

Verfahrensmängel und Unverhältnismäßigkeit von KJM-Beschlüssen

BayVGH: Urteil vom 19.09.2013 – 7 B 12.2358

- 1. Eine Niederschrift über eine Sitzung der KJM, die lediglich darlegt, dass das Gremium über den Sachstand in mehreren verschiedene Anbieter betreffenden Prüffällen, insbesondere über die Empfehlungen einer KJM-Prüfgruppe, informiert worden sei und dann nach Diskussion der Beschlussempfehlung der Prüfgruppe gefolgt und Verstöße gegen den JMStV festgestellt habe, stellt keine Begründung i. S. d. § 17 Abs. 1 S. 3, 4 JMStV dar. Ein darauf gestützter Beanstandungsbescheid einer Landesmedienanstalt ist rechtswidrig.**
- 2. Verstößt ein Anbieter nur durch einen Teil der von ihm verbreiteten Erotik-Teletextseiten gegen § 5 Abs. 1 JMStV, so ist die Beanstandung aller einschlägiger Seiten unverhältnismäßig.**

Zum Sachverhalt:

Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit der Beanstandung und Untersagung der Verbreitung von Erotik-Teletextangeboten zu Werbezwecken im Fernsehprogramm der Klägerin zwischen 6:00 Uhr und 22:00 Uhr.

Die Klägerin ist ein Medienunternehmen, das aufgrund einer Genehmigung der beklagten Landesmedienanstalt ein Fernsehpartenangebot bundesweit verbreitet. Mit Bescheid vom 29. Dezember 2010 stellte die Beklagte fest und missbilligte, dass im Erotik-Teletextangebot der Klägerin (Tafeln S. 600 bis 900) in der Zeit von 6:00 Uhr bis 22:00 Uhr frei zugänglich Inhalte verbreitet würden, die entwicklungsbeeinträchtigend für Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren seien, was einen Verstoß gegen § 5 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 und Abs. 4 Satz 2 des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) darstelle (Nr. 1). Die Beklagte untersagte der Klägerin die Verbreitung dieser Erotik-Angebote außerhalb der Zeit von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr (Nr. 2), legte der Klägerin die Kosten des Verfahrens auf (Nr. 3) und setzte für den Bescheid eine Gebühr in Höhe von 1000,- Euro und Auslagen in Höhe von 3,45 Euro fest (Nr. 4). Zur Begründung des Bescheids führte sie im Wesentlichen aus, das Erotik-Angebot präsentiere ein einseitiges, funktionalistisches Bild von Sexualität und diene ausschließlich dem Ziel der sexuellen Stimulation sowie Animation erwachsener Nutzer, die beworbenen Dienste in Anspruch zu nehmen. Das Angebot vermittele ein problematisches Geschlechterrollenbild von Frauen und Männern, das vor allem auf Kommerzialisierung und sexueller Verfügbarkeit basiere. Insbesondere werde in aufdringlicher Weise eine permanente Verfügbarkeit der Frau als williges Sexualobjekt unterstellt. Der sexualisierte, aufdringliche Charakter der Inhalte sei trotz der Begriffsverfremdung oder Verfremdung durch Symbole bzw. Zeichen noch gegeben und der verwendete Wortschatz weiterhin als anzüglich einzustufen. Die Beklagte sei durch die gegenläufige Entscheidung der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia Diensteanbieter e.V. (FSM) nicht gehindert, eine Maßnahme zu verhängen, da die FSM ihren Beurteilungsspielraum überschritten habe.

Mit weiterem Bescheid vom 24. Januar 2011 ordnete die Beklagte die sofortige Vollziehung der Untersagungsanordnung an (Nr. 1, aufgehoben durch Beschluss des Bayerischen Verwaltungs-

gerichtshofs vom 25.10.2011 – 7 CS 11.1070) und drohte der Klägerin für den Fall, dass sie ab dem 7. Februar 2011 entgegen der Untersagungsanordnung für Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren entwicklungsbeeinträchtigende Erotik-Teletextangebote (Tafeln 600 bis 900) in der Zeit zwischen 6:00 Uhr und 22:00 Uhr frei zugänglich verbreite, ein Zwangsgeld in Höhe von 15.000,- Euro an (Nr. 2).

Den Bescheiden vorausgegangen war eine Sitzung der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) am 6. Oktober 2010. Zum Erotik-Teletextangebot der Klägerin (und weiteren beanstandeten Teletextangeboten anderer Anbieter) enthält das Sitzungsprotokoll folgende Ausführungen:

„Frau Sch. erläutert den Sachstand zu den 14 Prüffällen aus dem Bereich des Erotik-Teletextes. Nachdem die KJM-Prüfgruppe am 25.03.2009 die Teletextangebote als entwicklungsbeeinträchtigend für Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren bewertet habe, habe sich die FSM mit den Fällen befasst. Denn alle Teletext-Anbieter seien Mitglied der FSM. Die FSM habe die behaupteten Verstöße größtenteils als unbegründet zurückgewiesen oder festgestellt, dass dem Verstoß durch den Anbieter selbst abgeholfen worden sei. Eine zweite Prüfgruppe habe sich am 20.10.2009 erneut mit den Fällen und der Stellungnahme der FSM befasst und empfohlen, einen Verstoß gegen § 5 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 und 4 JMStV sowie eine Überschreitung der rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums gem. § 20 Abs. 5 JMStV festzustellen.

