VGH München, Urteil v. 14.02.2020 – 7 B 18.56

Titel:

Zuständigkeit für Zwangsgeldandrohung zur Durchsetzung einer jugendmedienschutzrechtlichen Maßnahme

Normenketten:

RStV § 35 Abs. 2
JMStV § 14 Abs. 1, Abs. 2, § 16, § 20 Abs. 1, Abs. 2, § 20 Abs. 4
BayVwZVG Art. 23 Abs. 1, Art. 31, Art. 36
VwGO § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4, § 113 Abs. 1 S. 1
BayMG Art. 10 Abs. 1 S. 3
TMG § 7 Abs. 1
VwGO § 113 Abs. 1 S. 1, § 132 Abs. 2 Nr. 1

Leitsatz:

Die Entscheidung über die Androhung von Zwangsgeld zur Durchsetzung einer jugendmedienschutzrechtlichen Maßnahme gegenüber einem Anbieter von Telemedien obliegt der KJM als funktionell zuständigem Organ. Eine von der Landesmedienanstalt ohne vorherige Beschlussfassung durch die KJM erlassene Zwangsgeldandrohung ist rechtswidrig. (Rn. 22 – 43)

Schlagworte:

Entscheidung über die Androhung von Zwangsgeld, Anordnungsbehörde, funktionelle Organzuständigkeit der KJM, Jugendschutz, Untersagung, Widerruf, Zwangsgeldandrohung, Landesmedienanstalt

Vorinstanz:

VG Würzburg, Urteil vom 23.02.2017 – W 3 K 16.1292

Rechtsmittelinstanz:

BVerwG Leipzig, Urteil vom 20.04.2021 – 6 C 6.20

Weiterführende Hinweise:

Revision zugelassen

Fundstellen:

BeckRS 2020, 4564
LSK 2020, 4564
MMR 2020, 352

Tenor

I. Die Berufung wird zurückgewiesen.

II. Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, falls nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

1
Die Beklagte wendet sich gegen die Aufhebung einer von ihr ohne vorherige Beschlussfassung der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) erlassenen Zwangsgeldandrohung.

2

Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Würzburg war der Streit zwischen den Beteiligten über die Rechtmäßigkeit des Bescheids vom 28. Januar 2013, mit dem die Beklagte unter Anordnung des Sofortvollzugs (Ziffer 3 des Bescheids) bestimmte, näher festgestellte Inhalte des klägerischen Telemedienangebots www… missbilligt (Ziffer 1 des Bescheids) sowie dem Kläger die Verbreitung und Zugänglichmachung der Verlinkung auf die Seite www… im Rahmen des Angebots www… untersagt hatte (Ziffer 2 des Bescheids). In Ziffer 4 des streitgegenständlichen Bescheids hatte die Beklagte dem Kläger für den Fall, dass er nach dem 31. Januar 2013 im Rahmen des Angebots www… auf die Seite www… verlinkt, ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000,-- Euro angedroht. Für den Bescheid waren Gebühren in Höhe von 1.750 Euro sowie Auslagen in Höhe von 3,45 Euro erhoben worden (Ziffer 6 des Bescheids).

3
Mit Urteil vom 23. Februar 2017 wies das Verwaltungsgericht die Klage gegen Ziffer 1 und 2 des Bescheids vom 28. Januar 2013 ab. Hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung in Ziffer 4 sowie hinsichtlich eines Teils der Ziffer 6 gab das Verwaltungsgericht der Klage statt und hob den Bescheid insoweit auf. Das Verwaltungsgericht ist der Auffassung, dass die Beklagte zum Ausspruch der Zwangsgeldandrohung ohne vorherige Beschlussfassung der KJM nicht befugt gewesen und dieser daher rechtswidrig erfolgt sei. Der Wille des Gesetzgebers sei es gewesen, dass die KJM als sachverständiges Gremium auch für die Festlegung der erforderlichen Rechtsfolgen zuständig sei. Darunter würden auch die Auswahl und die konkrete Ausgestaltung des Zwangsmittels zur Durchsetzung des Grundverwaltungsakts fallen.

4
Auf Antrag der Beklagten hat der Verwaltungsgerichtshof die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts mit Beschluss vom 5. Januar 2018 zugelassen, soweit es in Nr. I die Aufhebung der Zwangsgeldandrohung betrifft. Den Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung lehnte der Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 5. Januar 2018 - 7 ZB 18.31 - ab.

5
Die Beklagte beantragt im Berufungsverfahren,

6
das Urteil des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 23. Februar 2017 in Nr. I dahingehend abzuändern, dass die Klage auch hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung in Ziffer 4 des Bescheids vom 28. Januar 2013 abgewiesen wird.

7
Bereits die vom Senat in seinem Beschluss vom 25. Oktober 2011 - 7 CS 11.1070 - der KJM zugesprochene Kompetenz, als zuständiges Organ auch über eine Anordnung des Sofortvollzugs nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO entscheiden zu müssen, gehe über die der KJM durch den Gesetzgeber in § 16 Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) zugewiesenen Befugnisse hinaus. Mit der Befugnis der KJM, über die „konkrete Sanktion“ zu entscheiden, sei nicht zugleich die Befugnis verbunden, über sämtliche Maßnahmen anstelle des jeweils zuständigen Exekutivorgans der Landesmedienanstalten zu entscheiden, vor allem, soweit sich die Maßnahmen nicht unmittelbar aus dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, sondern aus sonstigen Rechtsgrundlagen - wie etwa bei Zwangsvollstreckungsmaßnahmen - ergäben. Eine derart weite Auslegung der der KJM zuerkannten Befugnisse sei contra legem und lasse die Bedeutung der KJM als sachverständiges Gremium unberücksichtigt. Denn Maßnahmen des Vollzugs und insbesondere - für das vorliegende Verfahren bedeutsam - der Zwangsvollstreckung setzten kein spezielles Fachwissen im Jugendschutz voraus, sondern forderten ausschließlich rechtliches Wissen. Derart rein normativ zu beurteilende Maßnahmen oblägen der vollen gerichtlichen Überprüfung und bedürften nicht des Einsatzes eines Sachverständigengremiums. Zudem ließe sich Jugendschutz nicht mehr effektiv durchsetzen, wenn sich die KJM nicht auf ihre originäre Aufgabe der Feststellung von Verstößen gegen den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag konzentrieren könnte, sondern sie jedwede zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen erforderlichen Maßnahmen nach 16 zum Teil unterschiedlichen Landesverwaltungsverfahrens- und Vollstreckungsgesetzen rechtlich selbst bewerten und beschließen müsse. Dass es sich bei der Entscheidung über die Anordnung des Sofortvollzugs nicht um eine wertende, gerade dem Sachverständigengremium KJM übertragene Befugnis handele, belege die jüngst in Kraft getretene Neufassung von § 20 Abs. 5 Satz 3 JMStV. Dieser sehe vor, dass bei Verstößen gegen § 4 JMStV „Widerspruch und Anfechtungsklage des Anbieters von Telemedien keine aufschiebende Wirkung“ haben. Gemäß der Begründung zur Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags diene die

