrahlung eines sozialen Appells innerhalb eines Werbeblocks gegen das Gebot der Trennung von Werbung und Programm verstoßen habe.
- 2 Auf die hiergegen gerichtete Klage hat das Verwaltungsgericht den Bescheid aufgehoben. Das Gebot der Trennung von Werbung und Programm gelte nur für Wirtschaftswerbung gegenüber redaktionellen Inhalten. Beiden Kategorien lasse sich der Spot nicht zuordnen, da es sich um einen unentgeltlichen Beitrag im Dienste der Öffentlichkeit, also um einen sozialen Appell handele. Da sich dem Rundfunkstaatsvertrag ein eindeutiges Verbot, derartige Beiträge innerhalb eines Werbeblocks zu senden, nicht entnehmen lasse, sei das Verhalten der Klägerin von ihrer Programmfreiheit gedeckt.

- 3 Der Verwaltungsgerichtshof hat auf die Berufung der Beklagten das erstinstanzliche Urteil geändert und die Klage abgewiesen. Das in § 7 Abs. 3 Satz 3 RStV normierte und Wirtschaftswerbung erfassende Trennungsgebot habe neben dem Erkennbarkeitsgebot des Satzes 1 einen selbständigen Regelungsgehalt und gelte gegenüber allen anderen Sendungsteilen. Dies ergebe sich aus dessen Sinn und Zweck. Die Wirtschaftswerbung müsse eindeutig von anderen Sendungsteilen abgesetzt sein, um Verwechslungen seitens des Publikums von Werbung mit dem Programm des Senders zu vermeiden. Zu den anderen Sendungsteilen gehörten - wie § 45 Abs. 2 RStV erkennen lasse - auch unentgeltliche Beiträge im Dienste der Öffentlichkeit. Sie seien eindeutig von Wirtschaftswerbung abzusetzen. Da das Bundesverwaltungsgericht die Bedeutung und Reichweite des Trennungsgebots geklärt habe, sei die Revision nicht zuzulassen.
- 4 Hiergegen richtet sich die Beschwerde der Klägerin, die sie mit einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache in Bezug auf die Auslegung des Trennungsgebots begründet.

II

- 5 Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem vorinstanzlichen Urteil hat keinen Erfolg. Der geltend gemachte Revisionszulassungsgrund des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO liegt nicht vor.
- 6 1. Die Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO setzt voraus, dass die Beschwerde eine Frage des revisiblen Rechts von allgemeiner, über den Einzelfall hinausreichender Bedeutung aufwirft, die im konkreten Fall entscheidungserheblich ist. Ein derartiger Klärungsbedarf besteht nicht, wenn die Rechtsfrage auf der Grundlage der bundesgerichtlichen Rechtsprechung oder des Gesetzeswortlauts mit Hilfe der üblichen Auslegungsregeln eindeutig beantwortet werden kann (stRspr; vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. Januar 2015 - 6 B 43.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:270115B6B43.14.0] - Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 421 Rn. 8). Ist eine Rechtsfrage bereits bundesgerichtlich beantwortet, kommt die Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung nur in Betracht, wenn die Beschwerde neue rechtliche Gesichtspunkte aufzeigt, die ein Überdenken der bis-

herigen Rechtsprechung erforderlich machen (stRspr, vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 24. August 2017 - 6 B 55.17 [ECLI:DE:BVerwG:2017:240817B6B55.17.0] - juris Rn. 4 m.w.N.).

