

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

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

Rechtsquelle/n:

GG Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Art. 12 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3
VwGO § 42 Abs. 2

Titelzeile:

Klagebefugnis eines Fernsehproduzenten gegen
medienrechtliches Programmänderungsverlangen

Stichworte:

Klagebefugnis; Programmänderungsverlangen; Landesmedienanstalt;
Rundfunkveranstalter; Produzent/Zulieferer von Programmbeiträgen;
Berufsausübungsfreiheit; mittelbarer Eingriff; berufsregelnde Tendenz;
Rundfunkfreiheit; Programmgestaltungsfreiheit; Rechtsschutzbedürfnis.

Leitsatz:

Ein Produzent und Zulieferer von Fernsehprogrammbeiträgen ist zur Klage gegen
eine medienrechtliche Verfügung befugt, durch welche die zuständige
Landesmedienanstalt von einem Rundfunkveranstalter wegen des Inhalts der von
dem klagenden Produzenten gelieferten Sendeformate eine Änderung des
Programms verlangt.

Urteil des 6. Senats vom 6. Mai 2015 - BVerwG 6 C 11.14

I. VG München vom 23. Mai 2013
Az: VG M 17 K 10.1438

II. VGH München vom 13. Januar 2014
Az: VGH 7 BV 13.1397



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 11.14
VGH 7 BV 13.1397

Verkündet
am 6. Mai 2015

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 6. Mai 2015 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn und Prof. Dr. Hecker

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs vom 13. Januar 2014 wird zurückgewiesen.

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

G r ü n d e :

I

- 1 Die in London ansässige Klägerin ist die Tochtergesellschaft der in den USA ansässigen Gründerin und Betreiberin der international verbreiteten Kampfsportliga "Ultimate Fighting Championship" (UFC). Sie ist außerhalb der USA zuständig für die Veranstaltung und mediale Aufbereitung von UFC-Wettkämpfen, den Abschluss von Fernsehverträgen und die Produktion und Vermarktung weiterer UFC-Fernsehformate. Die Beigeladene ist ein Medienunternehmen, das aufgrund einer Genehmigung der beklagten Landesmedienanstalt ein Fernsehspartenangebot bundesweit verbreitet.

- 2 Auf Antrag der Beigeladenen genehmigte die Beklagte mit Schreiben vom 23. März 2009 die Ausstrahlung der Sendung "Ultimate Fighting Championship" mit der Reality-Casting-Show "The Ultimate Fighter" und den weiteren Einzelformaten "Unleashed", "All Access", "Countdownshow", "Wired" und "UFC Fight Night" jeweils zwischen 23:00 und 6:00 Uhr. Hierfür bestand zwischen der Klägerin und der Beigeladenen ein entsprechender Lizenzvertrag. Die erste UFC-Veranstaltung in Deutschland fand im Juni 2009 statt und wurde zeitversetzt im Programm der Beigeladenen ausgestrahlt.

- 3 Aufgrund eines Beschlusses ihres Fernsehausschusses forderte die Beklagte die Beigeladene 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 zu ersetzenden 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 Gewalteinsetzes und der Tabubrüche widersprüchen die Formate dem Leitbild des öffentlich verantworteten und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betriebenen Rundfunks.

- 4 Die Beigeladene hat den Bescheid nicht angefochten. Einen Antrag der Klägerin auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes hat das Verwaltungsgericht abgelehnt. Die hiergegen erhobene Beschwerde hat der Verwaltungsgerichtshof mit der Begründung zurückgewiesen, der Bescheid der Beklagten verletze die Klägerin nicht in ihren eigenen Rechten. Über die hiergegen erhobene Verfassungsbeschwerde hat das Bundesverfassungsgericht bisher nicht entschieden. Den Erlass einer einstweiligen Anordnung hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 8. Dezember 2010 - 1 BvR 2743/10 - abgelehnt. Der

Klägerin entstehe kein so schwerer Nachteil, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung dringend geboten wäre.