Die KJM-Mitglieder befassen sich mit der inhaltlichen Bewertung der Teletext-Angebote unter Berücksichtigung des Anhörungsergebnisses der Anbieter. Sie fassen nach Diskussion folgende Beschlüsse: ...“

Mit Schriftsatz vom 13. Januar 2011 hat die Klägerin beim Verwaltungsgericht München Klage gegen den Bescheid der Beklagten vom 29. Dezember 2010 erhoben und die Klage mit Schriftsatz vom 7. März 2011 hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung im Bescheid vom 24. Januar 2011 erweitert.

Mit Urteil vom 15. März 2012, den Beteiligten zugestellt am 24. Juli 2012, hat das Verwaltungsgericht den Bescheid vom 29. Dezember 2010 in Nrn. 2 bis 4 und den Bescheid vom 24. Januar 2011 in Nr. 2 aufgehoben und die Klage im Übrigen abgewiesen. Die von der Beklagten ausgesprochene Untersagung sei rechtswidrig. Sie erfasse sämtliche erotischen Inhalte auf den Tafeln 600 bis 900 und genüge damit zwar dem Bestimmtheitsgebot. Die unbefristete Beschränkung der Verbreitung auf bestimmte Tageszeiten unabhängig von den wechselnden Inhalten der Tafeln verstoße jedoch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da die Beklagte selbst nur 136 der insgesamt 300 Tafeln als problematisch eingestuft habe. Die Beklagte hätte daher prüfen müssen, inwieweit die Untersagung auf bestimmte Teile des Angebots beschränkt werden könne. Die von der Beklagten ausgesprochene Beanstandung sei jedoch rechtmäßig. Insbesondere habe die von der FSM geäußerte Auffassung, dass die Teletextangebote der Klägerin nicht geeignet seien, Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu beeinträchtigen, die Beklagte nicht gehindert, die Angebote zu beanstanden. Die FSM habe sich bei ihrer Prüfung auf die Teletexttafeln S. 100 und 618 beschränkt und dadurch die Grenzen ihres Beurteilungsspielraums überschritten. Die KJM habe eine Überprüfung des vollständigen Angebots der Klägerin gewollt. Bei ihrer Feststellung, dass im Erotik-Teletext-Angebot der Klägerin für Kinder und Jugendliche entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte verbreitet würden, sei die Beklagte an den Beschluss der KJM gebunden. Es sei nicht maßgeblich, welche Inhalte sich auf einzelnen Tafeln befänden, sondern welche Intention das Erotik-Teletext-Angebot insgesamt verfolge. Da die KJM dieses Angebot nicht lediglich in untergeordneten Teilen als entwicklungsbeeinträchtigend angesehen

habe, habe das Angebot insgesamt beanstandet werden können. Die Klägerin habe die sachverständige Bewertung der KJM, die auf der Vorlage für den KJM-Prüfausschuss vom 6. September 2010, der Vorlage für die KJM-Prüfgruppe vom 14. Oktober 2009 und der Begründung der Prüfgruppe vom 20. Oktober 2009 beruhe, nicht erschüttert. Die Tragfähigkeit der sachverständigen Aussagen werde insbesondere nicht durch das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 13. Juli 2006 zu Kontaktanzeigen in Zeitungen oder Zeitschriften in Frage gestellt. Die Beanstandung sei die denkbar mildeste Maßnahme und entspreche daher dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Nach Zulassung der Berufung durch den Senat haben sowohl die Klägerin als auch die Beklagte Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts eingelegt.

Die Klägerin führt zur Begründung ihrer Berufung im Wesentlichen aus, der angefochtene Bescheid sei formell und materiell rechtswidrig. Eine Sichtung des Teletext-Angebots der Klägerin habe in der KJM-Sitzung vom 6. Oktober 2010 nicht stattgefunden. Aufgrund des knappen Vorlaufs der Zusendung der Sitzungsunterlagen, die den durch andere Aufgaben stark beanspruchten KJM-Mitgliedern frühestens am 4. Oktober 2010 zugegangen sein könnten, sei auch eine hinreichende sachverständige Sichtung, Prüfung und Bewertung im Vorfeld der Sitzung auszuschließen. Dies sei jedoch angesichts des von den Gerichten zugebilligten Sachverständigenstatus erforderlich. Außerdem sei die FSM als anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle von der KJM nicht wirksam mit den behaupteten Verstößen befasst worden, da zum Zeitpunkt der Erstkonsultation noch keine Bewertung durch das KJM-Plenum oder einen Prüfausschuss, sondern lediglich durch eine Prüfgruppe vorgelegen habe. Diese habe auch lediglich zwei Einzel tafeln exemplarisch benannt und ihre behaupteten Verstöße damit nicht ausreichend spezifiziert. Rechtswidrig sei der Bescheid auch deshalb, weil die KJM in ihrer Sitzung am 6. Oktober 2010 eine Beanstandung des Erotik-Teletextangebots „am 04.02.09 und 16.02.09“ beschlossen habe und die Beklagte hiervon eigenmächtig und unter Verstoß gegen die Bindungswirkung des KJM-Beschlusses abgewichen sei, indem sie das Teletextangebot pauschal und zeitunabhängig beanstandet habe. Des Weiteren habe die KJM ihren Beschluss ausweislich des Sitzungsprotokolls nicht begründet. Die Beklagte habe sich daher zur Begründung ihres Bescheids nicht an für sie bindende KJM-Erwägungen halten können. Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Untersagung und der Beanstandung habe das Verwaltungsgericht einen unterschiedlichen Maßstab angewendet und nicht erklärt, weshalb nicht auch bei der Beanstandung geprüft werden müsse, ob diese auf bestimmte Tafeln begrenzt werden könne. Dies sei jedoch notwendig, da die KJM-Prüfgruppe selbst nur 136 der insgesamt 300 Tafeln als problematisch eingestuft habe. Außerdem seien die Teletextangebote in ihrer aktuellen Ausgestaltung mittlerweile vollständig von der FSM überprüft und weitestgehend als nicht entwicklungsbeeinträchtigend bestätigt worden. Die KJM habe bei ihrer Entscheidung eine Abwägung mit der Rundfunk-, Presse- und Meinungsfreiheit unterlassen. Sie hätte insoweit berücksichtigen müssen, dass die Werbe-Teletexttafeln zur Finanzierung des gesamten Teletextangebots der Klägerin einschließlich der redaktionell gestalteten Seiten dienten und die KJM-Prüfgruppe lediglich einen geringen Jugendbeeinträchtigungsgrad angenommen habe. Im Übrigen habe die Klägerin die Einschätzung der KJM in mehrfacher Weise erschüttert. Es fehle bereits an einer Begründung des sachverständigen KJM-Plenums. Das nicht näher erläuterte Merkmal „anzüglich“, auf das die KJM-Prüfgruppe abgestellt habe, sei keine taugliche Wertungskategorie für die Beurteilung der jugendschutzrelevanten Entwicklungsbeeinträchtigung. Die Heranziehung sittlich-moralischer Wertungen zur Begründung von Maßnahmen im Medien-

