

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

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

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Art. 19 Abs. 4, Art. 20
RStV	§§ 1, 20a, 24, 25 Abs. 4, §§ 26, 35, 36, 38, 39, 62 Abs. 1 Satz 2
Landesmediengesetz Rheinland- Pfalz	§ 22, §§ 24 ff., § 38 Abs. 1 Satz 1, §§ 40, 42

Titelzeile:

Unzulässige Klage einer Landesmedienanstalt gegen die Erteilung der Zulassung für ein bundesweites Fernsehprogramm durch eine andere Landesmedienanstalt

Stichworte:

Landesmedienanstalt; Zulassung; privater Rundfunkveranstalter; bundesweites Fernsehprogramm; Regionalfensterprogramm; Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK); Klagebefugnis; wehrfähige Rechtsposition; Rundfunkfreiheit; Grundrechtsberechtigung; Schutzpflicht; Letztverantwortung; Gebot der Vielfaltsicherung; Gebot der Staatsferne; pluralistische Zusammensetzung; Bundesstaatsprinzip; Demokratieprinzip; Rechtsstaatsprinzip.

Leitsätze:

1. Landesmedienanstalten fehlt die Klagebefugnis für Anfechtungsklagen gegen die Erteilung der Zulassung für ein bundesweites Fernsehprogramm durch eine andere Landesmedienanstalt. Sie können sich gegenüber anderen Landesmedienanstalten weder auf das Grundrecht der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) noch auf eine Letztverantwortung für die Rechtmäßigkeit der in ihrem Sendegebiet ausgestrahlten Rundfunkprogramme als wehrfähige Rechtsposition berufen.
2. Die im Rundfunkstaatsvertrag vorgesehene materielle Entscheidungsbefugnis der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) für die Zulassung bundesweiter Programme unterliegt keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.
3. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fordert nicht, die Letztverantwortung für die Zulassung und Aufsicht bundesweiter privater Rundfunkangebote solchen Gremien zu übertragen, in denen sich die unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Strömungen wiederfinden.



Urteil des 6. Senats vom 15. Juli 2020 - BVerwG 6 C 6.19

- I. VG Schleswig vom 23. Mai 2013
Az: VG 11 A 3/13
- II. OVG Schleswig vom 29. November 2018
Az: OVG 3 LB 19/14



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 6.19
OVG 3 LB 19/14

Verkündet
am 15. Juli 2020

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 15. Juli 2020
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Steiner

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts vom 29. November 2018 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin und die Beklagte sind als Landesmedienanstalten nach dem jeweiligen Landesrecht für die Zulassung privater Rundfunkveranstalter zuständig.

- 2 Die Klägerin hatte der Beigeladenen zu 2, einer Tochtergesellschaft der Beigeladenen zu 1, zuletzt mit Bescheid vom 26. August 2008 die Zulassung zur Ausstrahlung des bundesweiten Fernsehprogramms "SAT.1" ab dem 1. Juni 2010 für eine Dauer von zehn Jahren erteilt. Im Hauptprogramm "SAT.1" wird werktäglich ein Regionalfensterprogramm für das Land Rheinland-Pfalz gesendet. Hierfür hat die Klägerin einem weiteren Veranstalter die Zulassung erteilt.
- 3 Am 2. April 2012 beantragte die Beigeladene zu 1 bei der Beklagten die Erteilung einer Zulassung zur bundesweiten Veranstaltung des Fernsehvollprogramms "SAT.1". Die Beklagte leitete den im Wesentlichen mit einer konzerninternen Umstrukturierung begründeten Antrag an die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) und an die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) weiter. Die KEK fasste am 12. Juni 2012 den Beschluss, dass der von der Beigeladenen zu 1 beantragten Zulassung zur Veranstaltung des bundesweiten Fernsehvollprogramms "SAT.1" Gründe der Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen nicht entgegenstünden. Die ZAK beriet in ihren Sitzungen vom 22. Mai und 26. Juni 2012 über den Antrag der Beigeladenen zu 1 und fasste am 26. Juni 2012 mit der Mehrheit der gesetzlichen Vertreter der 14 Landesmedienanstalten den Beschluss, dass der Beigeladenen zu 1 zur Veranstaltung und Verbreitung des bundesweiten Fernsehvollprogramms "SAT.1" die Zulassung nach § 20a des Rundfunkstaatsvertrages (RStV) für die Dauer von zehn Jahren ab dem 1. Juni 2013 erteilt wird (Nr. 1.1). Ferner wurden verschiedene Nebenbestimmungen beschlossen: Danach wird die Zulassung unter der Voraussetzung erteilt, dass die bisherigen Nachrichtenanteile im Programm "Sat.1" in ihrem Gesamtumfang für die Lizenzdauer mindestens erhalten bleiben (Nr. 1.3). Die Zulassung ist insoweit eingeschränkt, als Regionalfensterprogramme nach § 25 Abs. 4 RStV in Verbindung mit dem jeweiligen Landesrecht bestehen oder organisiert werden. Die gesetzliche Verpflichtung zur Aufnahme von Regionalfensterprogrammen im Programm "Sat.1" bleibt unberührt (Nr. 1.4). Soweit die Beigeladene zu 1 nach § 26 Abs. 5 in Verbindung mit § 31 RStV zur Einräumung von Sendezeit für unabhängige Dritte verpflichtet ist und hierfür eigenständige Zulassungen erteilt sind oder zukünftig erteilt werden, ist die Zulassung der Beigeladenen zu 1 insoweit eingeschränkt (Nr. 1.5). Die Zulassung wird erst wirksam, wenn die Zulassung der Beigeladenen zu 2 für das Programm "Sat.1" durch Rückgabe bis spätestens einen Monat nach Bestandskraft

dieser Zulassung unwirksam geworden ist (Nr. 1.6). Mit Bescheid vom 11. Juli 2012 erteilte die Beklagte der Beigeladenen zu 1 die Zulassung für das bundesweite Fernsehvollprogramm "SAT.1" (Ziffer 1.1) mit den in dem Beschluss der ZAK aufgeführten Nebenbestimmungen.

- 4 Die gegen den Zulassungsbescheid erhobene Anfechtungsklage der Klägerin hat in den Vorinstanzen keinen Erfolg gehabt. Das Oberverwaltungsgericht hat im Berufungsurteil ausgeführt, zwar könne sich die Klägerin auf eine wehrfähige Rechtsposition berufen und sei daher klagebefugt. Wenn sie an die von der Beklagten der Beigeladenen zu 1 erteilte Zulassung für die bundesweite Ausstrahlung des Programms "SAT.1" gebunden und daher verpflichtet wäre, ein nach ihrer Auffassung rechtswidriges Rundfunkprogramm in ihrem Sendegebiet zu verbreiten, müsse sie auch in der Lage sein, die ihrer Auffassung nach rechtswidrige Lizenzerteilung einer gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle zuzuführen. Dies gebiete die aus Art. 5 Abs. 1 GG folgende Verantwortung der Klägerin für ihr Sendegebiet.
- 5 Die zulässige Klage sei jedoch unbegründet. Die Beklagte habe den angefochtenen Zulassungsbescheid als nach § 36 RStV zuständige Landesmedienanstalt erlassen. Bei dem Antrag der Beigeladenen zu 1 vom 2. April 2012 habe es sich um einen Antrag auf Neuzulassung im Sinne von § 20 Abs. 1 Satz 1 RStV und nicht um eine Anmeldung der Änderung der Beteiligungsverhältnisse im Sinne des § 29 Satz 1 RStV gehandelt. Aus § 20a RStV folge, dass die Zulassung personenbezogen ergehe. Die Beigeladene zu 1 sei weder selbst Inhaberin einer rundfunkrechtlichen Zulassung noch sei sie an dem Veranstalter, der Beigeladenen zu 2, unmittelbar oder mittelbar im Sinne von § 28 RStV beteiligt. Die Beteiligungsverhältnisse der beiden Beigeladenen, die jeweils eigenständige Rechtsträger seien, hätten sich nicht verändert.
- 6 Da die Beklagte für die der Beigeladenen zu 1 erteilte Zulassung zur Veranstaltung des bundesweiten Fernsehvollprogramms "SAT.1" zuständig sei, könne die Klägerin die Zulassungsentscheidung im Nachhinein nicht mehr unter Berufung auf den Schutz der Rundfunkfreiheit rechtlich angreifen. Soweit das Bundesverwaltungsgericht in dem Urteil vom 19. März 1997 - 6 C 8.95 - (BVerwGE 104,