Einführung dieser Bestimmung einer Verfahrensbeschleunigung bei schweren, noch andauernden Verstößen. Hier weise sich der Gesetzgeber somit die Kompetenz zu, über die “Vollziehbarkeit“ selbst zu entscheiden. Es sei nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber insoweit die Befugnisse der KJM beschränken und an die Stelle der wertenden Entscheidung der KJM eine gesetzliche Vorgabe stellen wollte.

8

Hinzukomme, dass das Verwaltungsgericht und der Senat von einem unzutreffenden Maßnahmenbegriff in § 20 JMStV ausgingen. Auch wenn der V. Abschnitt des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags mit „Vollzug für Anbieter mit Ausnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ überschrieben sei, trenne der Gesetzgeber ersichtlich zwischen Aufsicht (durch die KJM) einerseits und Vollzug der aufsichtlichen Maßnahme (durch die Landesmedienanstalt) andererseits. Bestandteil der Vollziehung wiederum seien Vollstreckungsmaßnahmen, wie die Androhung und Festsetzung von Zwangsgeld. Zuständig für die Aufsicht über den Anbieter seien die Landesmedienanstalten (§ 14 Abs. 1 JMStV), für die die KJM gemäß § 20 Abs. 2 und 4 JMStV „als funktionell zuständiges Organ nach diesem Staatsvertrag“ zu entscheiden habe. Für die Aufsicht über - hier inmitten stehende - Telemedienanbieter enthalte § 20 Abs. 4 JMStV eine Rechtsfolgenverweisung auf § 59 Abs. 2 bis 4 RStV (richtig: Abs. 3 bis 5). Aufgabe der KJM sei damit nicht allein die jugendmedienschutzrechtliche Beurteilung eines Angebots, sondern auch die Wahl des nach Auffassung der KJM angemessenen Sanktionsmittels (z.B. Untersagung, Sperrung). Mit der Rechtsfolgenverweisung sei abschließend festgelegt, welche „jeweiligen Entscheidungen“ - ein Unterbegriff zu den in § 20 Abs. 1 JMStV genannten „erforderlichen Maßnahmen“ - die KJM treffen könne, nämlich ausschließlich die in § 59 Abs. 3 bis 5 RStV beschriebenen Sachentscheidungen. Nicht zuständig sei die KJM hingegen für Verfahrensentscheidungen; diese seien Aufgabe des Exekutivorgans der zuständigen Landesmedienanstalt. Es sei keineswegs so, dass der Gesetzgeber alle auf der Grundlage des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags zu treffenden Entscheidungen und sonstigen Maßnahmen alleine der KJM als funktionell zuständigem Organ der Landesmedienanstalten übertragen habe. Dies ergebe sich beispielsweise aus § 17 Abs. 1 Satz 6 sowie § 24 Abs. 6 JMStV. Die Androhung und Festsetzung eines Zwangsgelds sei ausschließlich normativ zu beurteilen und erfordere insoweit keine jugendschutzrechtliche Fachkompetenz. Die Höhe des angedrohten und festgesetzten Zwangsgelds unterliege der vollständigen gerichtlichen Überprüfung. Insofern bedürfe es nicht einer sachverständigen Entscheidung der KJM, die nach der Gesetzeslage aus 12 Sachverständigen bestehe. Anders als die sachverständige Beurteilung eines Angebots durch die KJM (das „ob“ der Verletzung der Bestimmungen des Jugendmedienschutzrecht-Staatsvertrags) unterliege die von der KJM sodann verhängte aufsichtliche Maßnahme - wie etwa eine Beanstandung oder eine Untersagung (das „wie“ der Sanktion) - der vollen gerichtlichen Kontrolle insbesondere im Hinblick darauf, ob die von der KJM gewählte Sanktion dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspreche. Es widerspreche jedoch der Funktion eines Sachverständigengremiums, wenn dessen Entscheidungen gerichtlich vollumfänglich dahingehend überprüfbar seien, ob der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eingehalten sei. Dass das von der KJM gewählte Sanktionsmittel der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliege, beruhe ausschließlich darauf, dass die diesbezügliche Befugnis der KJM ausdrücklich zugewiesen worden sei. Für den Vollzug bzw. die Zwangsvollstreckung der durch Bescheid der jeweiligen Landesmedienanstalt verfassten Beschlüsse der KJM gelte dies jedoch mangels entsprechender gesetzlicher Bestimmungen nicht. Die Androhung eines Zwangsgelds trage immer das Risiko in sich, dass dieses im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung als dem Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht (mehr) entsprechend angesehen werde. Dies führe zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Vollziehung/Vollstreckung der Sanktion. Bei der Forderung einer weiteren Gremienentscheidung bestehe die Gefahr, Jugendschutz nicht mehr effektiv durchsetzen zu können. Dies laufe dem Beschleunigungsgrundsatz im Jugendmedienschutzrecht entgegen, der eine erhebliche Bedeutung habe.