- 5 Mit Zwischenurteil vom 23. Mai 2013 hat das Verwaltungsgericht die Zulässigkeit der von der Klägerin erhobenen Klage gegen den Bescheid der Beklagten vom 25. März 2010 bejaht. Die hiergegen erhobene Berufung der Beklagten hat der Verwaltungsgerichtshof zurückgewiesen. Die Klage sei mit dem im Hauptantrag verfolgten Ziel der Aufhebung des angefochtenen Bescheides zulässig. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass das gegenüber der Beigeladenen ausgesprochene Programmänderungsverlangen der Beklagten auch die Klägerin als Drittbetroffene in ihren eigenen Rechten verletze. Zwar sei die Klägerin als Produzentin und Zulieferin durch den Bescheid nicht in ihrer durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Rundfunkfreiheit betroffen. Die Rundfunkfreiheit sei in ihrem Kern Programmfreiheit. Für Produzenten und Zulieferer, die an der eigentlichen Programmgestaltung nicht beteiligt seien, bestehe im Unterschied zu Veranstaltern von Rundfunkprogrammen keine grundrechtsspezifische Gefährdungslage. Ihr Interesse an der Verbreitung ihrer Beiträge sei in der Regel eher wirtschaftlicher Art.

- 6 Die gegenüber der Beigeladenen ergangene Aufforderung der Beklagten zur Programmänderung betreffe die Klägerin jedoch zumindest mittelbar und nicht nur als Reflex in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG auf freie Ausübung ihres Berufs. Als Unternehmen aus der Europäischen Union könne sie sich gegenüber der Beklagten auf die Berufsfreiheit berufen. Der erforderliche Inlandsbezug ergebe sich daraus, dass die Klägerin die von ihr produzierten Formate im Bundesgebiet vermarkten und verbreiten wolle und hierzu mit der Beigeladenen eine entsprechende Lizenzvereinbarung abgeschlossen habe. Art. 12 Abs. 1 GG werde im vorliegenden Fall auch nicht durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verdrängt. Die Entscheidung über die Aufnahme der von der Klägerin produzierten Formate in das Programm obliege allein der Beigeladenen als zugelassener Rundfunkveranstalterin, die der Medienaufsicht der Beklagten unterliege. Die Gefahr einer Aushebelung oder Umgehung des Kerngehalts der Rundfunkfreiheit bestehe daher nicht. Die Klägerin sei durch das an die Beigeladene gerichtete Programmänderungsverlangen zumindest mittelbar in ihrer

Berufsausübungsfreiheit betroffen. Die Maßnahme ziele darauf ab, dass die beanstandeten Produktionen der Klägerin durch die beigeladene Veranstalterin nicht mehr verbreitet würden. Sie richte sich somit nicht nur gegen das Auswahl- und Sendeverhalten der Beigeladenen, sondern auch gegen die von der Klägerin produzierten und gelieferten Inhalte. Die Maßnahme habe damit objektiv eine berufsregelnde Tendenz mit eingriffsgleicher Wirkung auch gegenüber der Klägerin. Art. 12 Abs. 1 GG schütze sowohl die Auswahl des Verbreitungsmediums als auch des Marktgebiets in räumlicher Hinsicht. Durch das Programmänderungsverlangen der Beklagten sei es der Klägerin nicht mehr möglich, die beanstandeten Formate auf der Basis der Vereinbarung mit der Beigeladenen wirtschaftlich zu verwerten. Hierdurch erleide sie Einnahmeeinbußen in nicht unerheblicher Höhe. Sie könne wegen des von der Beklagten beanstandeten Inhalts ihrer Produktionen auch nicht auf einen anderen Rundfunkveranstalter im Zuständigkeitsbereich der Beklagten ausweichen. Zumindest erheblich erschwert sei auch die Vermarktung durch Abschluss entsprechender Lizenzverträge mit bundesweit verbreiteten Sendern im Zuständigkeitsbereich anderer Landesmedienanstalten, da diese verpflichtet wären, sich durch die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) mit einem von der Beklagten angezeigten Verstoß gegen die Programmgrundsätze zu befassen. Dass Rundfunk nach den landesrechtlichen Vorschriften nur in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft durch die Beklagte betrieben werde, entbinde die Beklagte bei Aufsichtsmaßnahmen gegenüber Rundfunkveranstaltern bzw. -anbietern nicht von der Beachtung der Grundrechte von Produzenten und Zulieferern, in deren Rechte mittelbar eingegriffen werde.