bereich sei nicht zulässig. Die KJM habe sich auch nicht mit der jugendschutzrechtlichen Bewertung des Bundesgerichtshofs auseinandergesetzt, der in einem Urteil vom 13. Juli 2006 eine Eignung von Sex-Kontaktanzeigen zur Beeinträchtigung von Kindern und Jugendlichen für jede Altersgruppe verneint habe. Außerdem fehle den im Bescheid übernommenen Ausführungen der KJM-Prüfgruppe die Sachverständigenqualität auch deshalb, weil lediglich allgemeine Bewertungskriterien und Obersätze ohne Subsumtion für die zu prüfenden Teletext-Angebote in den Text hinein kopiert worden seien. Die KJM-Prüfgruppe habe auch nicht angegeben, welche „ca. 136 Teletexttafeln“ sie für beanstandungswürdig und welche ca. 164 Tafeln sie für unproblematisch halte. Die in der Begründung des Bescheids angeführte Tafel 100 sei nicht Gegenstand der im Tenor ausgesprochenen Beanstandung und Untersagung der Tafeln 600–900. Außerdem habe die KJM-Prüfgruppe Begriffsverfremdungen durch Symbole bzw. Zeichen in den Tafeln einerseits als abschwächend für die Jugendbeeinträchtigung bewertet und andererseits als diese verstärkend eingeschätzt und damit völlig widersprüchlich gedeutet. Schließlich sei angesichts der Medienrealitäten des 21. Jahrhunderts nicht ersichtlich, weshalb die Darstellung sexueller Inhalte aus der „Erwachsenenperspektive“ eine Entwicklungsbeeinträchtigung von Kindern und Jugendlichen bewirken solle. Unverhältnismäßig sei die Pauschalbeanstandung aller 300 Tafeln auch deshalb, weil es sich nicht um ein einheitliches, in sich geschlossenes Angebot handele. Vielmehr müsse jede Tafel mit ihrer inhaltlichen Botschaft isoliert bewertet werden.

Die Beklagte trägt vor, das Verwaltungsgericht habe die Untersagung zu Unrecht als unverhältnismäßig angesehen. Auch die Kostenentscheidungen des angefochtenen Bescheids und die Zwangsgeldandrohung seien rechtmäßig. § 20 Abs. 1 JMStV sehe als allgemeine Ermächtigungsgrundlage und generelle Befugnisnorm zu gebundenen Entscheidungen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung im Sinne von § 59 Abs. 3 Sätze 3 bis 5 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) nicht vor und zähle auch keine konkreten Maßnahmen wie Beanstandung, Untersagung, Rücknahme und Widerruf auf. Gleichwohl beinhalte die auf der Grundlage der Beschlussfassung der KJM ausgesprochene Untersagung sowohl eine zeitliche als auch eine inhaltliche Beschränkung, da sie sich lediglich auf die Verbreitung von Erotik-Teletextangeboten (Tafeln 600–900) in der Zeit von 6:00 Uhr bis 22:00 Uhr beziehe. Die Untersagung entspreche dem jugendschutzrechtlichen Zweck der Ermächtigungsgrundlage. Sie fördere den gewünschten Erfolg, einer Entwicklungsbeeinträchtigung von Kindern und Jugendlichen entgegenzuwirken, und sei damit zur Zweckerreichung geeignet. Sie sei auch erforderlich, da sie lediglich die Verbreitung gegenüber Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren einschränke und das Teletextangebot in seiner Gesamtheit geeignet sei, diese in ihrer Entwicklung zu beeinträchtigen. Eine Beschränkung auf einzelne Teletexttafeln erreiche den erstrebten Erfolg nicht, da das Angebot einer ständigen Änderung unterworfen und quantitativ nicht begrenzt sei. An eine Konkretisierung dürften daher keine überzogenen Anforderungen gestellt werden. Schließlich sei die Untersagung auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Sei eine Entwicklungsbeeinträchtigung von Kindern und Jugendlichen zu befürchten, habe der Anbieter dafür zu sorgen, dass diesen das Angebot üblicherweise nicht zugänglich sei. Die Abwägung zwischen den grundrechtlichen Positionen der Klägerin und dem Jugendschutz sei in § 59 Abs. 3 RStV bereits getroffen worden. Es sei nicht geboten, alle möglichen Gesichtspunkte schematisch durchzumustern, das Ergebnis schriftlich niederzulegen und einen so namentlich bezeichneten „Abwägungsvorgang“ in die Entscheidung aufzunehmen. Die Untersagung müsse auch keinen dauerhaften Eingriff darstellen. Wenn die Klägerin das Erotik-Teletextangebot in seinem Inhalt wesentlich ändere, habe die Beklagte von Amts wegen oder auf