- 7 Die von der Klägerin aufgeworfenen Rechtsfragen, auf deren Prüfung der Senat nach § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO beschränkt ist, erfüllen diese Voraussetzungen nicht. Sie können entweder aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und des Gesetzeswortlauts mit Hilfe der üblichen Auslegungsregeln beantwortet werden oder sind nicht von entscheidungserheblicher Bedeutung für den Ausgang des Rechtsstreits. Das Vorbringen der Klägerin gibt zudem keinen Anlass, die Rechtsprechung zu überdenken.
- 8 a) Die Klägerin erachtet die Frage für rechtsgrundsätzlich bedeutsam, ob das allgemeine Trennungsgebot für Werbung bereits in § 7 Abs. 3 Satz 1 RStV normiert ist, sodass § 7 Abs. 3 Satz 3 RStV dieses Gebot lediglich auf neue Werbetechniken erstreckt. Diese Frage ist bereits höchstrichterlich geklärt.
- 9 Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beruht das Gebot der Trennung von Werbung und Programm auf § 7 Abs. 3 Satz 3 des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 2001 (GVBl S. 502) in der hier maßgeblichen Änderungsfassung des am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Juni 2011 (GVBl S. 258). Während das Erkennbarkeitsgebot in § 7 Abs. 3 Satz 1 RStV normiert ist, ergibt sich das Trennungsgebot aus dessen Satz 3. Beide Gebote stellen inhaltlich unterschiedliche Anforderungen an die Herausstellung der Werbung gegenüber dem Programm. Sie entfalten eigenständige Bedeutung. Dies wird dadurch belegt, dass sie in gesonderten Regelungen mit eigenen Tatbestandsmerkmalen aufgeführt sind und die Unterscheidung zwischen Erkennbarkeit der Werbung als solcher und deren Absetzung vom Programm für die Fernsehwerbung europarechtlich vorgegeben wird. Das Trennungsgebot konkretisiert zugleich die Anforderungen des in Satz 1 angeführten Erfordernisses der Unterscheidbarkeit der Werbung vom redaktionellen Inhalt, wenn dieses nicht auf das Erkennbarkeitsgebot bezogen wird (vgl. BVerwG, Ur-

teil vom 14. Oktober 2015 - 6 C 17.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:141015U6C17.14.0] - BVerwGE 153, 129 Rn. 10, 13).

- 10 Die Klägerin zeigt keine Gesichtspunkte auf, die diese Aussagen in Frage stellen könnten. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich mit dem Wortlaut, dem europarechtlichen Hintergrund und der Regelungssystematik des Rundfunkstaatsvertrags auseinandergesetzt. Soweit die Klägerin dieser Auffassung ihre eigene abweichende Rechtsmeinung entgegensetzt, rechtfertigt dies nicht die Annahme der grundsätzlichen Bedeutung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 24. August 2017 - 6 B 55.17 - juris Rn. 5).
- 11 b) Die weitere Frage, ob das Merkmal der "anderen Sendungsteile" in § 7 Abs. 3 Satz 3 RStV mit dem des "redaktionellen Inhalts" in § 7 Abs. 3 Satz 1 RStV identisch ist, rechtfertigt die Annahme einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtsache nicht. Sie würde sich in einem Revisionsverfahren nicht stellen. Die Vorinstanz hat entscheidungserheblich darauf abgestellt, dass das in § 7 Abs. 3 Satz 3 RStV enthaltene Trennungsgebot auch die Absetzung der Werbung von sozialen Appellen fordert. Entscheidungserheblich ist danach allein die Frage, ob unter den Begriff der "anderen Sendungsteile" auch unentgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit fallen. Auf die inhaltliche Identität der beiden unterschiedlichen Begriffe kommt es hiernach nicht an.
- 12 Im Übrigen spricht gegen die von der Klägerin vertretene Auffassung, der Begriff "andere Sendungsteile" sei mit demjenigen des "redaktionellen Inhalts" gleichzusetzen, dass das Erkennbarkeits- und das Trennungsgebot nach den unter 1. a) gemachten Ausführungen in gesonderten Regelungen mit eigenen Tatbestandsmerkmalen normiert sind. Sie betreffen zudem unterschiedliche Regelungsbereiche: Während das Erkennbarkeitsgebot Anforderungen an die Gestaltung geschäftlicher Werbung enthält und verlangt, dass sich dem Fernsehpublikum beim Zusehen erschließen muss, dass gerade Werbung läuft, enthält das Trennungsgebot Anforderungen an den Sendepplatz der Werbung, d.h. an Ort und Zeit der Ausstrahlung, wobei es eine Zweiteilung des Sendegeschehens in Werbung und Programm anordnet (vgl. im Einzelnen BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 2015 - 6 C 17.14 - BVerwGE 153, 129 Rn. 14 f.). Hiermit setzt sich die Klägerin in ihrer Begründung nicht auseinander, wenn sie einen sachli-

chen Grund für ein unterschiedliches Schutzbedürfnis hinsichtlich der leichten Erkennbarkeit und Unterscheidbarkeit von Werbung nach § 7 Abs. 3 Satz 1 RStV einerseits und der Absetzung der Werbung von anderen Sendungsteilen nach dessen Satz 3 als nicht gegeben erachtet.