170 ff.) aus der staatlichen Schutzpflicht des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eine Grundrechtsträgerschaft der Landesmedienanstalten im Verhältnis untereinander abgeleitet und angenommen habe, dass die Landesmedienanstalten nur zur Hin- und Übernahme rechtmäßig zugelassener Programme verpflichtet seien, sei diese Entscheidung noch unter der Geltung des Rundfunkstaatsvertrages in der ursprünglichen Fassung von 1991 ergangen. Anders als nach damaliger Rechtslage erteile die zuständige Landesmedienanstalt die Zulassung bei bundesweiten Programmen nach der grundlegenden Neustrukturierung aufgrund des Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages heute nicht mehr nach Landesmedienrecht. Für Maßnahmen im Bereich von Zulassung und Aufsicht sei die ZAK geschaffen worden, die sich aus von den Landesmedienanstalten entsandten, jeweils nach Landesrecht bestimmten gesetzlichen Vertretern zusammensetze. Hierdurch sei gewährleistet, dass alle Landesmedienanstalten in das Verfahren auf Neuzulassung einbezogen seien. Mit der Zuständigkeit der ZAK, die für jede Landesmedienanstalt tätig werde, und den nach § 20a RStV einheitlich geltenden Zulassungsvoraussetzungen für bundesweit verbreiteten Rundfunk werde ein einheitlicher Maßstab und Vollzug gewährleistet. Der Klägerin komme deshalb eine Letztverantwortung, die sie berechtigen würde, die Rechtmäßigkeit eines Zulassungsbescheids gerichtlich überprüfen zu lassen, nicht mehr zu.

- 7 Die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit stünden der Neuorganisation der Medienaufsicht nicht entgegen. Zwar müsse der Schutz der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung abgesichert sein. Das Bundesverfassungsgericht habe jedoch die Organisationsform für die Medienaufsicht im bundesweiten privaten Rundfunk ausdrücklich offengelassen. Der ZAK fehle auch nicht die hinreichende Legitimation. Ihre Zusammensetzung und die Rechtsstellung ihrer Mitglieder trage den Anforderungen sowohl an die Staatsferne des Rundfunks als auch an eine effektive Regulierungsverwaltung hinreichend Rechnung. Sie nehme lediglich die Aufgaben der Zulassung, der Zuweisung und der Aufsicht im Sinne einer klassischen Regulierungsverwaltung wahr. Für die verfassungsrechtlich brisante Aufgabe der Beurteilung von Meinungsvielfalt sei hingegen die KEK zuständig. Da die Entscheidungen der ZAK nicht den Bereich von Meinungsvielfalt und programmlicher

Bewertung betreffen, fehle ihnen die gesellschaftliche Relevanz, bei der der Öffentlichkeit eine wesentliche Kontrollfunktion zukomme. Der Verfassungsgrundsatz, dass die im Grundgesetz geregelten Verwaltungskompetenzen nicht abdingbar und die zugewiesenen Zuständigkeiten grundsätzlich mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen seien, stehe der Einrichtung der ZAK ebenfalls nicht entgegen. Im Rahmen staatsvertraglicher Zusammenarbeit könnten einzelne Länderaufgaben und die zu ihrer Erfüllung notwendigen Hoheitsbefugnisse einer Gemeinschaftseinrichtung übertragen werden, sofern die Übertragung nur zur vorübergehenden Ausübung und damit grundsätzlich rückholbar erfolge. Dem rechtsstaatlichen Erfordernis, das sich eindeutig bestimmen lasse, welches Landesrecht jeweils anwendbar sei und wer für die getroffenen Entscheidungen im Verhältnis zu Dritten einzustehen habe, sei wegen der im Außenverhältnis bestehenden Zuständigkeit der jeweiligen Landesmedienanstalt genügt.

- 8 Aus der Beeinträchtigung von Rechten Dritter, etwa hinsichtlich bestehender Finanzierungsvereinbarungen von Regionalfenstern, folge kein Anfechtungsrecht anderer Landesmedienanstalten. Ein Leerlaufen von Aufsichtsmaßnahmen sei nicht zu befürchten. Denn jeder Landesmedienanstalt stehe im Fall von Rechtsverstößen der Beigeladenen zu 1 als künftiger Lizenzinhaberin im Bereich der Veranstaltung von privatem bundesweit ausgestrahltem Rundfunk das Anzeigerecht nach § 38 Abs. 1 RStV zu. Schließlich sei der Zulassungsbescheid nicht deshalb rechtswidrig, weil die Antragstellung durch die Beigeladene zu 1 oder die vorzeitige Rückgabe der rundfunkrechtlichen Zulassung durch die Beigeladene zu 2 rechtsmissbräuchlich wären. Ein Verbot der vorzeitigen Aufgabe der Veranstaltertätigkeit würde den Veranstalter in seiner unternehmerischen Freiheit beeinträchtigen und bedürfte als Eingriff in die negative Rundfunkfreiheit einer gesetzlichen Grundlage. Selbst wenn der Verzicht der Beigeladenen zu 2 auf ihre Zulassung als Veranstalterin des Fernsehvollprogramms "SAT.1" rechtsmissbräuchlich wäre, würde dies den der Beigeladenen zu 1 erteilten Zulassungsbescheid nicht tangieren.
- 9 Mit ihrer Revision rügt die Klägerin die Verletzung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit sowie der Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages. Sie könne