9

Zudem werde auf den Beschluss des Senats vom 18. Februar 2019 - 7 C 18.2378 - verwiesen, in dem der Senat wohl davon ausgehe, dass die Zwangsvollstreckung der Landesmedienanstalt als Vollzugsorgan obliege. In dem Beschluss habe der Senat dokumentiert, dass der von der Landeszentrale ohne Beteiligung der ZAK erlassene „Zwangsgeldbescheid“, den das Gericht durch Anordnung einer Ersatzzwangshaft durchsetzen sollte, rechtmäßig gewesen sei. Die ZAK habe in diesem Fall ausschließlich den Widerruf einer nach § 20a RStV erteilten Zulassung beschlossen. Es sei nicht ersichtlich, warum kein Gleichlauf zwischen den Organen ZAK und KJM bestehen sollte.

10
Der Kläger beantragt,

11
die Berufung zurückzuweisen.

12
Die Beteiligten haben ihr Einverständnis mit einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren erklärt (vgl. Schriftsätze vom 8.4.2019 und 12.4.2019 bzw. 2.1.2020).

13
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

14
Der Senat entscheidet gemäß § 125 Abs. 1 Satz 1, § 101 Abs. 2 VwGO mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung.

15
Die zulässige Berufung der Beklagten hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat Ziffer 4 des Bescheids der Beklagten vom 28. Januar 2013 zu Recht aufgehoben, weil die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) als funktionell zuständiges Willensbildungsorgan nicht zuvor über die Androhung des Zwangsgelds entschieden hat. Die Zwangsgeldandrohung der Beklagten in Ziffer 4 des streitgegenständlichen Bescheids ist daher rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Da das Verwaltungsgericht der Klage insoweit zu Recht stattgegeben hat, war die Berufung der Beklagten zurückzuweisen.

A.

16
Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass die KJM das für die Entscheidung über die streitgegenständliche Androhung von Zwangsgeld funktionell zuständige Organ der Beklagten ist. Zwar hat die Beklagte als nach § 20 Abs. 1 und 6 Satz 1, § 14 Abs. 1 JMStV i.V.m. Art. 10 Abs. 1 Satz 3 BayMG zuständige Landesmedienanstalt zu Recht die Zwangsgeldandrohung im Außenverhältnis gegenüber dem Kläger, einem Anbieter von Telemedien, verfügt. Sie hätte jedoch auch vor Erlass der streitgegenständlichen Zwangsgeldandrohung die Entscheidung der KJM einholen müssen. Die Zuständigkeit der KJM, als nach § 20 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. § 16 Satz 2 Nr. 1 JMStV funktionell zuständiges Organ - entsprechend § 59 Abs. 3 RStV und unter Beachtung von § 7 Abs. 1 TMG - über die erforderliche Maßnahme gegenüber dem Anbieter zu entscheiden, umfasst im Innenverhältnis zwischen Beklagter und KJM auch die Entscheidung über die Androhung von Zwangsgeld.

17
I. Gemäß Art. 36 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 31 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (VwZVG) muss ein Zwangsgeld schriftlich angedroht werden. Die Androhung des Zwangsgelds ist ein Leistungsbescheid i.S.d. Art. 23 Abs. 1 VwZVG (Art. 31 Abs. 3 Satz 2 VwZVG); nach Art. 36 Abs. 2 VwZVG beträgt das Zwangsgeld mindestens 15 und höchstens 50.000 Euro und soll das wirtschaftliche Interesse, das der Pflichtige an der Vornahme oder am Unterbleiben der Handlung hat, erreichen. Reicht das gesetzliche Höchstmaß hierzu nicht aus, so kann es überschritten werden. Das wirtschaftliche Interesse des Pflichtigen ist nach pflichtgemäßem Ermessen zu schätzen.

18
Zuständig für die Androhung von Zwangsgeld ist nach Art. 30 Abs. 1 Satz 1 VwZVG die Anordnungsbehörde. Diese vollstreckt demnach ihre Verwaltungsakte innerhalb ihres Bereichs grundsätzlich selbst. Anordnungsbehörde ist die Behörde, die den zu vollstreckenden Verwaltungsakt erlassen hat (§ 20 Nr. 1 VwZVG). Wer Anordnungsbehörde ist, bestimmt sich somit grundsätzlich nach den Vorschriften, nach denen sich die Zuständigkeit für den Erlass des zu vollstreckenden Verwaltungsakts richtet. Dies gilt auch für die Frage, welches Organ einer Juristischen Person des öffentlichen Rechts im Innenverhältnis die Entscheidung über die Androhung von Zwangsgeld zu treffen hat.

19

II. Ob von der Organzuständigkeit der KJM für die gegenüber dem Kläger getroffene Sachentscheidung weitere Nebenentscheidungen umfasst sind, ist weder in § 20 Abs. 4 Satz 1 noch in § 16 Satz 2 Nr. 1 JMStV oder im vorliegend entsprechend anwendbaren § 59 Abs. 3 RStV ausdrücklich geregelt. Durch Auslegung ist daher unter Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Landesmedienanstalt und KJM sowie deren Aufgabenverteilung zu ermitteln, ob sich die Organkompetenz der KJM für die Sachentscheidung auch auf die Entscheidung über die streitgegenständliche Zwangsgeldandrohung erstreckt.

