

Verfahrensmängel der KJM

VG Berlin: Urteil vom 19.06.2012 - VG 27 A 71.08

Im Umlaufverfahren getroffene Entscheidungen eines Prüfausschusses der KJM bedürfen einer von ihr beschlossenen Begründung, die darin liegen kann, dass ihre drei Mitglieder sich der Empfehlung einer Prüfgruppe der KJM oder der zuständigen Landesmedienanstalt anschließen.

Weicht ein Mitglied eines Prüfausschusses von einer solchen Empfehlung ab, so muss der Ausschuss über die Begründung beraten und beschließen. Andernfalls liegt ein absoluter Verfahrensfehler vor, der auch durch eine spätere Entscheidung und Begründung des Plenums der KJM nicht geheilt werden kann.

Zum Sachverhalt:

Die Klägerin, eine private Fernsehveranstalterin, strahlte am 30.04.2007 um 9:00 Uhr den von der FSK ab 12 Jahren freigegebenen Film „Lost Heaven“ aus.

Die Beklagte, die zuständige Landesmedienanstalt, veranlasste eine Prüfung durch eine Prüfgruppe der KJM, die am 18.9.2007 stattfand und zu dem näher begründeten Ergebnis kam, die Sendung habe gegen § 5 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 S. 3 JMStV verstoßen, so dass ein Beanstandungsverfahren und ein Bußgeldverfahren einzuleiten seien. Die Beklagte hörte die Klägerin daraufhin an und verfasste am 20.11.2007 eine „Vorlage für die KJM“, in der sie sich im Ergebnis der Prüfgruppe der KJM anschloss und eine Sendezeitbeschränkung von 20:00 bis 6:00 Uhr empfahl. In der Begründung stellte sie die Erwägungen der Prüfgruppe den Einwendungen der Klägerin in der Anhörung gegenüber.

Der Vorsitzende der KJM wies den Fall dem 44. Prüfausschuss Rundfunk zur Prüfung im Umlaufverfahren zu. Die Mitglieder des Prüfausschusses, dem Frau W. angehörte, kreuzten in ihren Faxantworten sämtlich das Kästchen an „ich stimme der Beschlussvorlage für den Prüfausschuss der zuständigen LMA unter Beachtung der Prüfempfehlung der Prüfgruppe zu“; Frau W. ergänzte unter der in der vorgedruckten Faxantwort enthaltenen Passage „unabhängig von obiger Entscheidung rege ich an (allgemeine Anmerkung)“ u.a. Folgendes: „Ich kann den Vorwurf des Senders, die Prüfgruppe habe die dramaturgische Ausgestaltung, die Figurencharakteristik, die Themenbehandlung und Präsentation nicht hinreichend berücksichtigt, durchaus nachempfinden, teile aber nicht in Gänze die der Entscheidung zugrundeliegende Analyse und Bewertung. Gleichwohl komme auch ich zu dem Schluss, dass jüngere Kinder wahrscheinlich nicht in der Lage sind, die thematische und dramaturgische Anlage des Films zu durchschauen, zu verstehen und einzuordnen, so dass einzelne Bilder und Sequenzen eine irritierende und ängstigende Wirkung entfalten könnten. [...]. Der Film hätte in der Tat der FSF vorgelegt werden müssen!“.

Daraufhin erließ die Beklagte auf Aufforderung der KJM am 1.02.2008 den angefochtenen Bescheid, in dem die Ausstrahlung des Films um 9:00 Uhr als Verstoß gegen § 5 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 S. 3 JMStV beanstandet und die von der Beklagten empfohlene Sendezeitbeschränkung festgesetzt wird. Zur Begründung der Entscheidung wird im Wesentlichen die