sich auf das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen, soweit sie die Aufgabe der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit habe. Die Landesmedienanstalten gewährleisteten auch durch die Entscheidungsbefugnisse ihrer pluralistisch zusammengesetzten Organe die Staatsfreiheit des Rundfunks und seien insofern nicht der originären Exekutivgewalt zuzurechnen. Der Zulassungsantrag der Beigeladenen zu 1 sei schon nicht bescheidungsfähig, weil sie als Konzerntochter dasselbe Fernsehvollprogramm anbiete wie zuvor eine andere Konzerntochter desselben Medienkonzerns, die ihrerseits noch im Besitz der Rundfunkzulassung sei, die ihr die Klägerin im Jahr 2008 erteilt habe. Innerhalb des Gültigkeitszeitraums der bisherigen Konzession könne kein neues rundfunkrechtliches Rechtsverhältnis begründet werden. Der Antrag der Beigeladenen zu 1 sei als Anmeldung einer geplanten Veränderung von Beteiligungsverhältnissen im Sinne des § 29 RStV zu behandeln. Zwischen den Beigeladenen bestehe nach der Zurechnungsklausel des § 28 RStV wirtschaftliche Identität. Die maßgeblichen Entscheidungsstrukturen über die Veranstaltung des Programms "SAT.1" seien nicht verändert worden. Bei der formalen Verlagerung des Geschäftsbetriebs des Programms "SAT.1" innerhalb des Konzerns handele es sich um eine Umgehung der rundfunkrechtlichen Vorgaben mit dem Ziel, das Programm ohne Veränderung der Veranstaltereigenschaft der regulatorischen Verantwortung der Klägerin als derjenigen Landesmedienanstalt zu entziehen, die zuerst über den Zulassungsantrag entschieden habe und daher nach § 36 RStV weiterhin zuständig sei. Der Verzicht auf eine rundfunkrechtliche Lizenz sei mangels Dispositionsbefugnis des Inhabers nicht möglich. Die Zulassung diene zugleich auch dem öffentlichen Interesse sowie rechtlich geschützten Interessen Dritter. Die Möglichkeit eines Verzichts begründe Manipulationsgefahren, erschwere die Kontrolle und widerspreche damit der verfassungsrechtlich gebotenen Sicherung der Rundfunkfreiheit.

- 10 Mit der angefochtenen Zulassung greife die Beklagte in die bestehende Zulassung für die Regionalfensterverpflichtung der Beigeladenen zu 2 aus § 25 Abs. 4 RStV sowie in das laufende Drittsendezeitenverfahren gemäß § 31 Abs. 4 RStV ein, das allein im Verantwortungsbereich der Klägerin angesiedelt sei. Diese habe ein schützenswertes Interesse an der Erhaltung der vorhandenen regiona-

len Fensterprogrammstruktur, deren nach § 25 Abs. 4 Satz 7 RStV dem Hauptprogrammveranstalter obliegende Finanzierung durch den Zuständigkeitswechsel in der Regel gefährdet werde.

- 11 Die Annahme einer abschließenden Zuständigkeit der ZAK mit der Folge des Verlusts einer rundfunkrechtlichen Letztverantwortung der einzelnen Landesmedienanstalt sei weder mit dem Rundfunkstaatsvertrag noch mit Verfassungsrecht vereinbar. Eine Bindung an die Beschlüsse der ZAK gemäß § 35 Abs. 9 Satz 5 RStV bestehe nur innerhalb der einzelnen Landesmedienanstalt, nicht aber gegenüber allen übrigen Landesmedienanstalten. Die Besetzung der ZAK genüge nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Rundfunkwesen, da sie die Pluralität nicht berücksichtige und ihre Mitglieder wegen der gemäß § 35 Abs. 8 RStV vorgeschriebenen Weisungsfreiheit die Interessen des Bundeslandes, aus dem sie entsandt seien, nur eingeschränkt wahrnehmen könnten. Die Überprüfung der Einhaltung von Programmgrundsätzen und der anerkannten Grundsätze des Journalismus verlangten eine inhaltsbezogene Wertung, die ausschließlich den gruppenplural legitimierten Gremien übertragen sei. Die Beschlüsse der ZAK verfehlten wegen der durch den Rundfunkstaatsvertrag vorgeschriebenen Verschwiegenheitspflicht ihrer Mitglieder zudem das verfassungsrechtlich geforderte Mindestmaß an Transparenz. Da die ZAK mit einfacher Mehrheit entscheide, könnte die Eigenständigkeit der überstimmten Länder in Frage gestellt sein, zumal es sich bei der Erteilung einer rundfunkrechtlichen Zulassung für Veranstalter von bundesweit verbreitetem Rundfunk um eine Entscheidung von erheblichem politischem Gewicht handele. Die Weisungsfreiheit der Mitglieder der ZAK bei der Erfüllung ihrer Aufgaben führe ferner zu einem Defizit in Bezug auf die demokratische Legitimation. Das Rechtsstaatsprinzip lasse eine Bindung an rechtswidrige Beschlüsse eines interföderalen Organs nicht zu.
- 12 Der Beschluss der ZAK sei verfahrensfehlerhaft unter Verstoß gegen die Begründungspflicht aus § 35 Abs. 9 Satz 4 RStV zustande gekommen, weil das ablehnende Mehrheitsvotum der Prüfgruppe bei der endgültigen Abstimmung der ZAK verschwiegen worden sei. Die gegenteilige Feststellung des Oberverwaltungsgerichts sei aktenwidrig und verletze § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

13 Die Beklagte und die Beigeladenen verteidigen das Berufungsurteil.

II

14 Die Revision der Klägerin ist unbegründet. Das angefochtene Berufungsurteil steht zwar insoweit nicht im Einklang mit Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), als das Oberverwaltungsgericht die Klagebefugnis im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO zu Unrecht bejaht hat. Da die von der Vorinstanz als unbegründet abgewiesene Klage damit bereits unzulässig ist, erweist sich das Urteil aus diesem Grund jedoch als im Ergebnis richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO).

15 Die Klagebefugnis setzt voraus, dass der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung in eigenen Rechten verletzt zu sein, und dass nach seinem Vorbringen die Verletzung dieser Rechte möglich ist. Die Verletzung eigener Rechte muss hiernach auf der Grundlage des Klagevorbringens als möglich erscheinen. Diese Möglichkeit ist dann auszuschließen, wenn offensichtlich und nach keiner Betrachtungsweise subjektive Rechte des Klägers verletzt sein können (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 10. Oktober 2012 - 6 C 36.11 - BVerwGE 144, 284 Rn. 17 und vom 5. August 2015 - 6 C 8.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:050815U6C8.14.0] - BVerwGE 152, 355 Rn. 11, jeweils m.w.N.). Hiervon ausgehend ist eine Verletzung von Rechten der Klägerin durch den angefochtenen Bescheid vom 11. Juli 2012, mit dem die Beklagte der Beigeladenen zu 1 die Zulassung für das bundesweite Fernsehvollprogramm "SAT.1" erteilt hat, ausgeschlossen. Die Klägerin kann sich gegenüber anderen Landesmedienanstalten weder auf das Grundrecht der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) berufen (1.), noch lässt sich eine wehrfähige Rechtsposition der Klägerin aus der von ihr geltend gemachten Letztverantwortung für die Rechtmäßigkeit der in ihrem Sendegebiet ausgestrahlten Rundfunkprogramme (2.) oder der Zuständigkeit für die Zulassung von Regionalfensterprogrammen (3.) herleiten.

16 1. Die Klägerin kann sich gegenüber anderen Landesmedienanstalten nicht auf das Grundrecht der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) berufen.