20
1. Das Verhältnis von Landesmedienanstalt und KJM sowie die Aufgabenverteilung zwischen beiden ergeben sich aus den Regelungen der Abschnitte IV. und V. des Jugendschutzmedien-Staatsvertrags, deren §§ 14 bis 21 grundsätzlich nur für länderübergreifende Angebote gelten (§ 13 JMStV). Nach § 14 Abs. 1 Satz 1 JMStV überprüft die zuständige Landesmedienanstalt die Einhaltung der für die Anbieter geltenden Bestimmungen nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Sie trifft entsprechend den Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags die jeweiligen Entscheidungen (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 2 JMStV). Die nach § 14 Abs. 2 Satz 1 JMStV gebildete KJM dient der Landesmedienanstalt als Organ bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (vgl. § 14 Abs. 2 Satz 2 JMStV). Die KJM ist neben ZAK, GVK und KEK eines der in § 35 Abs. 2 Satz 1 RStV genannten vier zentralen Entscheidungsorgane, die der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt als Organe bei der Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben nach dem Rundfunkstaatsvertrag bzw. dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag dienen (vgl. § 35 Abs. 2 Satz 1 und 2 bzw. § 14 Abs. 2 Satz 2 JMStV). Den zentralen Organen sind in diesen Bereichen wichtige Teilaufgaben zur Erledigung übertragen.

21
2. Willensbildungs- und Entscheidungsorgan der zuständigen Landesmedienanstalt ist nach den Regelungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags unzweifelhaft die KJM (vgl. § 14 Abs. 2 Satz 2, § 16 sowie § 20 Abs. 2 und 4 JMStV; vgl. auch Bornemann in Bornemann/Erdemir, JMStV, 1. Aufl. 2017, § 20 Rn. 22 für sog. Sachentscheidungen). Die zuständige Landesmedienanstalt trifft die erforderlichen Maßnahmen gegenüber den Veranstaltern von Rundfunk bzw. den Anbietern von Telemedien (§ 20 Abs. 2 bzw. 4 JMStV) ausschließlich im Rahmen der Organkompetenz der KJM nach § 16 JMStV. Der Struktur der KJM als Sachverständigengremium entspricht ihre Zuständigkeit für die Beurteilung von Angeboten nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (vgl. § 16 Satz 1 JMStV). § 16 Satz 2 JMStV zählt die einzelnen Aufgaben der KJM in einem nicht abschließenden Katalog („insbesondere“) auf. Die Beschlüsse der KJM sind gegenüber den anderen Organen der zuständigen Landesmedienanstalt bindend und deren Entscheidungen zugrunde zu legen (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 5 und 6 JMStV). Für die Umsetzung der Entscheidung der KJM in eine hoheitliche Maßnahme mit Außenwirkung gegenüber dem Anbieter ist dagegen die Landesmedienanstalt zuständig (vgl. Bornemann in Bornemann/Erdemir a.a.O. Rn. 22 für sog. Sachentscheidungen).

22
3. Bereits der Wortlaut der entsprechenden Regelungen im IV. und V. Abschnitt des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags spricht dafür, dass die KJM nicht ausschließlich für die Beurteilung der Angebote im engeren Sinne zuständig ist, sondern auch für die Frage, welche rechtlichen Konsequenzen für den Anbieter aus dieser Beurteilung folgen sollen. Aus der systematischen Zusammenschau zwischen der Generalermächtigung des § 14 Abs. 2 Satz 2 JMStV, der Zuständigkeitsregelung des § 16 JMStV, der Organisationsvorschrift des § 17 JMStV und der Aufsichts-/Befugnisnorm des § 20 Abs. 2 JMStV (für Veranstalter von Rundfunk) bzw. § 20 Abs. 4 JMStV (für Anbieter von Telemedien) ergibt sich zudem, dass die KJM als Organ auch für zu treffende Nebenentscheidungen zuständig sein soll.

23
a) § 16 JMStV dient der Auflistung der Zuständigkeiten der KJM und damit der Definition ihrer Rolle (Cole/Weinand in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, RStV/JMStV, Stand Dezember 2019, § 16 Rn. 1). Indem der KJM in § 16 Satz 1 JMStV die Zuständigkeit für die abschließende Beurteilung von Angeboten nach dem Staatsvertrag zugesprochen wird, hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, welche Rolle der KJM im Aufsichtssystem zufällt. Sie hat grundsätzlich eine Letztentscheidungskompetenz bei der Bewertung von Angeboten auf ihre Vereinbarkeit mit den jugendschützenden Regelungen und zwar insbesondere auch gegenüber den Landesmedienanstalten (Cole/Weinand in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/ Cole/Wagner, a.a.O., § 16 Rn. 5). Mit Blick auf die

Landesmedienanstalten bedeutet dies, dass es alleine auf die Entscheidung der KJM und nicht auf die Auffassung anderer Organe der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt ankommt (Cole/Weinand in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, a.a.O., § 16 Rn. 6). Soweit sich aus einer materiellen Vorschrift im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag oder bei den Verfahrensregeln Zweifel an der Zuständigkeit ergeben sollten, ob andere Organe oder Institutionen der Landesmedienanstalten Entscheidungsbefugnisse haben, wird ein eventueller Konflikt eindeutig durch § 16 Satz 1 JMStV zu Gunsten der KJM geklärt (Cole/Weinand in Hartstein/Ring/Kreile/ Dörr/Stettner/Cole/Wagner, a.a.O., § 16 Rn. 6). Insoweit ist die Entscheidungshoheit der KJM im Innenverhältnis zu den Landesmedienanstalten abschließend, auch wenn Maßnahmen durch die jeweils zuständige Landesmedienanstalt im Außenverhältnis umgesetzt werden (Cole/Weinand in Hartstein/Ring/ Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, a.a.O., § 16 Rn. 6). Auch die in § 16 Satz 2 JMStV lediglich beispielhafte („insbesondere“) Aufzählung ihrer Zuständigkeiten bestätigt die zentrale Rolle der KJM (Cole/Weinand in Hartstein/Ring/Kreile/ Dörr/Stettner/Cole/Wagner, a.a.O., § 16 Rn. 11). Im Ergebnis zeigt bereits diese Vorschrift, dass von der Zuständigkeit der KJM nicht nur Sachentscheidungen, sondern auch damit zusammenhängende Nebenentscheidungen umfasst sind.