- 7 Gegen dieses Urteil hat die Beklagte die von dem Verwaltungsgerichtshof zugelassene Revision eingelegt: Die Annahme einer auf Art. 12 Abs. 1 GG gestützten Klagebefugnis der Klägerin gegen eine programmgestaltende Anordnung verletze Bundesrecht. Wer nicht den unter einem verfassungsrechtlich gebotenen Zulassungsvorbehalt stehenden Beruf eines Rundfunkveranstalters ausübe, könne sich nicht auf die Berufsfreiheit berufen, wenn ihm Rechte und Handlungsoptionen vorenthalten würden, die einem Rundfunkveranstalter zustünden. Anderenfalls drohe eine mittelbare Einflussnahme von Inhalteproduzenten auf die Programmgestaltungsfreiheit, die Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch vor dem un-

zulässigen Zugriff Dritter schütze. Das an die Beigeladene als Rundfunkveranstalterin gerichtete Programmänderungsverlangen der Beklagten habe keine berufsregelnde Tendenz zu Lasten der Klägerin, sondern ziehe insoweit lediglich Reflexwirkungen nach sich. Soweit es auf den Inhalt der produzierten Formate abstelle, sei die Zielrichtung nicht die berufliche Sphäre der Klägerin als Produzentin oder Zulieferin, sondern die programmliche Betätigung des Anbieters und damit der Beigeladenen, die das von ihr ausgestrahlte Format medienrechtlich verantworte. Ohne die dazu notwendigen tatsächlichen Feststellungen getroffen zu haben, gehe das Berufungsgericht davon aus, dass es zu erheblichen Erschwernissen im Zusammenhang mit der Vermarktung der von der Klägerin produzierten Formate komme und die Klägerin dadurch erhebliche finanzielle Einbußen erleiden würde. Da die Einwände gegen das Programmformat in der spezifischen bayerischen Verfassungsrechtslage wurzelten, sei eine bundesweite Erschwerung der Verbreitung nicht zu befürchten. Die Klägerin wäre zudem nicht daran gehindert, eine eigene Rundfunkzulassung zu beantragen. Darüber hinaus fehle das Rechtsschutzbedürfnis für die Klage. Da die zivilrechtliche Grundlage für die Ausstrahlung der von der Klägerin produzierten Formate entfallen sei, hätte die Aufhebung des angefochtenen Bescheides keine rechtlichen Wirkungen für die Klägerin.

8 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 13. Januar 2014 und das Zwischenurteil des Verwaltungsgerichts München vom 23. Mai 2013 zu ändern und die Klage als unzulässig abzuweisen.

9 Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

10 Sie verteidigt das angefochtene Urteil im Ergebnis. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs folge die Klagebefugnis jedoch auch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Neben den Rundfunkveranstaltern müssten sich grundsätzlich alle Personen mit wesentlichen Funktionen innerhalb des arbeitsteiligen

und kooperativen Produktionsprozesses auf die Rundfunkfreiheit berufen können. Von einer Einbeziehung in den persönlichen Schutzbereich sei jedenfalls dann auszugehen, wenn die fraglichen Personen bereits in den konkreten Produktionsprozess einer bestimmten Rundfunkveranstaltung eingebunden seien. Dies sei hier der Fall, weil die Beigeladene durch den Abschluss einer Lizenzvereinbarung ihre eigene Programmgestaltungsfreiheit dahingehend ausgeübt habe, die Formate der Klägerin in ihr Sendeschema aufzunehmen, diese Programmgestaltung durch die Beklagte genehmigt worden sei und die Ausstrahlung der Formate im Sender der Beigeladenen bereits stattgefunden habe. Die Klägerin könne sich daher auf der Grundlage der Rundfunkfreiheit dagegen zur Wehr setzen, dass die Fortsetzung der bereits rechtlich gesicherten Ausstrahlung ihrer Sendungen in rechtswidriger Weise verboten werde.

- 11 Die Beigeladene hat sich im Revisionsverfahren nicht geäußert.

II

- 12 Die Revision der Beklagten ist unbegründet und daher zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das angefochtene Urteil beruht nicht auf der Verletzung revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO). Das Berufungsgericht hat die Anfechtungsklage der Klägerin gegen den an die Beigeladene gerichteten Bescheid der Beklagten vom 25. März 2010 aus zutreffenden Gründen für zulässig gehalten. Die Klägerin ist klagebefugt (1.); auch die sonstigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt (2.).
- 13 1. Die Klägerin ist nach § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Nach ihrem Vorbringen erscheint eine Verletzung in ihrem Grundrecht auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG als möglich. Auf dieses Grundrecht kann sich die Klägerin als juristische Personen mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union berufen (a). Ihre Tätigkeit unterfällt dem Schutzbereich der Berufsfreiheit (b). Das an die Beigeladene gerichtete Programmänderungsverlangen der Beklagten bewirkt einen mittelbaren Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit zu Lasten der Klägerin (c). Der Eingriffscharakter entfällt nicht in Folge einer von der beklagten Landesmedienanstalt geltend gemachten eigenen Grundrechtsberechtigung

(d). Der Anwendungsbereich des Art. 12 Abs. 1 GG wird nicht durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verdrängt (e).