Begründung der „Vorlage für KJM“ vom 20.10.2007 wiederholt und auf deren Inhalt im Einzelnen Bezug genommen wird. Mit gleichem Datum erließ die Beklagte gegen die Klägerin einen Bußgeldbescheid, gegen den die Klägerin Einspruch einlegte und im Einspruchsverfahren ein Gutachten von Prof. Dr. X vorlegte, wonach einer Programmierung des Filmes im Tagesprogramm nichts entgegenstehe. Das AG Tiergarten hatte im Einspruchsverfahren seinerseits ein Gutachten des Psychologen Prof. Dr. Y eingeholt, der zu dem Ergebnis kam, dass die gezeigten animierten Gewaltszenen geeignet seien, jüngere Kinder aufgrund ihrer geringen Medienkompetenz und der Besonderheiten ihrer Informationsverarbeitung sozialer Ereignisse (vornehmliche Orientierung an Äußerlichkeiten) massiv zu beunruhigen; für ältere Kinder (10 Jahre und älter) sowie jüngere Jugendliche stelle der Film aufgrund seiner feinen Charakterzeichnungen und der sensiblen Darstellung jugendtypischer Probleme und Konflikte jedoch ein durchaus geeignetes und wertvolles Medienangebot dar. Das AG stellte das Bußgeldverfahren auf Kosten der Staatskasse ein.

Nach Erhebung der Klage bat die Beklagte mit Schreiben vom 14.07.2009 im Hinblick auf – angeblich – vom Gericht gegebene telefonische Hinweise auf mögliche Verfahrensfehler und auf das von der Klägerin beigebrachte Gutachten von Prof. Dr. X um eine Prüfung, ob eine Heilung des Fehlers durch Nachholung der Entscheidung der KJM im laufenden Gerichtsverfahren möglich sei. Der Vorsitzende der KJM erklärte seine Bereitschaft, die KJM in ihrer nächsten Sitzung vorsorglich nochmals mit dem Fall zu befassen und bat die Beklagte um Erstellung der Vorlagen für die KJM-Sitzung; dabei sollte seiner Auffassung nach an der ursprünglichen Rechtsauffassung festgehalten und der KJM-Beschluss nur vorsorglich gefasst werden, wobei „natürlich“ die Einwände im Gutachten von Prof. X entsprechend gewürdigt werden sollten. Daraufhin fertigte die Beklagte am 15.10.2009 eine Beschlussempfehlung für die KJM, dass die Ausstrahlung des Spielfilms „Lost Heaven“ am um 9:00 Uhr keinen Verstoß gegen § 5 Abs. 1 JMStV darstelle, das Verfahren einzustellen und der Beanstandungsbescheid aufzuheben sei.

Hierüber wurde in der Sitzung der KJM am 27.10.2009 von den anwesenden 12 Mitgliedern der KJM beraten. Im Protokoll der 17. Sitzung der KJM heißt es dazu. im Hinblick auf den Spielfilm „Lost Heaven“ sähen die KJM-Mitglieder die Argumente im Gutachten von Prof. Dr. X kritisch.

„Hier ist insbesondere die Argumentation im Gutachten zu nennen, dass keine nachhaltige Ängstigung oder sonstige Beeinträchtigung von jüngeren Kindern – weder durch die als Fiktion erkennbaren animierten Szenen noch durch die laut [...] zurückhaltenden Gewaltdarstellungen in der Realhandlung – anzunehmen sei. Was das psychologische Gutachten von Herrn Prof. Dr. Y betrifft, das zu einem anderen Ergebnis kommt als das Gutachten von Prof. Dr. X, hält die KJM fest, dass dieses in weiten Teilen die Einschätzung der KJM zur vorliegenden Sendung bestätigt. So stellt auch Prof. Dr. Y fest, dass jüngere Kinder den Genremix von animierten Comicszenen und realen Szenen kaum verstehen und somit die animierten Figuren mit ihren Kampfszenen, Gewalthandlungen und Verletzungen nicht richtig einordnen können und hieraus auch eine Ängstigung folgen könne. Zudem sieht Prof. Dr. Y ein hohes Ängstigungspotenzial durch die realistisch inszenierte, eindringliche Gewaltszene des tödlichen Pumaangriffs auf den Protagonisten Tim und die verzweifelte Reaktion seines Freundes Francis in der Realhandlung gegeben. Die KJM-Mitglieder berücksichtigen bei ihrer Diskussion auch explizit die ergänzende Begründung von Frau W. im Prüfausschuss-Umlaufverfahren, die ebenfalls die Auffassung vertritt, dass der Film für jüngere Kinder nicht einzuordnen sei, insbesondere da sie die themati-