- 17 In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass den Landesmedienanstalten in dem Verhältnis zu den privaten Rundfunkveranstaltern ein eigener bundesverfassungsrechtlicher Grundrechtsschutz, der im Wege der Herstellung praktischer Konkordanz berücksichtigt werden müsste, nicht zukommt, sondern sie ungeachtet ihrer staatsfernen und pluralistischen Konstruktion den Rundfunkveranstaltern als Teil der öffentlichen Gewalt entgentreten und im Verhältnis zu diesen ausschließlich grundrechtsverpflichtet sind (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 vom 6. November 2018 - 6 B 47.18 [ECLI:DE:BVerwG:2018:0611186B47.18.0] - Buchholz 11 Art. 5 Abs. 1 GG Nr. 12 Rn. 11). Eine eigene Grundrechtsberechtigung, die sie mit der Klage geltend machen könnte, kommt der Klägerin darüber hinaus auch nicht gegenüber anderen Landesmedienanstalten zu.
- 18 Zwar hat das Bundesverfassungsgericht Ausnahmen von dem Grundsatz anerkannt, dass die Grundrechte auf juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht anwendbar sind. Diese werden damit begründet, dass die betreffenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Umfang der Zuordnung zu dem jeweils geschützten Lebensbereich Bürgern (auch) zur Verwirklichung ihrer individuellen Grundrechte dienen und als eigenständige, vom Staat unabhängige oder jedenfalls distanzierte Einrichtungen bestehen. Ihre Tätigkeit betrifft insoweit nicht den Vollzug gesetzlich zugewiesener hoheitlicher Aufgaben, sondern die Ausübung grundrechtlicher Freiheiten (BVerfG, Beschluss vom 31. Oktober 1984 - 1 BvR 35, 356, 794/82 - BVerfGE 68, 193 <207>).
- 19 Hiervon ausgehend ist jedoch die Annahme nicht gerechtfertigt, dass neben den Rundfunkveranstaltern auch die Klägerin Trägerin des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist und sich im Verhältnis zu anderen Landesmedienanstalten hierauf berufen kann. Nach dem rheinland-pfälzischen Landesmediengesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 431) - LMG RP - sind ihr die Sicherung der Meinungsvielfalt (§ 22 LMG RP), die Zulassung privater Rundfunkveranstalter (§§ 24 ff. LMG RP), die Ahndung von Rechtsverstößen (§ 27 LMG RP) sowie die Zuweisung von Übertragungskapazitäten (§§ 28 ff. LMG RP) als wesentliche Aufgaben zugewiesen. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben wird die Klägerin

lediglich administrativ und in erster Linie grundrechtsbeschränkend tätig. Anders als die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist sie an der Gestaltung, Produktion und Verbreitung von Rundfunkprogrammen nicht selbst beteiligt. Selbst wenn die der Klägerin durch das Landesrecht übertragenen Aufgaben und Zuständigkeiten auch der Förderung und Unterstützung grundrechtlicher Freiheitsausübung dienen und inhaltlich durch den objektiven Gehalt der Rundfunkfreiheit geprägt sind, werden sie daher vom Schutzbereich der Rundfunkfreiheit nicht erfasst (vgl. Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 21. März 1997 - Vf. 10-IV-96 - NJW 1997, 3015 f.). Dass die Klägerin das Recht auf Selbstverwaltung hat (§ 38 Abs. 1 Satz 1 LMG RP) und - vor allem mit Blick auf die Zusammensetzung des Organs der Versammlung (§§ 40 ff. LMG RP) - eine staatsferne pluralistische Organisation aufweist, rechtfertigt für sich genommen ebenfalls nicht die Zuordnung ihrer Aufsichtstätigkeit zu dem durch die Rundfunkfreiheit geschützten Lebensbereich (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Juni 1999 - 6 C 19.98 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 33 S. 7).

- 20 Die Annahme einer Grundrechtsberechtigung der Klägerin lässt sich schließlich auch nicht darauf stützen, dass das Landesrecht ihr bestimmte Wertungs- und Gestaltungsspielräume einräumt, deren Ausfüllung sich auf das Programm auswirken kann. Zum einen können Letztentscheidungsrechte in dem von Art. 19 Abs. 4 GG zugelassenen Umfang auch ausschließlich grundrechtsverpflichteten Behörden zustehen. Zum anderen hat der Senat Beurteilungsspielräume im Bereich der Rundfunkaufsicht nach den revisiblen Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrags grundsätzlich verneint. So unterliegen die Auslegung und Anwendung des Verbots der zu starken Herausstellung eines Produkts (§ 7 Abs. 7 Satz 2 Nr. 3 RStV), des Schleichwerbungstatbestands (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 RStV) oder der Erkennbarkeits- und Trennungsgebote bei der Werbung (§ 7 Abs. 3 Satz 1 und Satz 3 RStV) vollständiger gerichtlicher Kontrolle (BVerwG, Urteile vom 23. Juli 2014 - 6 C 31.13 [ECLI:DE:BVerwG:2014:230714U6C31.13.0] - BVerwGE 150, 169 Rn. 48, vom 14. Oktober 2015 - 6 C 17.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:141015U6C17.14.0] - BVerwGE 153, 129, Rn. 32 ff. und vom 22. Juni 2016 - 6 C 9.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:220616U6C9.15.0] - BVerwGE 155, 270 Rn. 16). Soweit der Senat es unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Kammerbeschluss vom 31. Juli 2007 - 1 BvR 946/07 - NVwZ 2007, 1304 <1305>) für mit den aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2

GG folgenden Vorgaben vereinbar gehalten hat, wenn der Landesgesetzgeber einer nicht der unmittelbaren Staatsverwaltung angehörenden Landesmedienanstalt einen Ermessens- und Gestaltungsspielraum für die Auswahlentscheidung bei nicht ausreichenden Übertragungskapazitäten einräumt, hat er zugleich die Erfordernisse einer hinreichenden Vorstrukturierung durch im Gesetz festgelegte Auswahlgrundsätze sowie der Vermeidung einer unzulässigen Bewertung des jeweiligen Programmangebots hervorgehoben (BVerwG, Urteil vom 31. Mai 2017 - 6 C 42.16 - BVerwGE 159, 64, Rn. 16 ff., in Bezug auf das Bayerische Mediengesetz). Die Möglichkeit einer Einflussnahme der Klägerin auf die inhaltliche Ausrichtung des Programmangebots, die mit einer Mitwirkung an der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Programmgestaltung ansatzweise vergleichbar wäre, ist nach geltender Rechtslage ausgeschlossen.

- 21 2. Eine wehrfähige Rechtsposition der Klägerin lässt sich auch nicht aus der von ihr geltend gemachten Letztverantwortung für die Rechtmäßigkeit der in ihrem Sendegebiet ausgestrahlten Rundfunkprogramme herleiten.
- 22 Zwar hat der Senat in einer früheren Entscheidung auf der Grundlage der damaligen, noch nicht revisiblen Fassung des Rundfunkstaatsvertrags sowie mit Blick auf durch Art. 5 Abs. 1 GG ausgelöste staatliche Schutzpflichten eine solche Letztverantwortung im Sinne einer gegenüber allen anderen Landesmedienanstalten verteidigungsfähigen Rechtsposition als mit Bundesrecht vereinbar bestätigt. Daraus hat der Senat die Klagebefugnis für eine Anfechtungsklage hergeleitet, mit der geltend gemacht wird, die für die Genehmigung eines bundesweit empfangbaren Rundfunkprogramms örtlich zuständige Landesmedienanstalt habe bei der Genehmigung die Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrages über die Sicherung der Meinungsvielfalt verletzt (BVerwG, Urteil vom 19. März 1997 - 6 C 8.95 - BVerwGE 104, 170 <177 f.>). Hieran kann indes jedenfalls seit dem In-Kraft-Treten des Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages im Jahr 2008 nicht mehr festgehalten werden. Denn über die Zulassung privater bundesweiter Rundfunkveranstalter entscheidet im Innenverhältnis nunmehr die ZAK unter Mitwirkung der KEK. Die Landesmedienanstalten haben die jeweiligen Beschlüsse zu vollziehen (a). Gegen diese einfach-rechtliche Ausgestaltung des Zulassungsverfahrens durch die den Regelungsauftrag des Art. 5

Abs. 1 Satz 2 GG umsetzenden Landesgesetzgeber hat der Senat in seiner bisherigen Rechtsprechung keine verfassungsrechtlichen Bedenken erhoben. Die Einwände der Revision geben zu derartigen Bedenken keinen Anlass (b).