24
b) Gründung und Aufgabenstellung der KJM sind in § 14 Abs. 2 JMStV geregelt. Die KJM ist - wie die anderen in § 35 Abs. 2 Satz 1 RStV genannten zentralen Organe der Landesmedienanstalten - nicht als eigenständige Institution gegründet und mit Vollzugsbefugnissen ausgestaltet. Vollzug in diesem Sinne ist nicht so zu verstehen, dass die KJM über die ihr durch den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben nicht auch solche Entscheidungen zu treffen hätte, die mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben inhaltlich untrennbar verbunden sind.

25
c) Zwar überprüft die zuständige Landesmedienanstalt die Einhaltung der für die Anbieter geltenden Bestimmungen nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag und trifft entsprechend den Bestimmungen des Staatsvertrags die jeweiligen Entscheidungen (§ 14 Abs. 1 JMStV). Dies umfasst nach § 20 Abs. 1 JMStV auch die Aufsicht über die Anbieter von länderübergreifenden Angeboten. Sie trifft gegenüber dem Anbieter „die erforderlichen Maßnahmen“. Auch § 20 Abs. 1 JMStV bezieht sich nur auf das Außenverhältnis zum Anbieter. Funktionell zuständiges Aufsichtsorgan der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt ist nämlich nach § 20 Abs. 2 und 4 JMStV die KJM. Bei beiden Regelungen handelt es sich um eine Konkretisierung der Generalermächtigung aus § 14 Abs. 2 Satz 2 JMStV (vgl. Hartstein/Ring/ Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, RStV/JMStV, § 20 Rn. 7). Die KJM trifft die „jeweilige Entscheidung“, d.h. ihre Aufgabe ist es, die gegenüber dem Veranstalter von Rundfunk (§ 20 Abs. 2 JMStV) bzw. dem Anbieter von Telemedien (§ 20 Abs. 2 JMStV) zu treffenden Maßnahmen festzulegen. Aufgrund der insoweit eindeutigen Regelungen in § 20 Abs. 2 JMStV (entsprechend den landesrechtlichen Regelungen) und § 20 Abs. 4 JMStV (entsprechend § 59 Abs. 3 bis 5 RStV) wird klargestellt, dass der KJM damit nicht nur eine sachverständige Beurteilung des jeweiligen Angebots obliegt, sondern dass sie auch darüber zu beschließen hat, welche konkreten Anordnungen - u.a. Untersagung, Sperrung oder Beanstandung des Angebots - erfolgen sollen. Die Beschlüsse der KJM sind unter Mitteilung der wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe zu begründen (§ 17 Abs. 1 Satz 3 und 4 JMStV). Allein die KJM ist dazu berufen, die von ihr getroffene Entscheidung aufgrund ihrer sachverständigen Bewertung zu begründen (BayVGH, U.v. 19.9.2013 - 7 BV 13.196 - ZUM-RD 2014, 194 Rn. 47). Da die Beschlüsse bindend gegenüber den anderen Organen der Landesmedienanstalten sind (§ 17 Abs. 1 Satz 5 JMStV), stellen der jeweilige Beschluss und seine Begründung die inhaltliche Grundlage der Entscheidung gegenüber dem Anbieter dar.

26
d) Wortlaut und Systematik der Vorschriften des IV. und V. Abschnitts des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags belegen somit, dass die KJM im Innenverhältnis das einzig zuständige Willensbildungs- und Entscheidungsorgan für Aufgaben im Sinne des § 16 JMStV ist. Dies umfasst nicht nur auf die eigentliche Sachentscheidung. Entgegen der Ansicht der Beklagten folgt nichts anderes aus der Verwendung des Begriffs „Vollzug“ in der amtlichen Überschrift des V. Abschnitts. Mit den Begriffen „Entscheidung“ und „Vollzug“ hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, wer im Innenverhältnis die Entscheidung zu treffen hat und wer für den Vollzug dieser Entscheidung im Außenverhältnis zuständig ist. Im Ergebnis wird bestimmt, welches andere, dezentrale Organ der - selbst handlungsunfähigen - Landesmedienanstalt für die

Umsetzung der internen, von der KJM zu treffenden Sach- und Nebenentscheidung in eine hoheitliche Maßnahme mit Außen- und Bindungswirkung zuständig ist (vgl. Bornemann in Bornemann/Erdemir, JMStV, § 20 Rn. 22).

27
4. Auch die Gesetzeshistorie und die amtliche Begründung sprechen für die funktionelle Zuständigkeit der KJM für Entscheidungen über die Androhung von Zwangsmitteln.

28
a) Mit dem von den Regierungschefs der Länder vom 10. bis 27. September 2002 unterzeichneten Jugendmedienschutz-Staatsvertrag und dem Jugendschutzgesetz des Bundes vom 23. Juli 2002 wurden die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern im Jugendschutz neu geordnet. Zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsanwendung wurde - worauf die Gesetzesbegründung ausdrücklich hinweist (vgl. LT-Drs. 14/10246 S. 13) - die KJM bei den Landesmedienanstalten als bundesweit tätige Einrichtung ins Leben gerufen. Ziel der Errichtung der KJM ist es, die Zersplitterung der Aufsichtsstrukturen beim Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde im Bereich der Aufsicht über länderübergreifende Angebote in elektronischen Medien zu überwinden. Zu diesem Zweck wurde mit der KJM eine zentrale Aufsichtsstelle für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde eingerichtet. Mit Gründung der KJM soll die wirksame Durchsetzung der Schutzpflichten des Staates im Rahmen des Jugendmedienschutzes und des Schutzes der Menschenwürde nicht nur durch materielle Regelungen, sondern auch durch organisatorische Bestimmungen sichergestellt werden. Auch die KJM ist - wie ZAK, GVK und KEK - nicht als eigenständige Institution mit Vollzugsbefugnissen ausgestattet, sondern vielmehr Organ der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt, die für alle Vollzugsmaßnahmen im Außenverhältnis zuständig ist. Dabei hat die KJM auch eigene Befugnisse, da sie beispielsweise von Amts wegen ein Verfahren einleiten kann (§ 17 Abs. 1 Satz 1 JMStV) und selbstständig zur Sachverhaltsermittlung an die Veranstalter herantreten darf (§ 20 Abs. 3 JMStV). Das Organisationsmodell zwischen KJM und Landesmedienanstalt ist dadurch geprägt, dass es auf dem Prinzip der dezentralen Zuständigkeit basiert, für die dezentral zuständigen Landesmedienanstalten aber ein gemeinsames Organ schafft, das materiell die maßgeblichen Entscheidungen im Innenverhältnis trifft (vgl. Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, RStV/JMStV, § 14 Rn. 1).