sche und dramaturgische Anlage des Films nicht durchschauen und verstehen könnten. Die KJM-Mitglieder fassen nach intensiver Diskussion folgenden Beschluss: 1. Die KJM geht davon aus, dass der im Prüfausschuss der KJM im Umlaufverfahren gefasste Beschluss zu der Sendung „Lost Heaven“ ordnungsgemäß zustande gekommen ist. 2. Rein vorsorglich beschließt die KJM aufgrund erneuter Sachbefassung unter Einbeziehung des medienwissenschaftlichen Gutachtens von Prof. Dr. X und des psychologischen Gutachtens von Prof. Dr. Y: Die KJM stellt fest, dass [...] am 30.04.2007 um 9:00 Uhr der Film „Lost Heaven“ ausgestrahlt wurde, der geeignet ist, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen. Dies stellt einen Verstoß gegen § 5 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Nr. 2 JMStV dar. Es ist eine Beanstandung gegenüber dem Anbieter auszusprechen. Für künftige Ausstrahlungen wird eine Sendezeitbeschränkung auf den Zeitraum von 20:00 Uhr bis 6:00 Uhr ausgesprochen. Abstimmungsergebnis 12:0:0.“

Auf Aufforderung der KJM, ein rechtsaufsichtliches Verfahren einzuleiten, fertigte die Beklagte am 24.11.2009 ein mit Rechtsmittelbelehrung versehenes Schreiben an die Klägerin, in dem es u.a. heißt:

„... Beanstandungsbescheid vom 1.02.2008, hier: Ergänzung. ... die KJM hat am 27.10.2009 in Ergänzung ihres Beschlusses vom 18.12.2007 beschlossen: [... *es folgt der Text des oben zitierten Beschlusses vom 27.10.2009*]. Begründung: Auf die Begründung des Beanstandungsbescheides vom 1. Februar 2008 nehme ich Bezug. Der vorliegende Bescheid ergänzt diesen Beanstandungsbescheid wie folgt: Auf die gegen das Umlaufverfahren vorgebrachten Einwände im Verwaltungsstreitverfahren VG 27 A 71.08 hat sich das Plenum der KJM in seiner Sitzung am 27.10.2009 befasst. Dabei wurden in die Beratung auch die Gutachten von Prof. X und Prof. Y einbezogen.“

Nachfolgend wird die zuvor zitierte Passage aus dem Protokoll der KJM-Sitzung vom 27.10.2009 vor der Beschlussfassung wörtlich wiedergegeben.

Aus den Gründen:

Die zulässige Anfechtungsklage ist begründet. Der Bescheid der Beklagten vom 1.02.2008 in Gestalt des „Ergänzungsbescheides“ vom 24.11.2009 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).

Der Bescheid der Beklagten vom 1.02.2008 ist wegen eines absoluten Verfahrensfehlers rechtswidrig (dazu nachfolgend 1.); dieser Verfahrensfehler ist auch durch die Ergänzung vom 24.11.2009 nicht geheilt worden (nachfolgend 2.).

1.

Obwohl der der Klägerin zugestellte Beanstandungsbescheid vom 1.02.2008 eine Begründung enthält, unterliegt er einem absoluten Verfahrensmangel in Form eines Begründungsdefizits, weil der 44. Prüfausschuss der KJM für die Entscheidung keine Begründung abgegeben hat:

a) Nach § 14 Abs. 1 und 2 JMStV erfolgt die Überprüfung der Einhaltung der für Rundfunkveranstalter geltenden jugendschutzrechtlichen Bestimmungen des JMStV durch die KJM als Organ der Beklagten als zuständiger Landesmedienanstalt; die im Einzelfall getroffenen Beschlüsse der KJM sind nach § 17 Abs. 1 Sätze 4 und 5 JMStV gegenüber den anderen Or-

ganen der Beklagten bindend und deren Entscheidungen zugrundelegen. Die KJM wiederum kann ihre Beschlüsse als Plenum von 12 Sachverständigen (§ 14 Abs. 3 S. 1 JMStV) oder auch durch einen aus drei Mitgliedern der KJM gebildeten Prüfausschuss fassen; im letzteren Fall entscheidet der Prüfausschuss bei Einstimmigkeit anstelle der KJM (§ 14 Abs. 5 S. 3 JMStV).