- 23 a) Das geltende Zulassungs- und Aufsichtsregime für bundesweite Rundfunkveranstalter weist grundlegende Änderungen im Vergleich zu derjenigen Rechtslage auf, die für die Entscheidung des Senats vom 19. März 1997 maßgeblich war.
- 24 In seiner damals noch geltenden ursprünglichen Fassung bestimmte der am 1. Januar 1992 in Kraft getretene Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland (GVBl. RP 1991 S. 369 - RStV a.F.), dass private Veranstalter zur Veranstaltung von Rundfunk einer Zulassung "nach Landesrecht" bedürfen (§ 19 Abs. 1 Satz 1 RStV a.F.). Zwar enthielt der Staatsvertrag Vorschriften über die Meinungsvielfalt im bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk (§§ 20 und 21 Abs. 1 bis 5 i.V.m. § 22 Abs. 1 Satz 1 RStV a.F.). Die materiellen Voraussetzungen für die Zulassung bundesweit verbreiteter privater Rundfunkprogramme waren jedoch im Staatsvertrag nicht abschließend geregelt (vgl. § 22 Abs. 1 Satz 2 RStV a.F.). Gemäß § 30 Abs. 1 RStV a.F. hatte die zuständige Landesmedienanstalt bei und nach der Zulassung die Einhaltung der für die privaten Veranstalter geltenden Bestimmungen des Staatsvertrages zu überprüfen (Satz 1) und entsprechend den landesrechtlichen Regelungen die jeweiligen Entscheidungen zu treffen (Satz 2). In § 30 Abs. 2 RStV a.F. waren zwar gewisse Kooperationspflichten vorgesehen. Die zuständigen Landesmedienanstalten mussten sich mit dem Ziel einer ländereinheitlichen Verfahrensweise hinsichtlich der Anwendung des § 30 Abs. 1 RStV a.F. untereinander abstimmen (§ 30 Abs. 2 Satz 1 RStV a.F.) und sollten zu diesem Zweck, auch zur Vorbereitung von Einzelfallentscheidungen, gemeinsame Stellen bilden (§ 30 Abs. 2 Satz 2 RStV a.F.). Rechtlich wirksame Einschränkungen der Entscheidungsbefugnis der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt ergaben sich hieraus jedoch nicht.
- 25 Seit dem In-Kraft-Treten des Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages am 1. September 2008 (GVBl. RP 2008 S. 283) bestehen für die Zulassung eines Veranstalters von bundesweit verbreitetem Rundfunk im Rundfunkstaatsvertrag nicht nur abschließende materiellrechtliche Regelungen, sondern vor allem

auch weitreichende verfahrensrechtliche Vorgaben. Zwar geht § 35 Abs. 1 RStV für bundesweite Angebote (vgl. § 39 Satz 1 RStV) im Grundsatz weiterhin von der Aufgabenerfüllung durch eine zuständige Landesmedienanstalt aus, die entsprechend den Bestimmungen dieses Staatsvertrages die jeweiligen Entscheidungen trifft. § 35 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 4 RStV sieht jedoch vier verschiedene Gremien vor, darunter die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) und die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), die der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt als Organe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 36 RStV dienen (§ 35 Abs. 2 Satz 2 RStV). Die Aufgaben der ZAK werden in § 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 9 RStV geregelt. Diese umfassen gemäß § 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 RStV insbesondere auch die Zulassung, die Rücknahme oder den Widerruf der Zulassung bundesweiter Veranstalter nach §§ 20a, 38 Abs. 3 Nr. 1 und Abs. 4 Nr. 1 RStV. Ferner ist die ZAK gemäß § 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6, 7 und 9 RStV zuständig z.B. für die Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen für Regionalfensterprogramme nach § 25 Abs. 4 Satz 1 RStV und für Sendezeit für Dritte nach § 31 Abs. 2 Satz 4 RStV, für Aufsichtsmaßnahmen gegenüber privaten bundesweiten Veranstaltern, soweit nicht die KEK nach § 36 Abs. 4 RStV zuständig ist, sowie für die Befassung mit Anzeigen eines Rechtsverstoßes durch eine Landesmedienanstalt nach § 38 Abs. 1 RStV. Die Beschlüsse der ZAK - wie auch der anderen in § 35 Abs. 2 RStV vorgesehenen gemeinsamen Organe - sind gegenüber den anderen Organen der zuständigen Landesmedienanstalt bindend (§ 35 Abs. 9 Satz 5 RStV).

- 26 Soweit der Rundfunkstaatsvertrag in Bezug auf bundesweite Angebote formal am Prinzip der Entscheidung durch die zuständige Landesmedienanstalt festhält (§ 35 Abs. 1 i.V.m. § 39 Satz 1 RStV), betrifft dies mithin allein das Außenverhältnis. Im Innenverhältnis trifft die abschließenden Entscheidungen im Zusammenhang mit der Zulassung privater bundesweiter Rundfunkveranstalter und bei Aufsichtsmaßnahmen gegenüber solchen Veranstaltern allein die ZAK, soweit nicht die KEK zuständig ist (§ 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 i.V.m. Abs. 4 RStV). Die Aufgabe der zuständigen Landesmedienanstalt beschränkt sich insoweit gemäß § 35 Abs. 9 Satz 6 RStV darauf, die - nach § 35 Abs. 9 Satz 1 RStV mit der Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitglieder gefassten - Beschlüsse der ZAK im Rahmen der gesetzten Fristen zu vollziehen. Bei deren Umsetzung durch Erlass der hierfür erforderlichen, an die betroffenen Rundfunkveranstalter gerichteten