Antrag der Klägerin die Aufhebung ihrer Entscheidung zu prüfen. Entgegen der Auffassung der Klägerin sei der Bescheid auch nicht wegen eines Begründungsmangels rechtswidrig. Die KJM habe ihren Beschluss auf der Grundlage der ihren Mitgliedern übersandten Unterlagen einschließlich der aufgezeichneten Teletext-Angebote der Klägerin einstimmig gefasst und ausreichend begründet. Es komme nicht darauf an, ob das Protokoll ausdrücklich auf die Beschlussvorlagen verweise, auf denen der Beschluss beruhe. § 17 JMStV fordere auch nicht, dass eine einheitliche Begründung vorgelegt und darüber dann abschließend ein Beschluss gefasst werde. Die Begründung des Bescheids lasse in aller Deutlichkeit erkennen, worauf die Beanstandung gestützt werde. Im Übrigen wirke die KJM als Willensbildungs- und Beschlussorgan der Beklagten ausschließlich im Innenverhältnis. Die Begründungspflicht der KJM entfalte als Verwaltungsinternum keine Außenwirkung dergestalt, dass sie die Rechtswidrigkeit eines auf der Grundlage der Beschlussfassung erlassenen Verwaltungsakts begründen könne. Die Landesmedienanstalt müsse die Begründung der KJM auch nicht wörtlich übernehmen. Sie dürfe zwar von den tragenden Gründen der KJM-Beschlussfassung nicht abweichen. Darüber hinaus verbleibe ihr aber im Außenverhältnis ein eigener Begründungsspielraum. Der Vortrag der Klägerin sei nicht geeignet, die Beurteilung des in sich geschlossenen Gesamtangebots der Klägerin durch das KJM-Plenum zu erschüttern. Schließlich habe die FSM, der die KJM die Verstöße hinreichend bestimmt mitgeteilt habe, ihre Prüfung lediglich auf zwei Beispieltafeln beschränkt und dabei außerdem allgemeine Bewertungsgrundsätze missachtet. Hierdurch habe die FSM ihren Beurteilungsspielraum überschritten.

Aus den Gründen:

Die zulässige Berufung der Klägerin ist begründet, die Berufung der Beklagten hingegen unbegründet.

Der Bescheid der Beklagten vom 29. Dezember 2010 ist nicht nur hinsichtlich der ausgesprochenen Untersagung, der Kostenentscheidung und der Gebühren- und Auslagenerhebung (Nrn. 2–4), sondern auch hinsichtlich der Beanstandung (Nr. 1) aufzuheben. Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) hat ihren Beschluss vom 6. Oktober 2010, der dem Bescheid zugrunde liegt, nicht begründet. Außerdem verstößt die Beanstandung und Untersagung des gesamten Erotik-Teletextangebots gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Auf die weiteren zwischen den Beteiligten streitigen Fragen, insbesondere darauf, ob die Mitglieder der KJM von dem zu beurteilenden Angebot hinreichend Kenntnis genommen haben, ob die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia Diensteanbieter e.V. (FSM) durch die KJM mit den behaupteten Verstößen ausreichend befasst wurde und ob die FSM bei ihrer Entscheidung ihren Beurteilungsspielraum überschritten hat, kommt es daher nicht an.

1. Mit Beschluss vom 6. Oktober 2010 hat die KJM festgestellt, dass die Klägerin mit der frei zugänglichen Verbreitung ihres Erotik-Teletextangebots auf den Tafeln 600 bis 900 am 4. und 16. Februar 2009 in der Zeit von 6:00 Uhr bis 22:00 Uhr gegen das Verbot, für Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren entwicklungsbeeinträchtigende Angebote frei zugänglich zu verbreiten, verstoßen habe (Nr. 1), dass die FSM bei ihrer Entscheidung vom 28. August 2009 zu den behaupteten Verstößen die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschritten habe (Nr. 2) und dass eine Beschränkung der Verbreitung der auf den Tafeln 600 bis 900 enthaltenen

Erotik-Angebote auf die Zeit von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr oder die Vorschaltung eines technischen Mittels durch den Anbieter in der Zeit zwischen 6:00 Uhr und 22:00 Uhr ausgesprochen werde (Nr. 3). Dieser Beschluss der KJM enthält die nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag erforderliche Begründung nicht.

a) Verbreiten Rundfunkveranstalter oder Anbieter von Telemedien Angebote, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, oder machen sie solche Angebote zugänglich, haben sie (etwa durch technische oder sonstige Mittel oder durch Beschränkung der Sendezeit) dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen sie üblicherweise nicht wahrnehmen (§ 5 des Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien [Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV] vom 10. bis 27.9.2002 [GVBl 2003 S. 147, BayRS 2251-16-S], zuletzt geändert durch den Dreizehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 30.10. bis 20.11.2009 [GVBl 2010 S. 145, 195]). Bei länderübergreifenden Angeboten ist die KJM für die abschließende Beurteilung von Angeboten nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag zuständig (§ 16 Satz 1 JMStV). Sie dient der zuständigen Landesmedienanstalt, die die Entscheidung für Anbieter von Telemedien durch die KJM trifft, als Organ bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (§ 14 Abs. 2 Satz 2, § 20 Abs. 4 JMStV).