Die KJM hat nach § 17 Abs. 1 Sätze 3 und 4 JMStV ihre Beschlüsse zu begründen, wobei in der Begründung die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen sind. Diese Begründungspflicht trifft auch die durch Prüfausschüsse getroffenen Beschlüsse. Die Kammer hat hierzu schon im Urteil vom 3. Mai 2012 – VG 27 A 341.06 (S. 13/14) – u.a. ausgeführt:

„Zwar regelt der JMStV nur in dem für das (Plenar-)Verfahren der KJM geltenden § 17 Abs. 1 JMStV ausdrücklich eine Begründungspflicht. [...] Dass eine entsprechende Regelung für die Entscheidung durch den Prüfausschuss in § 14 Abs. 5 JMStV vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich getroffen wurde, begründet jedoch keine Ausnahme von der Begründungspflicht. Bereits in der amtlichen Begründung zu § 14 Abs. 5 JMStV (abgedruckt bei Hartstein/Ring u.a., JMStV) wird die Begründungspflicht auch für die einstimmige Entscheidung des Prüfausschusses mit den gleichen Worten wie bei § 17 Abs. 1 S. 3-4 JMStV ausgedrückt (amtliche Begründung zu § 14 Abs. 5 Sätze 4 und 5); die Regelung des § 17 Abs. 1 Sätze 3 und 4 JMStV soll also angewendet werden, weil der Prüfausschuss bei Einstimmigkeit ‚anstelle der KJM‘ entscheidet, dementsprechend auch bei einstimmiger Entscheidung des Prüfausschusses der in § 17 Abs. 1 JMStV behandelte Fall der ‚Entscheidung der KJM‘ vorliegt. Zudem ergibt sich eine Begründungspflicht des Prüfausschusses auch für seine Entscheidungen bereits daraus, dass nach § 20 Abs. 2 JMStV die zuständige Landesmedienanstalt durch die KJM entsprechend den landesrechtlichen Regelungen die jeweilige Entscheidung trifft. Demzufolge handelt die KJM in dem von § 16 JMStV umschriebenen Bereich als funktionell zuständiges Organ der für die Aufsicht im privaten Rundfunk zuständigen Landesmedienanstalt. [...] Dementsprechend obliegt allein der KJM nicht nur das Treffen der Entscheidung, sondern auch die Abgabe der Begründung für die getroffene Entscheidung. Der Direktor der Beklagten hat als zuständiges Vertretungsorgan der Beklagten [...] im Rahmen des § 20 Abs. 1 JMStV dann nur noch die Aufgabe, die von der KJM getroffene begründete Entscheidung dem betroffenen Rundfunkveranstalter zu übermitteln, damit diese als Verwaltungsakt gegenüber dem betroffenen Rundfunkveranstalter vollziehbar und bindend werden kann. Ihm steht – wie aus der Bindungswirkung der nach dem Gesetz zwingend zu begründenden Beschlüsse der KJM (§17 Abs. 1 Sätze 3 und 4 JMStV) deutlich wird – jedoch nicht die Befugnis zu, die von der KJM getroffene Entscheidung inhaltlich zu verändern oder gar die erforderliche Begründung selbst abzugeben.“

Maßgeblich für das Vorliegen eines hinsichtlich der Begründung der Entscheidung verfahrensfehlerfreien Verfahrens nach dem JMStV ist demzufolge nicht, ob der gegenüber dem Rundfunkveranstalter ergangene Verwaltungsakt der Beklagten begründet worden ist, sondern ob das im Einzelfall nach der Geschäftsordnung entscheidungsbefugte Gremium der KJM – hier also der Prüfausschuss – seiner Begründungspflicht nachgekommen ist.

b) Vorliegend hat der 44. Prüfausschuss keine Begründung für seine „im Umlaufverfahren“ getroffene Entscheidung abgegeben.