Verwaltungsakte verbleibt ihr kein eigener Entscheidungsspielraum. Das durch den Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag in dem wesentlichen Teilbereich des bundesweit verbreiteten Rundfunks eingeführte System einer umfassenden materiellen Entscheidungszuständigkeit der ZAK, für deren Beschlüsse das Mehrheitsprinzip gilt, sowie einer durch die Fristenregelung effektuierten Vollzugspflicht der zuständigen Landesmedienanstalt (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2016 - 6 C 9.15 - BVerwGE 155, 270 Rn. 12) hat zur Folge, dass Umfang und Gewicht der in den jeweiligen Landesmediengesetzen niedergelegten Zuständigkeiten und Aufgaben der einzelnen Landesmedienanstalten gegenüber der früheren Rechtslage im Ergebnis deutlich verringert worden sind. Von einer umfassenden Letztverantwortung der einzelnen Landesmedienanstalten für die Rechtmäßigkeit der in ihrem Sendegebiet ausgestrahlten Rundfunkprogramme, die als Grundlage eines Klagerechts in Betracht käme, kann bei einer Gesamtbetrachtung der einfach-rechtlichen Ausgestaltung der Rechtsstellung der Landesmedienanstalten durch den Rundfunkstaatsvertrag, der die (sonstigen) landesrechtlichen Regelungen insoweit überlagert (vgl. § 1 Abs. 2 RStV), nicht mehr ausgegangen werden. Dass die Beschlüsse der ZAK nach dem Wortlaut des § 35 Abs. 9 Satz 5 RStV zwar gegenüber "den anderen Organen der zuständigen Landesmedienanstalt" bindend sind, eine Bindung der anderen Landesmedienanstalten jedoch nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, rechtfertigt nicht den von der Revision gezogenen Gegenschluss. Nach dem Regelungszusammenhang enthält § 35 Abs. 9 Satz 5 RStV nur eine Vorgabe für die in dem jeweiligen Verwaltungsverfahren beteiligte Landesmedienanstalt.

- 27 b) Die durch den Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag erfolgte Übertragung von Aufgaben der Landesmedienanstalten auf die ZAK und die dadurch bewirkte Vereinheitlichung und Zentralisierung der Zulassung von bzw. der Aufsicht über Veranstalter(n) von bundesweit verbreitetem Rundfunk unterliegen nicht den von der Revision geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken.
- 28 Zwar führt die materielle Entscheidungsbefugnis der ZAK im Bereich der Zulassung und Aufsicht bundesweiter privater Rundfunkangebote nicht nur zu einer Schwächung der Rechtsstellung der Landesmedienanstalten, sondern auch zu einem erheblichen Bedeutungsverlust ihrer regelmäßig - wie auch im Fall der

Versammlung der Klägerin (vgl. § 40 LMG RP) - pluralistisch besetzten Beschlussgremien. Die ZAK setzt sich gemäß § 35 Abs. 3 Satz 1 RStV aus den jeweils nach Landesrecht bestimmten gesetzlichen Vertretern der Landesmedienanstalten zusammen. Sie fasst ihre Beschlüsse - wie bereits erwähnt - mit der Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitglieder (§ 35 Abs. 9 Satz 1 RStV). Die Mitglieder sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem Rundfunkstaatsvertrag an Weisungen nicht gebunden (§ 35 Abs. 8 Satz 1 RStV) und unterliegen nach § 35 Abs. 8 Satz 3 RStV auch im Verhältnis zu anderen Organen der Landesmedienanstalten der Verschwiegenheitspflicht nach § 24 RStV. Diese organisatorische Ausgestaltung erschwert die Möglichkeit, den Verlust der Entscheidungskompetenz der pluralistisch zusammengesetzten Kollegialorgane der Landesmedienanstalten zumindest teilweise dadurch zu kompensieren, dass sie bei der Abstimmung der Positionen in der ZAK und den anderen vom Rundfunkstaatsvertrag vorgesehenen gemeinsamen Organen einbezogen werden (vgl. Gundel, AfP 2015, 485 <487>).

- 29 Trotz dieser umfassenden Verlagerung materieller Entscheidungsbefugnisse von den pluralistisch zusammengesetzten Kollegialorganen der Landesmedienanstalten auf die ZAK und damit auf ein Gremium, in dem lediglich die - insoweit weisungsfreien und zur Verschwiegenheit verpflichteten - monokratischen Exekutivorgane der Landesmedienanstalten vertreten sind und für dessen Beschlüsse das Mehrheitsprinzip gilt, ist die einfach-rechtliche Ausgestaltung des Verfahrens für die Zulassung bundesweiter Programme im Rundfunkstaatsvertrag sowohl mit den Vorgaben aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (aa) als auch mit dem Bundesstaatsprinzip (bb), dem Demokratieprinzip (cc) und dem Rechtsstaatsprinzip (dd) vereinbar.
- 30 aa) Aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgt entgegen der Ansicht der Revision nicht das Erfordernis, die Letztverantwortung für die Zulassung von und die Aufsicht über bundesweite(n) private(n) Rundfunkangebote(n) solchen Gremien zu übertragen, in denen sich die unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Strömungen wiederfinden, wie dies in der Regel bei den pluralistisch besetzten Kollegialorganen der einzelnen Landesmedienanstalten der Fall ist. Der Grundsatz, dass die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG am Gebot der

Vielfaltsicherung auszurichten ist und Personen mit möglichst unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens einzubeziehen sind (BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 - 1 BvF 1, 4/11 - BVerfGE 136, 9, Leitsatz 1 sowie Rn. 34), kann auf die Besetzung der Beschlussgremien der Zulassungs- und Aufsichtsbehörden für die privaten Rundfunkveranstalter nicht ohne weiteres übertragen werden. Er steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Entscheidung des Gesetzgebers für ein binnenpluralistisches Modell zur Gewährleistung der Vielfaltsicherung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, dessen Organisation sich auch hinsichtlich der Zusammensetzung der Gremien an dem Auftrag auszurichten hat, Vielfalt über die Programmdiversifizierung des privaten Angebots hinaus zu gewährleisten (BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 - 1 BvF 1, 4/11 - BVerfGE 136, 9, Rn. 33 f.). Für private Rundfunkveranstalter verlangt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG indes keine binnenpluralistische Organisation, weil damit diese Form der Veranstaltung von Rundfunksendungen um das Grundelement privater autonomer Gestaltung und Entscheidung und damit um ihre eigentliche Substanz gebracht würde (BVerfG, Urteil vom 12. März 2008 - 2 BvF 4/03 - BVerfGE 121, 30 <50 f.>). Der Gesetzgeber muss lediglich dafür sorgen, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Vielfalt in der Berichterstattung im Ergebnis durch das Gesamtangebot aller Veranstalter erfüllt werden (BVerfG, Urteile vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - BVerfGE 73, 118 <157>, vom 5. Februar 1991 - 1 BvF 1/85, 1/88 - BVerfGE 83, 238 <296 f.> und vom 12. März 2008 - 2 BvF 4/03 - BVerfGE 121, 30 <51 f.>). Die vom Gesetzgeber getroffenen Vorkehrungen müssen geeignet sein, ein möglichst hohes Maß an gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern (BVerfG, Urteile vom 16. Juni 1981 - 1 BvL 89/78 - BVerfGE 57, 295 <320> und vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - BVerfGE 73, 118 <159 f.>).