§ 17 JMStV enthält nähere Regelungen zum Verfahren der KJM. Unter anderem ist ausdrücklich bestimmt, dass die KJM ihre Beschlüsse, die gegenüber den anderen Organen der zuständigen Landesmedienanstalt bindend und deren Entscheidungen zu Grunde zu legen sind (§ 17 Abs. 1 Sätze 5 und 6 JMStV), zu begründen hat (§ 17 Abs. 1 Satz 3 JMStV). In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen (§ 17 Abs. 1 Satz 4 JMStV).

Die KJM setzt sich aus zwölf Sachverständigen zusammen (§ 14 Abs. 3 JMStV). Ausschließlich ihnen obliegt die abschließende Beurteilung von Angeboten nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (§ 16 Satz 1 JMStV). Die sachverständige Beurteilung jugendmedienschutzrelevanter Angebote erschöpft sich nicht in der abschließenden Entscheidung, sondern umfasst auch die ihr zugrundeliegenden Erwägungen, die demzufolge in der Begründung der KJM ihren Niederschlag finden müssen. Es handelt sich dabei um eine unvertretbare Aufgabe, die zwar in Prüfgruppen vorbereitet werden kann (§ 9 der Geschäfts- und Verfahrensordnung der KJM [GVO-KJM] vom 25.11.2003, zuletzt geändert am 7.3.2012) und die nicht zwingend durch das Plenum wahrzunehmen ist, sondern bei Einstimmigkeit der Entscheidung auch durch Prüfausschüsse erfüllt werden kann (§ 14 Abs. 5 JMStV, § 7 GVO-KJM). Will sich der Prüfausschuss oder das Plenum der KJM der Begründungsempfehlung der Prüfgruppe oder der zuständigen Landesmedienanstalt anschließen, bedarf es hierzu jedoch eines eindeutigen Votums. Insoweit hat die KJM in ihrer Geschäfts- und Verfahrensordnung selbst festgelegt, dass jedes Mitglied des Prüfausschusses der Empfehlung der Prüfgruppe „ausdrücklich“ zustimmen muss, wenn der Prüfausschuss sich die Empfehlung zu eigen machen will (§ 7 Abs. 6 Satz 2 GVO-KJM). Die gleichen Anforderungen müssen aber auch dann gelten, wenn das Plenum der KJM die Begründung einer Beschlussvorlage oder -empfehlung übernehmen will.

b) Diesen Anforderungen wird der Beschluss der KJM vom 6. Oktober 2010, den die Beklagte ihrem Bescheid vom 29. Dezember 2010 zu Grunde gelegt hat, nicht gerecht.

Die KJM hat sich in ihrer Sitzung vom 6. Oktober 2010 mit insgesamt 14 Erotik-Teletextangeboten verschiedener Anbieter, darunter auch mit dem Erotik-Teletextangebot der Klägerin, befasst. Die hierzu gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 GVO-KJM gefertigte Niederschrift enthält neben den im Wortlaut wiedergegebenen Beschlüssen zu den einzelnen Anbietern einen gemeinsamen kurzen Vorspann zu allen Prüffällen. Danach hat Frau Sch., die stellvertretende Leiterin der Stabsstelle der KJM und Referentin der Beklagten für Jugendschutz und Medienpädagogik, den Sachstand zu den 14 Prüffällen, insbesondere die Empfehlungen der KJM-Prüfgruppen vom 25. März 2009 und vom 20. Oktober 2009, erläutert. Weiter wird in der Sitzungsniederschrift ausgeführt, die KJM-Mitglieder hätten sich mit der inhaltlichen Bewertung der Teletext-Angebote unter Berücksichtigung des Anhörungsergebnisses der Anbieter befasst und nach Diskussion die Beschlüsse zu den einzelnen Angeboten gefasst.

Eine Begründung im Sinne von § 17 Abs. 1 Sätze 3 und 4 JMStV, in der die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitgeteilt werden, kann darin nicht gesehen werden. Dem Protokoll lässt sich außer dem Umstand, dass die KJM-Mitglieder über den Sachstand und die Empfehlungen der Prüfgruppen informiert wurden, lediglich entnehmen, dass sie sich mit der inhaltlichen Bewertung der Angebote befasst haben und dass der Beschlussfassung eine Diskussion vorausgegangen ist. Auf welche tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen diese Beschlüsse gestützt werden, geht aus der Niederschrift jedoch nicht hervor. Die knappen Ausführungen im Protokoll differenzieren auch nicht zwischen den verschiedenen Prüffällen und den Teletext-Angeboten der einzelnen Anbieter.

Die KJM-Mitglieder haben sich die Beschlussempfehlungen der Prüfgruppen oder die Beschlussvorlage der Beklagten vom 6. September 2010 auch nicht zu eigen gemacht. Zwar kann auch eine Verweisung oder Bezugnahme auf eine Beschlussvorlage oder -empfehlung der Begründungspflicht genügen. Allerdings müssen eine solche Verweisung und der Wille, sich die Begründung zu eigen zu machen, aus der Niederschrift klar und unmissverständlich hervorgehen. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Es ist auch nicht ersichtlich, welchen Verlauf die Diskussion in der Sitzung genommen hat und auf welche Begründung sich die KJM-Mitglieder geeinigt haben. Eine der Begründungspflicht genügende Bezugnahme auf die Begründung der Beschlussvorlage der Beklagten liegt auch nicht in der unveränderten Übernahme des vorgeschlagenen Entscheidungstenors. Ob sich die KJM-Mitglieder hierdurch auch der Begründung in vollem Umfang anschließen wollten oder ob sich bei ihrer Diskussion Modifikationen ergeben haben, ist der Niederschrift nicht zu entnehmen. Es kommt hinzu, dass die Beschlussvorlage vom 6. September 2010 sich zwar eingehend mit der Verhältnismäßigkeit der Beanstandung und Untersagung des Gesamtangebots sowie mit der Frage befasst, ob die FSM ihren Beurteilungsspielraum überschritten hat, sich aber nicht näher dazu äußert, woraus sich eine entwicklungsbeeinträchtigende Wirkung des Erotik-Teletextangebots der Klägerin für Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren ergeben soll. Vielmehr verweist die Beschlussvorlage unter II.2 insoweit ihrerseits hinsichtlich der „vorläufigen Bewertung“ auf die Vorlage der Beklagten für die Prüfgruppe und unter II.6 auf die Empfehlung der Prüfgruppe. Eine solche Kettenverweisung entspricht jedoch nicht dem Gebot der Klarheit der von der KJM selbst abzugebenden Begründung.