29
b) Die vorbezeichnete Auslegung wird auch an anderen Stellen durch die amtliche Begründung zum Jugendmedienschutz-Staatsvertrag bestätigt.

30
Nach dem Willen des Gesetzgebers sollten mit der Errichtung des zentralen Gremiums KJM mögliche Standortinteressen von vornherein vermieden werden. Durch die Bindung der Beschlüsse der KJM gegenüber anderen Organen der zuständigen Landesmedienanstalt im Innenverhältnis (§ 17 Abs. 1 Satz 5 und 6 JMStV) wird der gewünschte Erfolg standortunabhängiger Entscheidungsfindung auch verfahrensmäßig abgesichert (vgl. LT-Drs. 14/10246 S. 23).

31
Auch die amtliche Begründung zu § 20 Abs. 1 und 2 JMStV spricht dafür, dass die KJM über jegliche im Einzelfall zulässigen und angemessenen Maßnahmen zu entscheiden hat, mithin auch über die Zulässigkeit und Angemessenheit von Nebenentscheidungen wie die Entscheidung über die Androhung von Zwangsmitteln. Denn der Gesetzgeber definiert in der Gesetzesbegründung zu § 20 Abs. 2 JMStV als Maßnahmen solche Handlungsmöglichkeiten, die einer gewissen Förmlichkeit bedürfen. Lediglich schlichtes Handeln - Ermittlung und Information über den Sachverhalt - zählt nicht dazu (vgl. LT-Drs. 14/10246 S. 24). Maßnahmen im Sinne des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags sind insbesondere auch die Verfolgung als Ordnungswidrigkeit und die Verhängung von Geldbußen (vgl. LT-Drs. 14/10246 S. 24). Welche Maßnahmen im Einzelfall zulässig sind, ergibt sich für den Rundfunk aus den jeweiligen Landesmediengesetzen, für Anbieter von Telemedien aus § 59 Abs. 3 bis 5 RStV.

32
Soweit es sich bei Nebenentscheidungen um förmliche Entscheidungen handelt, kann der amtlichen Begründung somit nicht entnommen werden, dass der Gesetzgeber mit den Regelungen über die funktionelle Organzuständigkeit der KJM nur Sachentscheidungen im Blick gehabt haben sollte. Denn auch Nebenentscheidungen wie Zwangsgeldandrohungen lassen gewisse Spielräume bei der

Entscheidungsfindung über die Höhe des angedrohten Zwangsgelds zu und können je nach Standort zu unerwünschten unterschiedlichen Ergebnissen führen.

33
Die nicht abschließend („insbesondere“) in der amtlichen Begründung aufgezählten Maßnahmen, unter die sich wegen ihrer Förmlichkeit und der erforderlichen Prüfung ihrer Zulässigkeit und Angemessenheit zwanglos auch (Neben) Entscheidungen über Zwangsvollstreckungsmaßnahmen subsumieren lassen, werden von der Landesmedienanstalt im Anschluss an die Entscheidung der KJM vollzogen. Dass als Vollzug im Sinne des V. Abschnitts ausschließlich der Umsetzungsakt durch die Landesmedienanstalt im Außenverhältnis zu verstehen ist und nicht - wie die Beklagte meint - die Entscheidung über Zwangsvollstreckungsmaßnahmen, lässt sich somit auch aus den Ausführungen der amtlichen Begründung schließen.

34
5. Auch aus Sinn und Zweck der Regelungen über die funktionelle Organzuständigkeit der KJM folgt, dass sich diese auch auf die jeweils notwendigen Nebenentscheidungen erstreckt. Als Willensbildungs- und Entscheidungsorgan der zuständigen Landesmedienanstalt müssen diese von der KJM beschlossen werden.

35
Sowohl der Anordnung des Sofortvollzugs nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO als auch der Androhung eines Zwangsmittels nach den Vorschriften des Bayerischen Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes geht ein Entscheidungsprozess voraus, den die KJM zu treffen hat. So muss im konkreten Einzelfall entschieden werden, „ob“ die Sachentscheidung mit der Androhung eines Zwangsmittels verbunden werden soll und welches der gesetzlich vorgesehenen Zwangsmittel geboten ist. Eine solche Entscheidung ist eng mit der nach § 20 Abs. 2 bzw. 4 JMStV anhand der Umstände des Einzelfalls zu treffenden Sachentscheidung verbunden, wird letztlich durch diese beeinflusst und erfordert einen Abwägungsprozess sowie eine wertende Abwägungsentscheidung. Damit setzen auch Nebenentscheidungen einen Akt der Willensbildung voraus und erfordern den spezifischen Sachverstand der KJM.