- 31 Ist der Gesetzgeber von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, sondern im Rahmen seiner weiten Gestaltungsfreiheit lediglich berechtigt, das Gebot der Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit der Programme durch Vorschriften über die Binnenpluralität privatrechtlich organisierter Anbieter zu sichern (BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2012 - 6 C 39.11 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 65 Rn. 27), lässt sich auch die Forderung einer binnenpluralistischen Organisation der für die Zulassung von und die Aufsicht über private(n) Rundfunkanstalte(n)

zuständigen Stellen verfassungsrechtlich nicht begründen. Denn diese haben - anders als die Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten - nicht die Aufgabe, zu kontrollieren, ob die Rundfunkberichterstattung gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG den vollen Umfang des klassischen Rundfunkauftrags abdeckt und sich an die gesamte Bevölkerung wendet (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 - 1 BvF 1, 4/11 - BVerfGE 136, 9 Rn. 79). Die verfassungsrechtlich geforderte Gewährleistung einer effektiven Aufsicht über die privaten Rundfunkveranstalter hängt im außenpluralen Modell nicht von der pluralistischen Zusammensetzung der zuständigen Beschlussgremien ab. Soweit der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit darüber hinaus dem Gebot der Staatsferne Rechnung tragen und Vorkehrungen dagegen treffen muss, dass der Staat bestimmenden Einfluss auf das Programm der von ihm unabhängigen Veranstalter gewinnt (BVerfG, Urteil vom 12. März 2008 - 2 BvF 4/03 - BVerfGE 121, 30 <61>), folgt hieraus ebenfalls nicht, dass Entscheidungen mit programmlichen Auswirkungen im Rahmen der Rundfunkaufsicht nur von plural zusammengesetzten Beschlussgremien getroffen werden dürfen.

- 32 Hinzu kommt, dass der Rundfunkstaatsvertrag der ZAK im Bereich der Zulassung bundesweiter privater Rundfunkveranstalter keine Entscheidungsspielräume einräumt, die sich auf den Inhalt der Programme auswirken können. Ihre Prüfungsbefugnis beschränkt sich auf das (fortbestehende) Vorliegen der persönlichen und sachlichen Zulassungsvoraussetzungen nach § 20a RStV (i.V.m. § 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 RStV). Für die Annahme, dass die ZAK bei der Zulassung eines Veranstalters auch programminhaltliche Anforderungen zu prüfen hat, enthält der Rundfunkstaatsvertrag keine Grundlage. Die abschließende Beurteilung von Fragestellungen der Sicherung von Meinungsvielfalt im Zusammenhang mit der bundesweiten Veranstaltung von Fernsehprogrammen obliegt nach § 36 Abs. 4 RStV (auch) bei der Entscheidung über eine Zulassung allein der KEK. Anders als die KEK, der nach der Rechtsprechung des Senats bei der Konkretisierung des nach § 26 RStV maßgeblichen unbestimmten Gesetzesbegriffs der vorherrschenden Meinungsmacht ein Beurteilungsspielraum zukommt, sofern der Einzelfall Besonderheiten aufweist, die sich durch die in § 26 Abs. 2 RStV genannten Regelbeispiele nicht angemessen erfassen lassen (vgl. BVerwG, Urteile vom 24. November 2010 - 6 C 16.09 - BVerwGE 138, 186,

Rn. 42 ff., und vom 29. Januar 2014 - 6 C 2.13 - BVerwGE 149, 52, Rn. 29), unterliegt die ZAK bei ihrer Entscheidung über den Zulassungsantrag eines privaten Rundfunkveranstalters einer strikten Gesetzesbindung. Bei Vorliegen der in § 20a RStV geregelten persönlichen und sachlichen Voraussetzungen besteht grundsätzlich ein Zulassungsanspruch des Bewerbers.

- 33 bb) Die eine Letztverantwortung der einzelnen Landesmedienanstalten ausschließende Verlagerung von Aufgaben und Zuständigkeiten auf die ZAK durch den Rundfunkstaatsvertrag ist entgegen der Ansicht der Revision auch mit dem Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) vereinbar. Sie berührt weder den Kern der Eigenstaatlichkeit der Länder noch läuft sie dem Grundsatz der Unabdingbarkeit von Verwaltungskompetenzen zuwider.
- 34 Da den Ländern nach Art. 30 GG die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben - jedenfalls dem Grundsatz nach - zusteht, haben sie die Kompetenz zum Abschluss von Verträgen und zur Errichtung gemeinsamer Einrichtungen (BVerwG, Urteil vom 5. November 1965 - 7 C 119.64 - BVerwGE 22, 299 <306>; vgl. auch Rudolf, in: Isensee/Kirchhof <Hrsg.>, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 141 Rn. 54; März, in: v. Mangoldt/Klein/Starck/Huber/Voßkuhle <Hrsg.>, GG-Kommentar, Band 2, 7. Aufl. 2018, Art. 30 Rn. 38). Eine unzulässige Aufgabe oder Übertragung von Hoheitsrechten liegt im Verhältnis der Länder untereinander jedenfalls dann nicht vor, wenn in dem zugrunde liegenden Vertrag ausdrücklich vereinbart worden ist, dass dieser innerhalb bestimmter Fristen gekündigt werden kann (BVerwG, Urteil vom 28. Januar 1966 - 7 C 128.64 - BVerwGE 23, 194 <197 f.>) und wenn die Abweichung von der Regel der eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung durch Gründe gerechtfertigt ist, die in der Aufgabenmaterie und ihren rechtlichen wie faktischen Anforderungen liegen (Isensee, in: Isensee/Kirchhof <Hrsg.>, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 187).
- 35 Diese Voraussetzungen sind in Bezug auf die im Rundfunkstaatsvertrag vorgesehene Errichtung, organisatorische Ausgestaltung und Entscheidungszuständigkeit der ZAK erfüllt. Nach § 62 Abs. 1 Satz 2 RStV kann der Staatsvertrag von

jedem der vertragschließenden Länder zum Schluss des Kalenderjahres mit einer Frist von einem Jahr gekündigt werden. Die Regelung einer abschließenden Entscheidungsbefugnis der ZAK im Bereich der Zulassung bundesweiter Rundfunkangebote und der Aufsicht über solche Angebote ist auch durch sachliche Gründe gerechtfertigt. Gerade im Bereich des Rundfunks sind die faktischen Grenzen einer isolierten Aufgabenerfüllung der Länder offensichtlich. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im Urteil zum Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz ausgeführt, dass die Verfügung über die Ausstrahlung von in allen Ländern direkt empfangbaren Rundfunkprogrammen nur allen Ländern gemeinsam zukommen kann, und in diesem Zusammenhang sogar eine Pflicht zur Kooperation der Länder angenommen, soweit das für ein funktionierendes System erforderlich ist (BVerfG, Urteil vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - BVerfGE 73, 118 <196 f.>).

- 36 cc) Das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) steht der Regelung einer abschließenden Entscheidungsbefugnis der ZAK im Bereich der Zulassung von und der Aufsicht über bundesweite(n) private(n) Rundfunkangebote(n) ebenfalls nicht entgegen.
- 37 Der vom Demokratieprinzip geforderte Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor allem durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung sowie durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt. In personeller Hinsicht ist eine hoheitliche Entscheidung demokratisch legitimiert, wenn sich die Bestellung desjenigen, der sie trifft, durch eine ununterbrochene Legitimationskette auf das Staatsvolk zurückführen lässt. Die sachlich-inhaltliche Legitimation wird durch Gesetzesbindung und Bindung an Aufträge und Weisungen der Regierung vermittelt (BVerfG, Urteile vom 31. Oktober 1990 - 2 BvF 3/89 - BVerfGE 83, 60 <72> und vom 18. Januar 2012 - 2 BvR 133/10 - BVerfGE 130, 76 <123 f.>). Die Revision weist zu Recht darauf hin, dass die demokratische Legitimation der ZAK nach diesen Grundsätzen tendenziell schwach ausgeprägt ist. Da sich die Besetzung der ZAK ohne Mitwirkung

der Landesparlamente oder Landesregierungen unmittelbar aus dem Rundfunkstaatsvertrag ergibt (§ 35 Abs. 3 Satz 1 RStV), betrifft dies zum einen die personelle Legitimation. Wegen der Weisungsfreiheit ihrer Mitglieder (§ 35 Abs. 8 Satz 1 RStV), die eine Einflussnahme der Volksvertretungen - gegebenenfalls über die zuständigen Ressortminister - auf das Abstimmungsverhalten ausschließt, ist zum anderen auch die sachlich-inhaltliche Legitimation zurückgenommen. Sie wird letztlich vor allem durch die strikte Gesetzesbindung vermittelt, die eine Prüfung von Programminhalten bei der Entscheidung über die Zulassung bundesweiter Rundfunkangebote - wie ausgeführt - ausschließt.