- 14 a) Als juristische Personen mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union kann sich die Klägerin auf das Grundrecht der Berufsfreiheit berufen. Dieses Grundrecht ist nach Art. 19 Abs. 3 GG auch auf juristische Personen anwendbar, soweit sie eine Erwerbszwecken dienende Tätigkeit ausüben, die ihrem Wesen und ihrer Art nach in gleicher Weise einer juristischen wie einer natürlichen Person offen steht (BVerfG, Beschlüsse vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558, 1428/91 - BVerfGE 105, 252 <265> und vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087, 2111/03 - BVerfGE 115, 205 <229>). Das trifft auf die Klägerin zu. Über die in Art. 19 Abs. 3 GG genannten inländischen juristischen Personen hinaus sind auch juristische Personen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union Träger von Grundrechten des Grundgesetzes. Dies ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts inzwischen geklärt (vgl. Beschluss vom 19. Juli 2011 - 1 BvR 1916/09 - BVerfGE 129, 78 <94 ff.>). Die Erstreckung der Grundrechtsberechtigung auf juristische Personen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union stellt danach eine aufgrund des Anwendungsvorrangs der Grundfreiheiten im Binnenmarkt (Art. 26 Abs. 2 AEUV) und des allgemeinen Diskriminierungsverbots wegen der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV) vertraglich veranlasste Anwendungserweiterung des deutschen Grundrechtsschutzes dar.
- 15 Die vom Bundesverfassungsgericht für die Anwendungserweiterung des Grundrechtsschutzes auf juristische Personen aus der Europäischen Union genannten Voraussetzungen sind im Fall der Klägerin erfüllt. Zum einen setzt das Eingreifen der aus den Grundfreiheiten und Art. 18 AEUV abgeleiteten unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote voraus, dass die betroffenen juristischen Personen aus der Europäischen Union im Anwendungsbereich des Unionsrechts tätig werden, welcher insbesondere bei der Verwirklichung der Grundfreiheiten des Vertrags und dem Vollzug des Unionsrechts eröffnet ist (BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2011 - 1 BvR 1916/09 - BVerfGE 129, 78 <98>). Die Klägerin unterfällt bei ihrer Tätigkeit dem Schutzbereich der Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV. Sie erbringt dem beigeladenen Rundfunkveranstalter

gegenüber eine wirtschaftliche Dienstleistung, indem sie ihm gegen Entgelt das Recht einräumt, die von ihr produzierten Formate im Rahmen des von der Beigeladenen veranstalteten Fernsehprogramms zu nutzen. Diese Dienstleistung wird zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union erbracht. Dem steht nicht entgegen, dass weder der Dienstleistungserbringer noch der Dienstleistungsempfänger die Grenze überschreiten, sondern nur das unkörperliche Produkt, d.h. hier die Nutzungsrechte an den fraglichen Sendeformaten. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union erfasst Art. 56 AEUV auch Dienstleistungen, die ein Leistungserbringer potenziellen Leistungsempfängern, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind, ohne Ortswechsel von dem Mitgliedstaat aus erbringt, in dem er ansässig ist (vgl. EuGH, Urteile vom 10. Mai 1995 - Rs. C-384/93, Alpine Investments - Rn. 22 und vom 6. November 2003 - Rs. C-243/01, Gambelli - Rn. 53). Soweit die Klägerin der Beigeladenen das Nutzungsrecht an den von ihr produzierten Formaten einräumt, fällt ihre Tätigkeit demnach in den Anwendungsbereich der Verträge in dem dargelegten Sinne. Die Berufungsmöglichkeit auf die Grundrechte setzt weiter einen hinreichenden Inlandsbezug der ausländischen juristischen Person voraus, der die Geltung der Grundrechte in gleicher Weise wie für inländische juristische Personen geboten erscheinen lässt. Dies wird regelmäßig dann der Fall sein, wenn die ausländische juristische Person in Deutschland tätig wird und hier vor den Fachgerichten klagen und verklagt werden kann (BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2011 - 1 BvR 1916/09 - BVerfGE 129, 78 <99>). Auch diese Voraussetzung ist im Fall der Klägerin erfüllt.