aa) Das Umlaufverfahren im Prüfausschuss der KJM ist – nach den bisherigen Erfahrungen der Kammer in ständiger Praxis – dadurch gekennzeichnet, dass den Mitgliedern des Prüf-

ausschusses jeweils an ihren Dienstsitz im Hauptamt ein Sendemitschnitt sowie die bisherigen Unterlagen zum Prüffall – nämlich die vorbereitende Empfehlung der nach § 9 der Geschäftsordnung der KJM (GO-KJM) eingerichteten Prüfgruppe, die Stellungnahme der Klägerin im Rahmen ihrer Anhörung sowie die von der Beklagten mit Begründung und Entscheidungsvorschlag gefertigte „Stellungnahme für KJM“ (hier vom 20.11.2007) übersandt wurden. (...) Die Mitglieder des Prüfausschusses senden sodann innerhalb der ihnen gesetzten Frist an die KJM-Stabsstelle eine auf ihren Namen lautende, vorgedruckte Faxantwort zurück, die im vorliegenden Fall unter der Überschrift „Ich stimme der Beschlussvorlage für den Prüfausschuss der zuständigen LMA unter Beachtung der Prüfempfehlung der Prüfgruppe“ die drei Kästchen „zu/nicht zu. Begründung bei Nichtzustimmung/Antrag auf Entscheidung in einer Sitzung der KJM, weil“ enthält und auf der Rückseite ein weiteres Kästchen „unabhängig von obiger Entscheidung rege ich an (Allgemeine Anmerkung:)“ enthielt; jedes Mitglied des Prüfausschusses kreuzt dabei – mindestens – das nach seiner Wertung passende Kästchen an und leistet seine Unterschrift. Eine Kommunikation der Mitglieder des Prüfausschusses untereinander ist bei dieser Verfahrensweise offensichtlich nicht vorgesehen. Die Kammer hat bereits in vorangegangenen Entscheidungen dieses Verfahren als nicht den rechtlichen Anforderungen an eine Gremienentscheidung entsprechend angesehen, weil die Ausschussmitglieder untereinander keine Kenntnis von den jeweils getroffenen Wertungen erhalten und somit ein Austausch von Argumenten unter den Mitgliedern des Ausschusses nicht stattfinden kann; vielmehr stellt das Verfahren sich als „Summe von parallelisierten Einzelentscheidungen“ dar (vgl. grundlegend Urteil vom 28.01.2009 – VG27 A 61.07 – 3 c (1) der Entscheidungsgründe [S. 21 des amtlichen Umdrucks, jurisRdNr. 56]). Dabei verkennt die Kammer nicht, dass die vom Gesetz (§ 14 Abs. 3 i.V.m. Abs. 5 S. 2 JMStV) vorgegebene Besetzung der Prüfausschüsse mit hauptamtlich an anderen Stellen beschäftigten Personen in der Praxis das Idealbild einer Gremienentscheidung – gemeinsame Beratung und Abstimmung, gemeinsam erstellte Entscheidungsbegründung – schon aus terminlichen Gründen kaum zulassen dürfte. Deshalb ist nach der Rechtsprechung der Kammer die Bezugnahme auf die dem Prüfausschuss vorgelegten Vorlagen (vorbereitende Empfehlung der Prüfgruppe, Stellungnahme der zuständigen Landesmedienanstalt) auch hinsichtlich der Entscheidungsbegründung – allerdings unter der Voraussetzung, dass die Bezugnahme so genau ist, dass sich hieraus eindeutig der Inhalt der Begründung ergibt – zulässig (vgl. Urteil vom 3.05.2012 – VG 27 A 341.06 – S. 12 des amtlichen Umdrucks).

bb) Vorliegend kann dahinstehen, ob die Mitglieder des Prüfausschusses durch Ankreuzen des Kästchens „Ich stimme der Beschlussvorlage für den Prüfausschuss der zuständigen LMA unter Beachtung der Prüfempfehlung der Prüfgruppe zu“ angesichts des Umstandes, dass jede der beiden genannten Vorlagen eine Begründung enthält, eine für die Eindeutigkeit des Inhalts der von ihnen zu treffenden Entscheidungsbegründung genügende Bezugnahme vorgenommen haben. Denn die erforderliche Gremienentscheidung des Prüfausschusses über die Begründung der (einstimmigen) Entscheidung liegt nicht vor:

Aus dem Zusatz, den Frau W. auf der Rückseite des Faxvordrucks vorgenommen hat, wird deutlich, dass jedenfalls sie die Begründung der Prüfempfehlung der Prüfgruppe nicht in vollem Umfang teilt. Dabei ist es unerheblich, dass dieser Zusatz unter der Rubrik „allgemeine Anmerkung“ erfolgt ist, denn tatsächlich enthält er eine eigenständige, gerade nicht die Begründungen der Vorlagen in vollem Umfang bestätigende Begründung für die Zustimmung

zur Beschlussempfehlung der Beklagten und damit nicht nur eine „allgemeine Anmerkung“. Hinzu kommt, dass die vorgedruckte Faxantwort für das bei Zustimmung anzukreuzende Kästchen in Verkennung der gesetzlichen Begründungspflicht keine weitere Erklärung vorsieht, so dass das jeweilige Mitglied des Prüfausschusses bei Zustimmung zum Entscheidungsvorschlag Raum für eigene Modifikationen bei der Begründung seiner Entscheidung dort nicht findet. Da somit eine einstimmige Begründung der Mitglieder des Prüfausschusses für ihre Entscheidung durch bloße Bezugnahme auf die Vorlagen nicht vorliegt, hätte der Prüfausschuss über die – gesetzlich notwendige, § 17 Abs. 1 Sätze 3 und 4 JMStV – Begründung der Gremienentscheidung beraten müssen. Dies ist jedoch nicht geschehen. Soweit die Beklagte in diesem Zusammenhang vorträgt, dass nach § 14 Abs. 5 S. 2 JMStV für die Bindungswirkung des Beschlusses des Prüfausschusses nur Einstimmigkeit bei der Entscheidung, nicht aber Einstimmigkeit bei der Begründung der Entscheidung vorgesehen sei, verkennt sie, dass es vorliegend bereits an der erforderlichen Gremienentscheidung über die Begründung der Entscheidung fehlt. Denn die beiden anderen Mitglieder des Prüfausschusses sind über die Bemerkung von Frau W. in ihrer Faxantwort nicht informiert worden und konnten deshalb nicht darüber entscheiden, ob auch sie die in ihren Antworten enthaltene Bezugnahme auch auf die Begründung beider Vorlagen revidieren sollen. Es kann daher offen bleiben, ob das Einstimmigkeitserfordernis für eine an die Stelle der KJM-Plenarentscheidung tretende Entscheidung des Prüfausschusses nach § 14 Abs. 5 S. 2 JMStV nur die Entscheidung selbst und nicht auch die nach § 17 Abs. 1 Sätze 3 und 4 JMStV erforderliche Begründung der Entscheidung betrifft.

c) Der Begründungsmangel ist auch nicht entsprechend § 46 VwVfG unbeachtlich. Denn § 46 VwVfG findet keine Anwendung auf absolute Verfahrensfehler (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl., RdNr. 18 zu § 46). Um einen solchen absoluten Verfahrensfehler handelt es sich vorliegend, weil der Gesetzgeber einerseits die Entscheidungskompetenz für die abschließende Beurteilung von Angeboten nach dem JMStV (§ 16 S. 1 JMStV) der KJM als schon nach ihrer gesetzlichen Besetzung mit besonderem Sachverstand ausgestattetem Gremium übertragen hat, so dass nicht nur die von diesem Gremium getroffene Entscheidung, sondern auch die vom Gesetz verlangte Begründung dieser Entscheidung unvertretbar ist und andererseits nach der Konzeption des JMStV die KJM nur verwaltungsintern als Organ der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt, jedoch nicht als Verfahrensbeteiligter im Sinne des § 13 VwVfG tätig wird. Damit ist das Vorliegen einer vom Entscheidungsgremium – also der KJM oder des an ihrer Stelle entscheidenden Prüfausschusses – stammenden Begründung essentiell für die Rechtmäßigkeit einer von der jeweiligen Landesmedienanstalt erlassenen Aufsichtsmaßnahme nach dem JMStV, ohne dass letztere auf das Verfahren der KJM Einfluss nehmen kann (so schon Urteil vom 3.05.2012 – VG 27 A 341.06 – S. 15 des amtlichen Umdrucks, vgl. auch Urteil vom 22.5.2012 – VG 27 K 339.10 – S. 10/11 zu den Folgen des Fehlens einer Begründung der ZAK).

2.