36
So steht insbesondere die Androhung von Zwangsgeld im pflichtgemäßen Ermessen der Anordnungsbehörde; die zuständige Behörde muss sich ein Bild machen, mit welchem Nachdruck sie die Erfüllung öffentlich-rechtlich angeordneter Maßnahmen durchsetzen will. Anhaltspunkte dafür können die Bedeutung der Anordnung, die Person des Pflichtigen und das bisherige Verhalten sein. Beschließt die Behörde, durch die Androhung eines Zwangsgelds den Willen des Pflichtigen dahingehend zu beeinflussen, dass er den Anordnungen nachkommt, muss sie die rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen beachten, u.a. den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die Maßstäbe für die Höhe des Zwangsgelds, die Bestimmtheit und die Angemessenheit der Frist (vgl. Giehl/Adolph/Käß, Verwaltungsverfahrensrecht in Bayern, Kommentar zum BayVwVfG und zum VwZVG, Stand Februar 2019, Art. 31 1.4.). Grundlage der Entscheidung ist somit nicht, wie die Beklagte meint, ein ausschließlich rechtliches Wissen, sondern auch eine Einschätzung und Bewertung der Schwere des Verstoßes gegen die Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags und dessen Bedeutung für die Zwangsgeldandrohung. Zutreffend hat das Verwaltungsgericht daher ausgeführt, dass sowohl das Entschließungsermessen als auch das Auswahlermessen für Maßnahmen der Zwangsvollstreckung ordnungsgemäß nur mit dem erforderlichen speziellen Sachverstand der KJM als Willensbildungs- und Entscheidungsorgan ausgeübt werden können. Insofern ist nicht nachvollziehbar, inwiefern sich die Entscheidung über die Zwangsgeldandrohung von der Entscheidung über die zu vollstreckende Sachentscheidung unterscheiden soll (so aber Bornemann in Bornemann/Erdemir, JMStV, § 20 Rn. 23, der die Entscheidung über Zwangsmaßnahmen als eine in den Zuständigkeitsbereich der BLM fallende Vollzugsentscheidung qualifiziert).

37
III. Die von der Beklagten befürchtete Verfahrensverzögerung mit einhergehendem Effektivitätsverlust des Jugendschutzes bei einer Beschlussfassung der KJM vor Erlass einer Zwangsgeldandrohung vermag kein anderes Ergebnis zu rechtfertigen.

38

Gemäß Art. 36 Abs. 2 VwZVG kann die Androhung mit dem Verwaltungsakt verbunden werden, durch den die Handlung, Duldung oder Unterlassung aufgegeben wird. Sie soll mit ihm verbunden werden, wenn der sofortige Vollzug angeordnet ist oder wenn den Rechtsbehelfen keine aufschiebende Wirkung zukommt. Der übliche Verfahrensablauf mit Beschlussvorlage, Beschlussfassung und Beschlussmitteilung wird ersichtlich nicht dadurch verzögert, dass die Beschlussvorlage und die Beschlussfassung um einen weiteren Punkt, nämlich um die Androhung von Zwangsgeld, ergänzt werden. Allein der von der Beklagten ins Feld geführte Ausnahmefall, dass ein Gericht die Zwangsmittelandrohung und insbesondere die Höhe des angedrohten Zwangsgelds für unverhältnismäßig erachtet mit der Folge, dass allein aus diesem Grund die Zwangsgeldandrohung aufgehoben wird und sich die KJM erneut mit der Frage der Androhung von Zwangsgeld befassen muss, spricht nicht für eine generelle Verfahrensverzögerung mit der Folge, dass Jugendschutz nicht mehr effektiv durchzusetzen wäre. Vielmehr ist grundsätzlich von einem gleichzeitigen Verfahrensablauf und einer einheitlichen Entscheidung der KJM in ihrem originären Aufgabenbereich auszugehen.

39

IV. Nicht anderes folgt aus dem Vorbringen der Beklagten, die KJM werde bei der Feststellung einer Verletzung der Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags gutachterlich tätig mit der Folge, dass dieser Beschluss nur in engen Grenzen gerichtlich überprüfbar sei, während die Entscheidung über die nach Verhältnismäßigkeitserwägungen zu treffende konkrete Sanktion (z.B. Beanstandung, Untersagung) nur deshalb der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliege, weil sie der KJM als Sachverständigengremium ausdrücklich gesetzlich zugewiesen worden sei. Eine derartige gesetzliche Aufgabenzuweisung der KJM für Nebenentscheidungen fehle jedoch. Dieser Einwand überzeugt schon deshalb nicht, weil sich die Zuständigkeit der KJM für die Nebenentscheidung über die Androhung eines Zwangsgelds aus der vorbezeichneten Auslegung ergibt und damit - ebenso wie andere im Einzelfall zu treffende Entscheidungen - auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage fußt. Durch die vorbezeichnete Auslegung erfolgt auch keine verfassungsrechtlich bedenkliche Erweiterung der betreffenden Normen. Denn § 16 JMStV sieht gerade eine Allzuständigkeit der KJM für ihren Bereich vor. Zwar kommt den Landesmedienanstalten bei bundesweit verbreitetem privaten Rundfunk bzw. bei Telemedien nach wie vor eine selbstständige Entscheidungskompetenz in dezentraler Form zu, allerdings besteht weitgehend Einigkeit im Schrifttum, dass angesichts der umfangreichen Aufgabenzuweisungen an die vier Organe ZAK, GVK, KEK und KJM bei den übrigen Organen der Landesmedienanstalten nur noch wenige substantielle Aufgaben für den bundesweit verbreiteten Rundfunk verbleiben und die den Landesmedienanstalten allein zugewiesenen Aufgabenfelder nur ermittelbar sind, wenn die Aufgaben der vier gemeinsamen Organe „abgezogen“ werden. (vgl. z.B. Ring/Matzneller in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, RStV/JMStV, § 36 RStV Rn. 8, 11). In diesem Zusammenhang wird als besonders bedeutsam verbliebene Kompetenz der Satzungs- und Richtlinienerlass sowie der Datenschutz genannt (vgl. Ring/Matzneller in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr /Stettner/Cole/Wagner, a.a.O., § 36 RStV Rn. 11).