- 16 b) Die Tätigkeit der Klägerin unterfällt dem sachlichen Schutzbereich der Berufsausübungsfreiheit. "Beruf" im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG ist jede Tätigkeit, die auf Dauer berechnet ist und der Schaffung und Erhaltung der Lebensgrundlage dient (BVerfG, Beschlüsse vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558, 1428/91 - BVerfGE 105, 252 <265> und vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087, 2111/03 - BVerfGE 115, 205 <229>). Dies trifft auf die Tätigkeit der Klägerin zu. Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts umfasst diese die Veranstaltung und mediale Aufbereitung von Wettkämpfen der international verbreiteten Kampfsportliga "Ultimate Fighting Championship" (UFC), den Abschluss von Fernsehverträgen und die Produktion und Vermarktung weiterer UFC-Fernsehformate.

- 17 c) Das an die Beigeladene gerichtete Programmänderungsverlangen der Beklagten bewirkt einen mittelbaren Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit zu Lasten der Klägerin.
- 18 Ein Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG liegt nicht schon dann vor, wenn eine Rechtsnorm, ihre Anwendung oder andere hoheitliche Maßnahmen, die sich nicht auf die Berufstätigkeit selbst beziehen, unter bestimmten Umständen Rückwirkungen auf die Berufstätigkeit entfalten. Die Berufsfreiheit ist aber ausnahmsweise dann berührt, wenn solche Maßnahmen die Rahmenbedingungen der Berufsausübung verändern und infolge ihrer Gestaltung in einem so engen Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs stehen, dass sie objektiv eine berufsregelnde Tendenz haben (BVerfG, Beschluss vom 13. Juli 2004 - 1 BvR 1298, 1299/94, 1332/95, 613/97 - BVerfGE 111, 191 <213>). Entgegen der Auffassung der Beklagten können auch Einzelfallregelungen zu einer Änderung der Rahmenbedingungen führen. Die erforderliche enge Verbindung zwischen der beruflichen Tätigkeit der Klägerin als Produzentin und Vermarkterin der UFC-Fernsehformate und dem angefochtenen Programmänderungsverlangen besteht zwar nicht bereits wegen der erheblichen Auswirkungen auf das Geschäftsmodell der Klägerin (aa), ist aber wegen des spezifischen Bezugs auf die von der Klägerin produzierten Formate (bb) zu bejahen.
- 19 aa) Eine berufsregelnde Tendenz der angefochtenen Maßnahme liegt nicht bereits deshalb vor, weil diese erhebliche Auswirkungen auf das Geschäftsmodell der Klägerin hat.
- 20 Der Verwaltungsgerichtshof hat festgestellt, dass die Klägerin dadurch, dass sie aufgrund des Programmänderungsverlangens der Beklagten nicht mehr in der Lage sei, die beanstandeten Formate auf der Basis der Vereinbarung mit der Beigeladenen wirtschaftlich zu verwerten, Einnahmeeinbußen in nicht unerheblicher Höhe erleide, und ihr eine alternative Vermarktung im Zuständigkeitsbereich anderer Landesmedienanstalten zumindest erheblich erschwert wäre. Soweit die Beklagte diesen Feststellungen des Berufungsgerichts mit der Rüge

entgegentritt, der Verwaltungsgerichtshof habe die in § 86 Abs. 1 VwGO geregelte Aufklärungs- und Ermittlungspflicht verletzt, übersieht sie, dass das Revisionsgericht ohnehin selbst die notwendigen Feststellungen treffen muss, aus denen sich das Vorliegen oder Fehlen der Sachurteilsvoraussetzungen ergibt. Ob die angefochtene Maßnahme der Beklagten zu erheblichen Erschwernissen im Zusammenhang mit der Vermarktung der von der Klägerin produzierten Formate führt und die Klägerin dadurch erhebliche finanzielle Einbußen erleidet, muss jedoch auch der Senat nicht weiter aufklären; denn für die Frage, ob das an die Beigeladene gerichtete Programmänderungsverlangen der Beklagten einen mittelbaren Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit zu Lasten der Klägerin bewirkt, ist dies nicht entscheidungserheblich. Ebenso kann offen bleiben, ob die Beklagte zu Recht geltend macht, dass mit den vom Verwaltungsgerichtshof angenommenen bundesweiten Auswirkungen ihrer Anordnung schon deshalb nicht zu rechnen sei, weil diese auf die besondere bayerische Verfassungsrechtsslage gestützt worden sei und andere Landesmedienanstalten deshalb nicht zu einer Befassung mit der Beanstandung verpflichtet seien. Dies bedarf keiner Entscheidung, weil die Erheblichkeit der Auswirkungen einer staatlichen Maßnahme auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit eines Geschäftsmodells für sich genommen für die Annahme einer objektiv berufsregelnden Tendenz nicht ausreicht.