Der Verfahrensfehler bei Erlass des Beanstandungsbescheides vom 1.02.2008 ist auch nicht durch den „Ergänzungsbescheid“ vom 24.11.2009 entsprechend § 45 VwVfG geheilt worden.

a) Der „Ergänzungsbescheid“ vom 24.11.2009 stellt trotz der ihm angehängten Rechtsmittelbelehrung keinen Verwaltungsakt dar, denn eine eigenständige Regelung sollte mit ihm nicht

getroffen werden. Dies ergibt sich bereits aus der eingangs verwendeten Formulierung „die KJM hat am 27.10.2009 in Ergänzung ihres Beschlusses vom 18.12.2007 beschlossen ...“ und den anfangs der Begründung enthaltenen Sätzen „Auf die Begründung des Beanstandungsbescheides vom 1.02.2008 nehme ich Bezug. Der vorliegende Bescheid ergänzt diesen Beanstandungsbescheid wie folgt: ...“. Ziel des „Ergänzungsbescheides“ ist es bei der gebotenen objektiven Auslegung vom Empfängerhorizont her (§§ 157, 133 BGB) lediglich, den Beanstandungsbescheid vom 1.02.2008 „rein vorsorglich“ durch Einbeziehung des Beschlusses des KJM-Plenums vom 27.10.2009 in seiner Begründung zu ergänzen. Als nachträgliche Änderung, nämlich Ergänzung, allein der Begründung des Beanstandungsbescheides vom 1.02.2008 ist der „Ergänzungsbescheid“ Gegenstand der gegen den ersteren Bescheid gerichteten Anfechtungsklage; einer weiteren Anfechtungsklage hinsichtlich des „Ergänzungsbescheides“ bedarf es daher nicht, und eine solche liegt auch nicht vor.

b) Eine Heilung des Begründungsmangels im Beanstandungsbescheid vom 1.02.2008 ist durch die vorsorgliche Ergänzung mit dem Beschluss des KJM-Plenums vom 27.10.2009 jedoch nicht erfolgt:

c) aa) Nach § 45 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 VwVfG kann das Fehlen einer Begründung in einem Verwaltungsakt dadurch geheilt werden, dass die erforderliche Begründung nachträglich – bis zum Abschluss der letzten gerichtlichen Tatsachenentscheidung – gegeben wird. Dabei erfasst die Heilungsregelung nur das Fehlen (bzw. die unvollständige Wiedergabe) einer gesetzlich vorgeschriebenen Begründung, die Heilung erfolgt durch nachträgliche Bekanntgabe der (vollständigen) Gründe, die für den Erlass des Verwaltungsaktes tatsächlich maßgebend waren (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl. 2008, RdNr. 18 zu § 45; Schemmer in Bader/Ronellenfisch, VwVfG, 2010, RdNr.28/29 zu § 45).

§ 45 VwVfG ist vorliegend allerdings nur entsprechend anwendbar, weil die Begründung der Entscheidung – wie zuvor ausgeführt – nicht der im Verwaltungsprozess auftretenden Beklagten, sondern der KJM obliegt, deren Entscheidungen und Entscheidungsbegründungen erst danach durch die zwingende Umsetzung durch die Beklagte im Außenverhältnis zum Rundfunkveranstalter Bedeutung erlangen. Dementsprechend kann nur das entscheidungsbefugte und damit (§17 Abs. 1 S. 3, 4 JMStV) auch für die Begründung seiner Entscheidung zuständige Organ der Beklagten den im Fehlen der Begründung liegenden Verfahrensfehler durch nachträgliche Abgabe der für die Entscheidung tatsächlich maßgeblichen Begründung heilen. Jedoch lag vorliegend der Verfahrensfehler nicht darin, dass der Prüfausschuss die (vorhandene) Begründung seiner Entscheidung nicht abgegeben hat, sondern – dem vorgelegt – darin, dass es bereits an der erforderlichen Gremienentscheidung über die Begründung fehlt (vgl. oben 1 b) bb)), so dass für die getroffene Entscheidung von vornherein keine Gründe vorhanden waren, demzufolge bisher keine Begründungssubstanz besteht, deren nachträgliche Bekanntgabe entsprechend § 45 Abs.1 Nr. 2 VwVfG zu einer Heilung des Begründungsmangels führen könnte. Aus diesem Grunde hat die Kammer bisher das Fehlen einer Gremienentscheidung über die Begründung als unheilbaren absoluten Verfahrensfehler bezeichnet (vgl. Urteil vom 3.5.2012 – VG 27 A 341.06– S. 15 des amtlichen Umdrucks, Urteil vom 22.05.2012 – VG 27 K 339.10- S. 10/11 des amtlichen Umdrucks).

bb) Auch der Beschluss des KJM-Plenums vom 27.10.2009 ist aus mehreren Gründen nicht geeignet, den absoluten Verfahrensfehler des Begründungsmangels bei Erlass des Beanstandungsbescheides zu heilen.