40

V. Nicht durchgreifend ist auch der Verweis der Beklagten auf die Neufassung des § 20 Abs. 5 Satz 3 JMStV, der vorsieht, dass bei Verstößen gegen § 4 JMStV Widerspruch und Anfechtungsklage des Anbieters von Telemedien keine aufschiebende Wirkung haben. Dies belegt nicht, dass es sich - wie die Beklagte (entgegen der Auffassung des Senats im Beschluss vom 25.10.2011 - 7 CS 11.1070 - juris) meint - bei der Entscheidung über die Anordnung des Sofortvollzugs um keine wertende, gerade dem Sachverständigengremium KJM übertragene Befugnis handele. Denn dem Gesetzgeber kommt die originäre (Gesetzgebungs) Kompetenz zu, darüber zu entscheiden, in welchen Fällen die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage (§ 80 Abs. 1 VwGO) kraft Gesetzes entfallen soll. Dass damit eine Anordnung der sofortigen Vollziehung im Einzelfall nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO durch die zuständige Behörde ausgeschlossen sein sollte, behauptet selbst die Beklagte nicht. Welches der Organe der Beklagten im Innenverhältnis die Entscheidung über die Anordnung der sofortigen Vollziehung zu treffen hat, lässt sich dem § 80 Abs. 2 VwGO ohnehin nicht entnehmen. Mithin lässt sich nichts für den vorliegenden Fall ableiten.

41

VI. Auch das Prinzip der Staatsferne der Rundfunkaufsicht spricht für eine funktionelle Zuständigkeit der KJM über die Entscheidung über die Androhung von Zwangsmitteln (vgl. hierzu BayVGH, B.v. 25.10.2011 - 7 CS 11.1070 - juris Rn. 19 f. im Falle einer Anordnung der sofortigen Vollziehung). Auch unter

Berücksichtigung der Organstruktur der Landesmedienanstalten mit einem pluralistisch besetzten Medienrat trifft die Beklagte Maßnahmen in eigener Zuständigkeit grundsätzlich durch ihren Präsidenten (vgl. Art. 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BayMG). Denn nach Art. 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BayMG entscheidet der Medienrat unter anderem vor allem über die Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, zu denen die Entscheidung über Zwangsmittel in der Regel nicht gehören dürfte.

42
VII. Letztlich lässt sich für den vorliegenden Fall auch nichts aus dem von der Beklagten zitierten Beschluss des erkennenden Senats vom 18. Februar 2019 - 7 C 18.2378 - (juris) ableiten. Der Senat hat in diesem Verfahren den Beschluss des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 4. Oktober 2019 - AU 7 V 18.487 - bestätigt, mit dem dieses auf Antrag der Beklagten gegen einen Anbieter Ersatzzwangshaft angeordnet hat, nachdem das von der Beklagten angedrohte und festgesetzte Zwangsgeld uneinbringlich war. In dem zugrunde liegenden Verfahren hatte die ZAK lediglich den Widerruf einer nach § 20a RStV erteilten Zulassung beschlossen, über die Androhung von Zwangsgeld hingegen nicht. Die Beklagte meint, aus dem zitierten Beschluss vom 18. Februar 2019 den Schluss ziehen zu können, der Senat habe auch über die Frage der Zuständigkeit der ZAK für die Entscheidung über die Androhung von Zwangsgeld in ihrem Sinne entschieden. Dem ist nicht so. Denn Voraussetzung für die Anordnung einer Ersatzzwangshaft gemäß Art. 33 VwZVG sind das Vorliegen der allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen und die Uneinbringlichkeit des angedrohten Zwangsgelds, das mit dem Hinweis versehen sein muss, dass gegen den Betroffenen bei Uneinbringlichkeit des fälligen Zwangsgelds Ersatzzwangshaft angeordnet werden kann. Die Rechtmäßigkeit des zu vollstreckenden Verwaltungsakts hingegen ist keine Vollstreckungsvoraussetzung. Es ist ausreichend, dass die Klage gegen den das Zwangsgeld androhenden Bescheid keine aufschiebende Wirkung entfaltet bzw. auf die Möglichkeit des Eilrechtsschutzes verzichtet wurde. Zum Prüfungsumfang gehörte in diesem Verfahren somit nicht, ob das funktionell zuständige Organ die Entscheidung über die Androhung von Zwangsgeld getroffen hat.

B.

43
Entscheidungen, die unter Verletzung der Aufgaben- und Zuständigkeitszuweisung getroffen worden sind, sind rechtswidrig (vgl. BayVGH, B.v. 25.10.2011 - 7 CS 11.1070 - juris Rn. 21). Die Verletzung ist vorliegend nicht nach Art. 46 BayVwVfG unbeachtlich, weil von der Vorschrift nur Verstöße gegen die örtliche Zuständigkeit erfasst sind.

44
Nach Art. 46 BayVwVfG kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts, der nicht nach Art. 44 nichtig ist, nicht deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Die Vorschrift ist zwar auf alle Verfahrens- und Formfehler anwendbar. Es liegt jedoch eine abschließende Aufzählung vor; sonstige formelle Fehler können nach Art. 46 BayVwVfG ebenso wenig unbeachtlich sein, wie materielle Fehler. Eine analoge Anwendung der Norm scheidet ebenfalls aus. Da Art. 46 BayVwVfG ausdrücklich nur Verstöße gegen die örtliche Zuständigkeit erfasst, können Fehler der sachlichen, funktionellen oder Organzuständigkeit bereits deshalb nicht dazu führen, dass der Fehler nach Art. 46 BayVwVfG unbeachtlich ist. Verstöße gegen Zuständigkeitsvorschriften gehören nicht zu den Verfahrensfehlern.

C.

45
Das Verwaltungsgericht hat Ziffer 4 des streitgegenständlichen Bescheids daher zu Recht aufgehoben, die Berufung war zurückzuweisen.

46
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO, § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

47
Die Revision war zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Es ist klärungsbedürftig, ob die KJM als zuständiges Organ über die Androhung eines Zwangsgelds zur Durchsetzung einer konkreten Maßnahme zu entscheiden hat.