- 21 bb) Die objektiv berufsregelnde Tendenz des angefochtenen Programmänderungsverlangens ist jedoch wegen des spezifischen Bezugs auf die von der Klägerin produzierten Formate anzunehmen. Dies hat der Verwaltungsgerichtshof zutreffend ausgeführt.
- 22 Indem die Beklagte der beigeladenen Programmveranstalterin aufgibt, die Ausstrahlung der von der Klägerin produzierten Formate "The Ultimate Fighter", "UFC Unleashed" und "UFC Fight Night" durch genehmigungsfähige andere Inhalte zu ersetzen, verfolgt sie das Ziel, die weitere Verbreitung der beanstandeten Produktionen der Klägerin durch die Beigeladene zu verhindern. Grund für die Maßnahme ist ausschließlich der Inhalt der von der Klägerin produzierten Formate. Dadurch, dass die aufsichtsrechtliche Maßnahme der Beklagten darauf abzielt, die Ausstrahlung der von der Klägerin produzierten Sendeforma-

te gerade wegen ihres Inhalts zu unterbinden, unterscheidet sich der vorliegende Fall in rechtlich erheblicher Weise von solchen Fällen, in denen die Tätigkeit eines Zulieferers zwar von einer an den Programmveranstalter gerichteten Maßnahme der Landesmedienanstalt berührt wird, für diese Maßnahme jedoch nicht selbst Anlass ist. Um solche "unspezifischen" Maßnahmen, die trotz ihrer möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf Drittbetroffene keine berufsregelnde Tendenz aufweisen, handelt es sich etwa, wenn die Zulassung eines Veranstalters nach § 38 Abs. 3 Nr. 1 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) zurückgenommen oder nach § 38 Abs. 4 Nr. 1 Buchst. a RStV widerrufen wird, weil eine persönliche Zulassungsvoraussetzung gemäß § 20a Abs. 1 oder 2 RStV nicht gegeben war bzw. entfallen ist. Anders als in den genannten Fällen wird die Klägerin durch das streitgegenständliche Programmänderungsverlangen, das sich gerade gegen die von ihr produzierten Inhalte richtet, in ihrer beruflichen Tätigkeit nicht nur reflexhaft betroffen. Der angefochtenen Maßnahme kommt daher objektiv eine berufsregelnde Tendenz gegenüber der Klägerin zu.

- 23 d) Der Eingriffscharakter des angefochtenen Programmänderungsverlangens für die Berufstätigkeit der Klägerin entfällt nicht in Folge einer von der beklagten Landesmedienanstalt geltend gemachten eigenen Grundrechtsberechtigung.
- 24 Nach ständiger Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (vgl. Entscheidung vom 30. Mai 2005 - Vf. 23-VI-04 - NVwZ 2006, 82 <83> m.w.N.) ist die Beklagte als letztverantwortliche Trägerin des Rundfunks im Sinne des Bayerischen Mediengesetzes Trägerin des Grundrechts der Rundfunkfreiheit aus Art. 111a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 der Bayerischen Verfassung. Ob sie in ihrer Eigenschaft als rechtliche Trägerin der privaten Rundfunkangebote auch den Schutz des bundesrechtlichen Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genießt, hat das Bundesverfassungsgericht für möglich gehalten, aber letztlich offen gelassen (Beschluss vom 20. Februar 1998 - 1 BvR 661/94 - BVerfGE 97, 298 <314>). Selbst wenn diese Frage zu bejahen wäre, könnte eine eigene Grundrechtsberechtigung der Beklagten jedenfalls nur gegenüber staatlichen Einrichtungen bestehen. Soweit die Beklagte in Ausübung hoheitlicher Gewalt handelt, ist sie hingegen selbst gemäß Art. 1 Abs. 3 GG grundrechtsverpflichtet. Insbesondere privaten Rundfunkanbietern tritt sie - wie das Bundesverfas-

sungsgericht klargestellt hat - als Teil der öffentlichen Gewalt entgegen und ist daher nicht davon entbunden, den Grundrechtsschutz auf der Anbieterseite zu beachten. In entsprechender Weise können aufsichtsrechtliche Maßnahmen der Beklagten unter bestimmten, hier vorliegenden Voraussetzungen auch zu Eingriffen in Grundrechte drittbetroffener Zulieferer und Produzenten von Programmbeiträgen führen.