- 13 c) Die dritte Frage, ob - die vorstehende Frage verneint - dann jedenfalls werbeähnliche Elemente vom Merkmal der "anderen Sendungsteile" in § 7 Abs. 3 Satz 3 RStV ausgenommen sind, lässt sich aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und des Gesetzeswortlauts mit Hilfe der üblichen Auslegungsregeln beantworten. Danach fallen unentgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit wie z.B. soziale Appelle unter den Begriff der anderen Sendungsteile.
- 14 Schon der Wortlaut des § 7 Abs. 3 Satz 3 RStV zielt auf eine Unterscheidung zwischen Werbung und Teleshopping auf der einen und den anderen Sendungsteilen auf der anderen Seite ab und legt den Schluss nahe, dass unter anderen Sendungsteilen grundsätzlich das von Wirtschaftswerbung freie Programm einschließlich der unentgeltlichen Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit zu verstehen ist.
- 15 Auch der Sinn und Zweck des Trennungsgebots sprechen dafür, den Begriff der anderen Sendungsteile weit auszulegen. Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 7 RStV fällt unter den Begriff der Werbung im Sinne des Rundfunkstaatsvertrags die Wirtschaftswerbung; nur diese Art der Werbung ist vom Trennungsgebot erfasst. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass sie den entgeltlichen Absatz von Waren und Dienstleistungen fördern soll. Der Rundfunkstaatsvertrag setzt damit die europarechtlichen Vorgaben um, die sich aus Art. 10 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie 89/552/EWG in der Fassung von Art. 1 Nr. 13 der Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 (ABl. L 332 S. 27) - AVM-Richtlinie - ergeben (s. auch Erwägungsgrund 55 der AVM-Richtlinie sowie Erwägungsgrund 81 und Art. 19 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 <ABl. L 95 S. 1> - AVMD-Richtlinie -). Das Trennungsgebot bezweckt gemeinsam mit dem Erkennbarkeitsgebot einen effektiven Verbraucherschutz. Es soll vermieden werden, dass das Publikum die Werbung mit dem Programm des Senders verwechselt. Gleichzeitig sollen sie dazu beitragen, die Unabhängigkeit

der Programmgestaltung und die Neutralität der Rundfunkveranstalter zu bewahren (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 2015 - 6 C 17.14 - BVerwGE 153, 129 Rn. 11 ff.; LT-Drs. BY 16/2736 S. 10). Dieser Schutzzweck würde unterlaufen, wenn Wirtschaftswerbung mit anderen Sendungsteilen vermischt und damit die Ziele des Trennungsgebots beeinträchtigt werden würden.