c) Der Bescheid der Beklagten beruht daher auf einem nicht begründeten Beschluss der KJM und ist allein aus diesem Grund aufzuheben. Die Verletzung der Begründungspflicht gemäß § 17

Abs. 1 Sätze 3 und 4 JMStV führt zur Rechtswidrigkeit des daraufhin ergangenen Bescheids, der insoweit die Klägerin in ihren Rechten verletzt.

Es handelt sich bei der Begründungspflicht nicht um eine nur „wünschenswerte Vorgehensweise“ und „unnötige Förmelerei“. Die Vertragsparteien des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags und der Gesetzgeber haben ihre Erfüllung explizit der KJM selbst auferlegt. Allein diese ist dazu berufen, die von ihr getroffene Entscheidung aufgrund ihrer sachverständigen Bewertung zu begründen. Auch die Begründung der Prüfgruppe oder der Begründungsvorschlag der Beklagten ersetzen die Begründung der KJM nicht, sofern nicht die KJM darauf ausdrücklich Bezug nimmt und hierdurch zu erkennen gibt, dass sie sich die Auffassung der Prüfgruppe oder der Beklagten zu eigen macht.

An die Allgemeinheit gerichtete Telemedien wie die hier inmitten stehenden Teletextangebote werden im Hinblick auf die Dynamik des Rundfunkbegriffs vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erfasst (vgl. Starck in von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Band 1, 6. Auflage 2010, Art. 5 Rn. 163; Holznagel/Kibele in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 2. Auflage 2011, § 2 RStV Rn. 13 ff. [insbes. Rn. 21 a.E.]; Held in Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Auflage 2012, § 11d RStV Rn. 18 und § 54 RStV Rn. 12). Die Begründungspflicht des § 17 Abs. 1 Sätze 3 und 4 JMStV ist Teil der vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung geforderten gesetzlichen Rundfunkordnung zum Schutz der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geforderten Rundfunkfreiheit, die anders als Grundrechte sonst ihrem Träger nicht nur zum Zweck der Persönlichkeitsentfaltung und Interessenverfolgung eingeräumt ist, sondern auch der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung dient (z.B. BVerfG, B.v. 6.10.1992 – 1 BvR 1586/89 und 1 BvR 487/92 – BVerfGE 87, 181/198; B.v. 20.2.1998 – 1 BvR 661/94 – BVerfGE 97, 298/313 f. und U.v. 12.3.2008 – 2 BvF 4/03 – BVerfGE 121, 30/50 ff.). Sie soll zum einen die KJM dazu anhalten, den von ihr zu beurteilenden Sachverhalt sorgfältig zu ermitteln und diesen unter Berücksichtigung des Vorbringens des Anbieters in jugendschutzrechtlicher Hinsicht selbst sachverständig zu bewerten. Des Weiteren dient sie der Klarheit für die anderen Organe der zuständigen Landesmedienanstalt, denen gegenüber die Beschlüsse der KJM bindend sind und die sie einschließlich der Begründung ihren Entscheidungen zu Grunde zu legen haben (§ 17 Abs. 1 Sätze 5 und 6 JMStV).

Neben diesen objektiv-rechtlichen Funktionen dient die Begründung aber vor allem auch den Rechten der betroffenen Rundfunkveranstalter und der Anbieter von Telemedien. Die Pflicht der KJM, ihre Entscheidungen zu begründen und dabei die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, wurde ausdrücklich „mit Blick auf die Rechte der Betroffenen“, die eventuell gegen eine abschließende Entscheidung Rechtsschutz in Anspruch nehmen wollen, in die Regelung aufgenommen (LT-Drs. 14/10246, S. 23; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Stand März 2013, § 17 JMStV Rn. 3). Die Betroffenen können die Einschätzung der KJM als sachverständige Aussage im gerichtlichen Verfahren nur mit dem gleichen Aufwand in Frage stellen, der notwendig ist, um die Tragfähigkeit fachgutachtlicher Äußerungen zu erschüttern. Ist die Bewertung der KJM in diesem Sinn nicht entkräftet, so ist es dem Gericht verwehrt, seine eigene Bewertung an die Stelle der Bewertung der KJM zu setzen (BayVGH, U.v. 23.3.2011 – 7 BV 09.2512 u.a. – NJW 2011, 2678/2682). Ohne Kenntnis der Gründe, auf die die KJM ihre Entscheidung stützt, kann der Betroffene diese jedoch nicht er-

schüttern. Er ist daher darauf angewiesen, zu erfahren, welche Gründe die KJM als sachverständiges Gremium zu ihrer Entscheidung bewogen haben.