- 25 e) Schließlich wird 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". Auch insoweit folgt der Senat dem Berufungsgericht.
- 26 Die von der Beklagten geltend gemachte Grundrechtskonkurrenz liegt nicht vor. Von einer Grundrechtskonkurrenz ist nur auszugehen, wenn für einen Sachverhalt mehrere Grundrechtsnormen tatbestandlich, d.h. im Hinblick auf Schutzbereich und Beeinträchtigung, einschlägig sind und sich deshalb die Frage stellt, welche Schrankenregelungen anzuwenden sind. Sollte die Tätigkeit der Klägerin, was die Beklagte im Einklang mit dem Verwaltungsgerichtshof gerade bestreitet, auch dem Schutzbereich der Rundfunkfreiheit unterfallen, könnte sich dies allenfalls im Rahmen der Begründetheit der Klage auswirken, sofern die Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unterschiedlichen Schranken unterliegen. Die Klagebefugnis stünde in diesem Fall außer Frage, da die Klägerin durch die angefochtene Maßnahme der Beklagten zumindest in einem der genannten Grundrechte verletzt sein könnte. Geht man mit der Beklagten und dem Berufungsgericht hingegen davon aus, dass die Klägerin nicht dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, sondern nur demjenigen des Art. 12 Abs. 1 GG unterfällt, da sie selbst nicht als Rundfunkveranstalter zugelassen ist und es im vorliegenden Fall um eine programmbezogene Maßnahme geht, kommt eine Grundrechtskonkurrenz von vornherein nicht in Betracht. Die Frage, ob Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als *lex specialis* Art. 12 Abs. 1 GG verdrängt mit der Folge, dass ein staatlicher Eingriff, der die Schutzbereiche beider Grundrechte berührt, nur an den Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu messen ist, kann sich in diesem Fall nicht stellen.

- 27 Mit dem Hinweis auf das "Konkurrenzverhältnis" zwischen Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in rundfunkspezifischen Fallgestaltungen zielt das Revisionsvorbringen richtig verstanden auf die Frage, ob der Umstand, dass sich die Klägerin hinsichtlich der angefochtenen programmbezogenen Maßnahmen der Beklagten auf Art. 12 Abs. 1 GG berufen kann, das System der Rundfunkaufsicht unterläuft und dadurch zu einer verfassungsrechtlich unzulässigen Beeinträchtigung der Rundfunkfreiheit der Programmveranstalter sowie des objektiven Gewährleistungsgehalts des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG führt. Die Befürchtung der Beklagten, dass die "Regelungs- und Schutzfunktion" des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als Programmgestaltungsfreiheit konterkariert werde, wenn man Dritten, die nicht dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unterfielen, auf der Grundlage des Art. 12 Abs. 1 GG eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen eine an den Programmveranstalter gerichtete Maßnahmen der Beklagten gewähre, kann der Senat jedoch nicht nachvollziehen. Insbesondere ist nicht erkennbar, weshalb die Berücksichtigung möglicher Grundrechtspositionen von Zulieferern und Produzenten und deren gerichtliche Geltendmachung bei einer medienaufsichtlichen Verfügung der Landesmedienanstalt zur Folge haben soll, dass Zulieferer und Produzenten auf die Programmgestaltung eines zugelassenen Veranstalters gegen dessen Willen einwirken können. Wenn die Klage eines drittbetroffenen Zulieferers einzelner Programmbeiträge gegen eine von der Landesmedienanstalt gegenüber dem Programmveranstalter ausgesprochene programmbezogene Maßnahme Erfolg hat, wird die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Entscheidungsfreiheit des Veranstalters über die Gestaltung seines Programms nicht eingeschränkt, sondern im Gegenteil erweitert. Die von der Revision mit dem Stichwort der "inneren Rundfunkfreiheit" aufgeworfene Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Anerkennung eines Grundrechtsschutzes der Zulieferer und Produzenten im Verhältnis zu dem Veranstalter stellt sich in diesem Zusammenhang nicht.
- 28 Die Wahrnehmung von Rechtsschutzmöglichkeiten durch die Klägerin als Produzentin von Programminhalten gegen das Programmänderungsverlangen der Beklagten führt nicht zu einer mittelbaren Einflussnahme auf die Programmentscheidung des beigeladenen Rundfunkveranstalters. Denn selbst wenn die vorliegende Klage im Ergebnis zur Aufhebung der angefochtenen Anordnung der