- 16 Das Trennungsgebot ordnet zur Erreichung der damit verfolgten Ziele eine Zweiteilung des Sendegeschehens in Werbung und Programm an. Werbung darf nicht mit dem Programm verbunden werden, sondern muss auf eigens dafür vorgesehenen Sendeplätzen ausgestrahlt werden. Es verlangt, dass zwischen Programm und Werbung eine Zäsur liegen muss, wobei inhaltlich das Mittel in einem Hinweis darauf bestehen muss, dass unmittelbar im Anschluss an das Programm Werbung folgt; die Zäsur muss dies eindeutig herausstellen. (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 2015 - 6 C 17.14 - BVerwGE 153, 129 Rn. 15 f.). Das Trennungsgebot entfaltet im Bereich der Wirtschaftswerbung uneingeschränkte Geltung, wenn keiner der im Rundfunkstaatsvertrag geregelten Ausnahmetatbestände - wie etwa derjenige der programminternen Werbung in Gestalt der Produktplatzierung - eingreift (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 2015 - 6 C 17.14 - BVerwGE 153, 129 Rn. 16). Die anderen Sendungsteile umfassen hiernach grundsätzlich das restliche Programm, das nicht Wirtschaftswerbung oder Teleshopping ist.
- 17 Es ist nicht angezeigt, unentgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit einschließlich Spendenaufrufen zu Wohlfahrtszwecken wie z.B. soziale Appelle, die den Begriff der Wirtschaftswerbung nicht erfüllen, aufgrund ihres werbenden Charakters von dem Begriff der anderen Sendungsteile im Sinne von § 7 Abs. 3 Satz 3 RStV auszunehmen (a.A. Martini, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand: 1. August 2018, § 2 RStV Rn. 29 unter Bezugnahme auf die erstinstanzliche Entscheidung in diesem Verfahren). Der Gesetzgeber hat angesichts der ausdrücklichen Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 2 Nr. 7 RStV derartige Beiträge nicht als Werbung im Sinne des Rundfunkstaatsvertrags angesehen (vgl. LT-Drs. BY 14/1832 S. 23). Sie sind nicht auf den entgeltlichen Absatz von Waren und Dienstleistungen gerichtet, ihnen fehlt das Merkmal der Gegenleistung und sie haben keinen wirtschaftswerbenden Hintergrund (vgl. Kreile, in: Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, HK-RStV,

Stand: April 2019, § 7 RStV Rn. 3 und 67). Nach § 7 Abs. 9 Satz 3 RStV gilt diese Art von Beiträgen nicht als unzulässige Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art. In der Gesetzesbegründung zum Vierten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge ist insoweit ausgeführt, mit dieser Vorschrift die Ausstrahlung von Beiträgen im sozialen Bereich ermöglichen zu wollen (vgl. LT-Drs. BY 14/1832 S. 23). Kennzeichnend für unentgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit ist, dass mit ihnen nicht im Sinne der geschäftlichen Werbung auf der Grundlage einer gewinnorientierten Tätigkeit der entgeltliche Absatz von Waren und Dienstleistungen gefördert werden soll (vgl. zum Begriff der Werbung: Martini, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand: 1. August 2018, § 2 RStV Rn. 30). Werden daher unentgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit mit geschäftlicher Werbung im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 7 RStV vermischt, besteht die Gefahr, dass das Publikum Wirtschaftswerbung mit derartigen Beiträgen verwechselt und über die Bedeutung der Wirtschaftswerbung in die Irre geführt wird. Dies soll durch die Anwendung des Trennungsgebots und die damit verbundene Absetzung der Wirtschaftswerbung von anderen Sendungsteilen verhindert werden.

- 18 Indiziert wird die gebotene Trennung von Wirtschaftswerbung gegenüber unentgeltlichen Beiträgen wie sozialen Appellen nicht zuletzt auch dadurch, dass der Gesetzgeber deren Sendezeitdauer von der Anrechnung auf die Dauer der Werbezeit gemäß § 45 Abs. 2 RStV unter Berücksichtigung europarechtlicher Vorgaben ausgenommen hat (zum Europarecht s. Art. 18 Abs. 3 der Richtlinie 89/552/EWG in der Fassung von Art. 1 Nr. 20 der Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 - ABl. L 202 S. 60 sowie Erwägungsgrund 97 der AVMD-Richtlinie; Bornemann, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand: 1. Mai 2019, § 7 RStV Rn. 39). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts führt § 45 Abs. 2 RStV in Bezug auf die hier ebenfalls erfassten Programmhinweise dazu, dass sie von der Wirtschaftswerbung nach § 7 Abs. 3 Satz 3 RStV abzusetzen sind und zu den anderen Sendungsteilen gehören (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 2015 - 6 C 17.14 - BVerwGE 153, 129 Rn. 11). Nichts anderes kann angesichts der vorstehenden Ausführungen im Ergebnis für unentgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit gelten.

19 2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 2 GKG.

Dr. Heitz

Dr. Tegethoff

Steiner