Die objektivrechtliche Begründungspflicht der KJM dient damit zugleich der Sicherung der grundrechtlichen Positionen der betroffenen Rundfunkveranstalter und Telemedienanbieter. Sie haben Anspruch darauf, dass die KJM ihren Beschluss nach ausreichender Kenntnisnahme des zu beurteilenden Angebots unter Bekanntgabe ihrer wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen begründet (ebenso VG Berlin, U.v. 3.5.2012 – 27 A 19.07 – juris Rn. 43 ff. u.v. 19.6.2012 – 27 A 71.08 – ZUM 2013, 236/238 ff.; vgl. auch VG Hannover, U.v. 27.1.2011 – 7 A 5630.08 – ZUM 2011, 517 ff.). Fehlt eine solche Begründung, schlägt dies auf die Rechtmäßigkeit der Entscheidung der zuständigen Landesmedienanstalt durch.

Aufgrund des vorliegenden Begründungsmangels des Beschlusses der KJM vom 6. Oktober 2010 ist daher die von der Beklagten gemäß § 14 Abs. 1 Satz 2, § 20 Abs. 1, Abs. 4 JMStV getroffene Entscheidung rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihrem Anspruch auf fehlerfreie Gestaltung des Verwaltungsverfahrens.

2. Unabhängig davon erweist sich der Bescheid der Beklagten auch deshalb als rechtswidrig, weil die Beanstandung und Untersagung des gesamten Erotik-Teletextangebots der Klägerin nicht den geringstmöglichen Eingriff darstellen und damit gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

a) Stellt die zuständige Landesmedienanstalt fest, dass ein Anbieter gegen die Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags verstoßen hat, trifft sie die erforderlichen Maßnahmen gegenüber dem Anbieter (§ 20 Abs. 1 JMStV). Für Anbieter von Telemedien trifft sie die jeweilige Entscheidung durch die KJM entsprechend § 59 Abs. 2 bis 4 des Rundfunkstaatsvertrags unter Beachtung der Regelungen zur Verantwortlichkeit nach den §§ 7 bis 10 des Telemediengesetzes (§ 20 Abs. 4 JMStV).

Nach § 59 Abs. 3 Satz 2 des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV) vom 31. August 1991 (GVBl S. 451, BayRS 2251-6-S) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 2001 (GVBl S. 502), zuletzt geändert durch den Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 15. bis 21. Dezember 2010 (GVBl 2011 S. 258), kann die jeweils zuständige Aufsichtsbehörde insbesondere Angebote untersagen und deren Sperrung anordnen. Die Untersagung darf nicht erfolgen, wenn die Maßnahme außer Verhältnis zur Bedeutung des Angebots für den Anbieter und die Allgemeinheit steht (§ 59 Abs. 3 Satz 3 RStV). Eine Untersagung darf nur erfolgen, wenn ihr Zweck nicht in anderer Weise erreicht werden kann (§ 59 Abs. 3 Satz 4 RStV). Die Untersagung ist, soweit ihr Zweck dadurch erreicht werden kann, auf bestimmte Arten und Teile von Angeboten oder zeitlich zu beschränken (§ 59 Abs. 3 Satz 5 RStV). In einem solchen Fall darf der nicht gegen den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag verstoßende Teil des Angebots nicht untersagt werden (Volkman in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 59 RStV Rn. 44 a.E.).

Durch die Verweisung auf § 59 Abs. 3 RStV in § 20 Abs. 4 JMStV wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips und grundlegendes Prinzip des Gesetzesvollzugs (vgl. BVerfG, B.v. 5.3.1968 – 1 BvR 579/67 – BVerfGE 23, 127/133, B.v. 12.5.1987 –

2 BvR 1226/83 – BVerfGE 76, 1/50 f., B.v. 22.6.2012 – 2 BvR 22/12 – juris Rn. 15, 17) für Maßnahmen gegenüber Anbietern von Telemedien ausdrücklich hervorgehoben. Hinsichtlich des Umfangs und der Intensität ist das jeweils mildeste Mittel zu wählen (LT-Drs. 14/10246, S. 25; Erdemir in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 20 JMStV Rn. 21). Auch wenn die Beanstandung in § 59 Abs. 3 RStV im Unterschied zur Untersagung nicht ausdrücklich erwähnt ist, bedeutet dies nicht, dass hinsichtlich der Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips ein anderer Maßstab anzusetzen wäre. Vielmehr muss auch die Beanstandung zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeignet, erforderlich (vgl. § 20 Abs. 1 JMStV) und angemessen (LT-Drs. 14/10246, S. 24, zu § 20 Abs. 1 JMStV) sein (Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, Stand März 2013, § 59 RStV Rn. 18). Erforderlich ist sie dann, wenn der KJM bzw. der Landesmedienanstalt kein anderes Mittel zur Verfügung steht, das zur Zweckerreichung ebenso geeignet ist, den Anbieter aber weniger belastet.

b) Gemessen daran verstoßen sowohl die Beanstandung als auch die Untersagung des gesamten Erotik-Teletextangebots der Klägerin gegen das Gebot des geringstmöglichen Eingriffs.

Die von der KJM zur Entscheidungsvorbereitung eingesetzte Prüfgruppe kam bei ihrer Sichtung des am 4. und 16. Februar 2009 aufgezeichneten Teletext-Angebots der Klägerin in ihrer Sitzung vom 25. März 2009 zu dem Ergebnis, dass von „insgesamt etwa 300 Seiten ... eine hohe Anzahl – ca. 136 Seiten – als problematisch einzustufen“ sei. Dies entspricht hinsichtlich der Zahl der als problematisch angesehenen Teletext-Tafeln der Beschlussvorlage der Beklagten für die Prüfgruppe. Sowohl die Beklagte als auch die Prüfgruppe gingen somit bei der Vorbereitung der Entscheidung der KJM davon aus, dass nicht ausnahmslos alle Teletext-Tafeln des gesichteten Angebots der Klägerin, sondern nur ein Teil davon für Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren entwicklungsbeeinträchtigend sei.