Beklagten führen sollte, wäre die Beigeladene nicht daran gehindert, in redaktioneller Verantwortung und Unabhängigkeit zu entscheiden, ob sie die von der Klägerin produzierten Programmbeiträge weiter ausstrahlt. Nur ergänzend ist daher zu erwähnen, dass Anhaltspunkte für einen freiwilligen Verzicht der Beigeladenen auf die weitere Ausstrahlung der von der Klägerin produzierten Sendeformate nicht erkennbar sind. Insbesondere deutet der Umstand, dass die Beigeladene auf die Einlegung von Rechtsmitteln gegen das Programmänderungsverlangen der Beklagten verzichtet hat, entgegen der Auffassung der Beklagten nicht auf eine autonom getroffene Programmauswahlentscheidung hin. Die von der Beklagten befürchtete Beschränkung der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Programmgestaltungsfreiheit der Beigeladenen geht daher nicht von der Klägerin, die Rechtsschutz gegen eine auch sie belastende medienaufsichtliche Anordnung begehrt, sondern ausschließlich von dem Programmänderungsverlangen der Beklagten aus.

- 29 2. Die sonstigen Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt. Auch insoweit greifen die Einwände der Beklagten nicht durch.
- 30 a) Die Anfechtungsklage ist statthaft. Es besteht kein Zweifel, dass es sich bei der als "Bescheid" bezeichneten Aufforderung der Beklagten an die Beigeladene, 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, um einen Verwaltungsakt im Sinne des § 42 VwGO, Art. 35 BayVwVfG handelt. Das von der Beklagten hervorgehobene Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung ist für die Qualifizierung als Verwaltungsakt unerheblich. Soweit die Beklagte weiter geltend macht, sie habe nicht als Behörde gehandelt, sondern sei als Trägerin der Rundfunkfreiheit tätig geworden und angesichts der Besonderheiten des verfassungsrechtlich vorgegebenen bayerischen Trägerschaftsmodells könne die Tätigkeit der Landeszentrale jedenfalls insoweit nicht zur mittelbaren Staatsverwaltung gezählt werden, als sie Rundfunkorganisation und Programmgestaltung betreffe, übersieht sie, wie bereits ausgeführt, dass sie jedenfalls bei ihren aufsichtsrechtlichen Maßnahmen in Ausübung hoheitlicher Gewalt handelt und sich nicht auf eine eigene Grundrechtsberechtigung berufen kann.

- 31 b) Das Rechtsschutzbedürfnis für die Anfechtungsklage ist nicht dadurch nachträglich entfallen, dass der zwischen der Klägerin und der Beigeladenen geschlossene Lizenzvertrag nach dem übereinstimmenden Vortrag der Beteiligten wegen Fristablaufs beendet ist. Denn durch das Programmänderungsverlangen ist die Beigeladene dauerhaft daran gehindert, erneut einen Lizenzvertrag mit der Klägerin abzuschließen und auf dieser Grundlage die von der Klägerin produzierten Formate auszustrahlen. Selbst wenn die Beigeladene an einer Fortsetzung der Ausstrahlung nicht mehr interessiert wäre, bliebe das Rechtsschutzbedürfnis für die vorliegende Klage hierdurch unberührt. Denn die Beanstandung durch den angefochtenen Bescheid hat zur Folge, dass die von der Klägerin hergestellten Programmbeiträge auch von keinem anderen Programmveranstalter im Zuständigkeitsbereich der Beklagten ausgestrahlt werden dürften. Darüber hinaus führt die Maßnahme dazu, dass diese Formate mit einem "Makel" behaftet sind, durch den ihre Vermarktung auch durch Programmveranstalter im Zuständigkeitsbereich anderer Landesmedienanstalten zumindest erschwert wird. Um diesen "Makel" zu verlieren, ist die Klägerin nach wie vor darauf angewiesen, dass gerichtlich geklärt wird, ob die Beklagte von der Beigeladenen die Ersetzung der von der Klägerin produzierten Formate durch genehmigungsfähige andere Inhalte verlangen durfte (vgl. in anderem Zusammenhang: BVerwG, Urteil vom 29. Januar 2014 - 6 C 2.13 - BVerwGE 149, 52 Rn. 22).

- 32 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 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.

Neumann

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Prof. Dr. Hecker

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 50 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Neumann

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Prof. Dr. Hecker