Bereits vor dem Hintergrund, dass die Heilung nach § 45 Abs. 1 Satz 2 VwVfG an die fehlende Bekanntgabe der bei Erlass des Verwaltungsaktes tatsächlich schon vorhandenen Gründe anknüpft, erscheint es höchst fragwürdig, ob eine nachträgliche Gremienentscheidung überhaupt eine Heilung des Begründungsmangels bewirken kann. Selbst wenn von Letzterem ausgegangen würde, läge es nahe, dass nur das Gremium, das für die Entscheidung selbst zuständig war – hier also der Prüfausschuss in derselben Besetzung – und damit der gesetzlichen Begründungspflicht unterliegt, die erforderliche Begründung nachträglich abgeben kann. Dass das KJM-Plenum die Entscheidung des Prüfausschusses – auch hinsichtlich der Begründung – nicht ersetzen kann, folgt bereits aus der Befugnis, bei Einstimmigkeit anstelle der KJM zu entscheiden (§ 14 Abs. 5 S. 3 JMStV).

Zudem hat das KJM-Plenum seinen Beschluss vom 27.10.2009 selbst nicht in der nach § 17 Abs. 1 S. 3, 4 JMStV erforderlichen Weise begründet: Dem Protokoll der KJM-Sitzung ist zwar eine Diskussion und Abstimmung zu entnehmen, jedoch keine Einigung des Gremiums auf eine Begründung für seine Entscheidung. Eine im Gremium abgestimmte Begründung für die Entscheidung des KJM-Plenums war insbesondere schon deshalb erforderlich, weil es hier keine Vorlage gab, auf deren Inhalt eine Verweisung zur Begründung der Entscheidung möglich gewesen wäre: Die Vorlage der Beklagten vom 15.10.2009 empfahl und begründete eine Einstellung des Verfahrens gegenüber der Klägerin und war deshalb von vornherein nicht geeignet, die Begründung für den gegenteiligen Beschluss des KJM-Plenums zu liefern. Die – vor der Beschlussfassung – erfolgte Diskussion im Gremium stellt jedoch noch keine Begründung für den nachfolgenden Beschluss dar (vgl. dazu auch Urteil vom 22.05.2012 – VG 27 K 339.10 – S. 9/10 des amtlichen Umdrucks).

Letztlich steht einer Heilung des Begründungsmangels des Beanstandungsbescheides vom 1.02.2008 auch noch entgegen, dass die im „Ergänzungsbescheid“ vom 24.11.2009 vorhandene Begründung von vornherein nicht geeignet ist, eine Heilung entsprechend § 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG zu bewirken. Indem sich diese Begründung u.a. mit dem erst nach Erlass des Beanstandungsbescheides eingeholten Gutachten von Prof. X und Prof. Y befasst, stellt sie auf nachträglich eingetretene Sachaspekte ab; es handelt sich deshalb nicht um die zur Heilung erforderliche Nachholung einer bereits bei Erlass des Verwaltungsaktes vorhandenen Begründung, sondern um das Nachschieben neuer Gründe, die die getroffene Entscheidung rechtfertigen sollen. Ein solches Nachschieben von neuen Gründen ist – ungeachtet seiner prozessualen Zulässigkeit – nicht zur Heilung von Begründungsmängeln im angefochtenen Bescheid geeignet; vielmehr steht es einer Behörde frei, den angefochtenen Bescheid aufzuheben und einen auf die nachgeschobenen Gründe gestützten Verwaltungsakt zu erlassen.

Anm. d. Red.: Zum Umlaufverfahren der KJM und zu der vom VG Berlin für zulässig gehaltenen Vorbereitung ihrer Beschlüsse durch Prüfgruppen s. H. Schumann, tv diskurs 1/2010, S. 101 ff.