Dass eine Beschränkung der Beanstandung und Untersagung auf diese 136 „problematischen“ Tafeln zum Schutz von Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren vor einer Entwicklungsbeeinträchtigung nicht möglich gewesen wäre oder nicht ausgereicht hätte, ist vorliegend nicht ersichtlich. Nach § 20 Abs. 4 JMStV i.V.m. § 59 Abs. 3 Satz 5 RStV ist die Untersagung auf bestimmte Arten und Teile von Angeboten oder zeitlich zu beschränken, soweit ihr Zweck dadurch erreicht werden kann. Gleiches gilt nach den vorstehenden Ausführungen für die Beanstandung. Bei dem ca. 300 Tafeln umfassenden Erotik-Teletextangebot der Klägerin handelt es sich nicht um eine geschlossene Bewertungseinheit, die nur einheitlich in ihrer Gesamtheit betrachtet und jugendschutzrechtlich bewertet werden könnte. Angesichts der verbleibenden 164 unproblematischen Tafeln kann auch keine Rede davon sein, dass die entwicklungsbeeinträchtigenden Seiten als so prägend für das Gesamtangebot anzusehen wären, dass sich der erstrebte Jugendschutz nur durch eine Maßnahme gegen das vollständige Erotik-Teletextangebot der Klägerin erreichen ließe. Deshalb ist vorliegend eine isolierte Bewertung jeder einzelnen Tafel möglich und geboten.

Auch die schnelle Veränderbarkeit des Telemedien-Angebots und die mögliche Ersetzbarkeit der als problematisch eingestuften Teletext-Tafeln durch andere, möglicherweise ebenfalls entwicklungsbeeinträchtigende Seiten ändern nichts daran, dass die Beanstandung und Untersagung des gesamten Erotik-Teletextangebots einschließlich der Tafeln, die auch nach Auffassung der Prüfgruppe nicht entwicklungsbeeinträchtigend sind, nicht dem Gebot des geringstmöglichen Eingriffs entspricht. Hinsichtlich der Beanstandung wäre es ex post ohne Weiteres möglich und

notwendig gewesen, die 136 entwicklungsbeeinträchtigenden Tafeln konkret zu benennen. Aber auch hinsichtlich der in die Zukunft wirkenden Untersagung erscheint es nicht geboten, die Maßnahme auf das gesamte Erotik-Teletextangebot zu erstrecken. Die Prüfgruppe hat für die von ihr als problematisch angesehenen Angebote lediglich zwei Beispiele benannt und die Klägerin dadurch in Unklarheit darüber gelassen, welche weiteren Tafeln nach ihrer Auffassung die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren beeinträchtigen und nach welchen Kriterien sich dies bemisst. Insoweit hätte die Prüfgruppe und ihr folgend die KJM zur Verhaltenslenkung und zur Vermeidung des Ausweichens der Klägerin auf andere, ebenfalls problematische Tafeln anhand von weiteren Beispielen und Fallgruppen erläutern können und müssen, aus welchen Texten, Grafiken, Abkürzungen und Verfremdungen sie eine Entwicklungsbeeinträchtigung herleitet. Außerdem wäre es anhand solcher Kriterien möglich und geboten gewesen, die Untersagung im Sinne einer einerseits möglichst wirksamen, die Klägerin aber andererseits so wenig wie möglich belastenden Maßnahme auf ähnliche Angebote zu beschränken, die den 136 problematischen Tafeln im Wesentlichen entsprechen und daher ebenfalls als entwicklungsbeeinträchtigend anzusehen sind. Es wäre dann Sache der Klägerin gewesen, zu entscheiden, ob sie die 136 problematischen durch nicht entwicklungsbeeinträchtigende Seiten ersetzt oder ob sie nur noch ein reduziertes Angebot verbreitet oder ganz davon absieht.

Hätte die Klägerin in der Folge gleichwohl noch entwicklungsbeeinträchtigende Angebote verbreitet, die von der Untersagung nicht erfasst sind, wären die KJM und die Beklagte in Wahrnehmung ihrer Aufgabe zur Überwachung der Einhaltung der für die Anbieter geltenden Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags nicht gehindert gewesen, insoweit auf ein Einschreiten der FSM als Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle hinzuwirken oder unter Beachtung der entsprechenden Verfahrensbestimmungen weitere Maßnahmen gegenüber der Klägerin anzuordnen. Vorliegend handelt es sich jedoch um die erste Maßnahme, die die Beklagte gegenüber der Klägerin durch Bescheid ausgesprochen hat. Immerhin hat die Prüfgruppe 164 Seiten und damit den überwiegenden Anteil des 300 Seiten umfassenden Teletextangebots als unproblematisch angesehen. Die fehlende Bereitschaft, sich rechtskonform zu verhalten und auf entwicklungsbeeinträchtigende Angebote zu verzichten, die die KJM gegenüber der FSM oder durch Bescheid hinreichend konkretisiert hat, kann der Klägerin jedenfalls nicht von vornherein unterstellt werden.

3. Nachdem die von der Beklagten ausgesprochene Maßnahme in vollem Umfang aufzuheben ist, können auch die Kostenentscheidung des Bescheids, die Gebühren- und Auslagenfestsetzung und die Zwangsgeldandrohung keinen Bestand haben.