- 38 Die beschriebenen Lockerungen des parlamentarischen Verantwortungszusammenhangs sind jedoch wegen der sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden Vorgaben verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Denn wie bereits ausgeführt, muss der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit dem Gebot der Staatsferne Rechnung tragen und Vorkehrungen dagegen treffen, dass der Staat bestimmenden Einfluss auf das Programm der von ihm unabhängigen Veranstalter gewinnt. Wegen dieses verfassungsrechtlichen Erfordernisses, dem bei der landesrechtlichen Ausformung der Rechtsstellung der Rundfunkaufsichtsbehörden Rechnung zu tragen ist, betrifft die von der Revision beanstandete Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus nicht nur die ZAK als gemeinsames Organ, sondern in vergleichbarer Weise auch die Landesmedienanstalten und damit die Klägerin selbst, auf deren Entscheidungen das Landesparlament oder die Landesregierung ebenfalls keinen Einfluss nehmen können. Anders als die Revision suggeriert, kann diese Abschwächung demokratischer Legitimation nicht durch die landesrechtlich vorgesehene Zusammensetzung des Beschlussorgans der Klägerin aus Vertretern der gesellschaftlich relevanten Gruppen kompensiert werden. Denn die pluralistische Zusammensetzung ist weder geeignet noch bestimmt, die Rückbindung an das Staatsvolk sicherzustellen. Die Einbindung von "Sachwaltern der Allgemeinheit", die unabhängig von den Staatsorganen sind und Erfahrungen aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen einbringen, dient allein dem Zweck, der Gefahr einseitiger Einflussnahme und Programmgestaltung entgegenzuwirken und zu gewährleisten, dass die Vielfalt der Anschauungen und Aktivitäten in allen Lebensbereichen im Programm Ausdruck findet (BVerfG, Urteil vom 5. Februar 1991 - 1 BvF 1/85, 1/88 - BVerfGE 83, 238 <333 f.>).

- 39 dd) Im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) bestehen ebenfalls keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die einer Letztverantwortung und damit einem Klagerecht der einzelnen Landesmedienanstalten entgegenstehenden Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags. Den von der Revision der Sache nach geltend gemachten Verstoß gegen die Rechtsschutzgewährleistung (Art. 19 Abs. 4 GG) können nur diejenigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts rügen, die sich - wie Universitäten, Rundfunkanstalten und Kirchen - ausnahmsweise auf Grundrechte berufen können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. August 2011 - 2 BvG 1/10 - BVerfGE 129, 108 <118>; Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: Februar 2020, Art 19 Abs. 4 Rn. 43). Dies ist - wie bereits ausgeführt - bei den Landesmedienanstalten gerade nicht der Fall.
- 40 Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip liegt auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Zuständigkeits- und Verantwortungsklarheit vor. Nach § 35 Abs. 1 RStV obliegen die Aufgaben nach § 36 RStV der zuständigen Landesmedienanstalt, die entsprechend den Bestimmungen dieses Staatsvertrages die jeweiligen Entscheidungen trifft. Welche Landesmedienanstalt zuständig ist, bestimmt sich nach § 36 Abs. 1 RStV. Soweit in den in § 36 Abs. 2 Satz 1 RStV geregelten Fällen im Innenverhältnis die ZAK zuständig ist, dient diese der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt gemäß § 35 Abs. 2 Satz 2 RStV formal als Organ bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 36 RStV. Durch diese Regelungen ist zweifelsfrei klargestellt, dass die Aufgabenwahrnehmung im Außenverhältnis nicht der ZAK, sondern der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt zugerechnet wird, und neben dem Rundfunkstaatsvertrag das (Verfahrens- und Vollstreckungs-)Recht desjenigen Bundeslandes zur Anwendung kommt, in dem die Landesmedienanstalt ihren Sitz hat. Rechtsbehelfe sind daher ausschließlich gegen die zuständige Landesmedienanstalt und nicht etwa gegen die ZAK zu richten.
- 41 3. Schließlich ergibt sich auch aus der Aufsichtsverantwortung für die in Rheinland-Pfalz verbreiteten Regionalfensterprogramme im Hauptprogramm "SAT.1" keine wehrfähige Rechtsposition für die Klägerin. Gemäß § 36 Abs. 5 Satz 1 RStV obliegen die Auswahl und Zulassung von Regionalfensterprogrammveranstaltern nach § 25 Abs. 4 RStV und Fensterprogrammveranstaltern nach § 31

Abs. 4 RStV sowie die Aufsicht über diese Programme dem für die Zulassung nicht bundesweiter Angebote zuständigen Organ der zuständigen Landesmedienanstalt. Während die Zuständigkeit für die Zulassung der Fensterprogramme nach § 31 Abs. 4 RStV der Zulassung des Hauptprogramms folgt, wird die Zuständigkeit für die Zulassung von Regionalfensterprogrammen und für die Aufsicht über die betreffenden Veranstalter nicht dadurch berührt, dass der jeweilige Hauptprogrammveranstalter wechselt und gegebenenfalls gemäß § 36 Abs. 1 RStV eine andere Landesmedienanstalt für dessen Zulassung zuständig ist. Zur Anerkennung einer wehrfähigen Rechtsposition führt auch nicht die Erwägung der Klägerin, die Sicherstellung der Finanzierung der Fensterprogramme durch den Hauptprogrammveranstalter (§ 25 Abs. 4 Satz 7 RStV) sei bei einem Zuständigkeitswechsel möglicherweise gefährdet. Lässt sich zwischen dem Regionalfensterprogrammveranstalter und dem Hauptprogrammveranstalter keine Einigkeit darüber erzielen, ob die angebotene Finanzierung angemessen ist und ein den Anforderungen entsprechendes Regionalprogramm ermöglicht, gehört es zu den Aufgaben der für die Zulassung des Fensterprogramms zuständigen Landesmedienanstalt, auf der Grundlage des einschlägigen Landesrechts die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. August 2019 - 6 VR 3.19 [ECLI:DE:BVerwG:2019:130819B6VR3.19.0] - K&R 2019, 816 Rn. 15 unter Bezugnahme auf § 22 Abs. 3 Satz 8 LMG RP).

- 42 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO. Es entspricht der Billigkeit, die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen der Klägerin aufzuerlegen, weil die Beigeladenen einen Sachantrag gestellt und sich damit gemäß § 154 Abs. 3 VwGO einem Kostenrisiko ausgesetzt haben.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Steiner

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren auf 350 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Prof. Dr. Kraft

Dr. Möller

Hahn