

**Titel:**

**Zwingend öffentlichrechtliche Ausgestaltung des Rundfunks in Bayern**

**Normenketten:**

BV Art. 111a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1

GG Art. 5 Abs. 1 S. 2

**Leitsätze:**

**Aufhebung einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung zu einem Programmänderungsverlangen der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, weil deren Grundrecht auf Rundfunkfreiheit (Art. 111 a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 BV) verletzt wurde. (Rn. 64)**

**An der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, dass in Bayern ein duales System aus öffentlichrechtlichem Rundfunk und Privatrundfunk ausgeschlossen, der Rundfunk also in öffentlichrechtlicher Trägerschaft zu betreiben ist, ohne dass dabei aber ein bestimmtes öffentlichrechtliches Organisationsmodell vorgeschrieben wäre (BayVerfG BeckRS 2003, 21814), wird festgehalten. (Rn. 75) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Rundfunkfreiheit, Programmänderungsverlangen, duales System, Grundrechtsträgerschaft

**Vorinstanzen:**

BVerwG, Beschluss vom 06.11.2018 – 6 B 47.18

VGH München, Urteil vom 20.09.2017 – 7 B 16.1319

VG München, Urteil vom 09.10.2014 – M 17 K 10.1438

**Rechtsmittelinstanz:**

VGH München, Urteil vom 16.07.2024 – 7 B 21.808

**Fundstellen:**

ZUM-RD 2022, 69

BayVBI 2021, 375

AfP 2021, 264

LSK 2021, 3454

**Tenor**

1. Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 20. September 2017 Az. 7 B 16.1319 verstößt gegen Art. 111 a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 BV. Es wird aufgehoben. Die Sache wird zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

2. Der Beschwerdeführerin sind die durch das Verfassungsbeschwerdeverfahren verursachten notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

**Entscheidungsgründe**

I.

1

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen

- das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 9. Oktober 2014 Az. M 17 K 10.1438, durch das ein an ein Medienunternehmen gerichteter Bescheid der Beschwerdeführerin aufgehoben wurde, und

- das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 20. September 2017 Az. 7 B 16.1319, das die Berufung der Beschwerdeführerin gegen das vorgenannte Urteil zurückwies.

## 2

1. Auf Antrag genehmigte die Beschwerdeführerin dem Medienunternehmen D. GmbH am 23. März 2009 die Ausstrahlung der Sendeschiene „Ultimate Fighting Championship“ (UFC) mit der Reality-Casting-Show „The Ultimate Fighter“ und den weiteren Einzelformaten „Unleashed“, „All Access“, „Countdownshow“, „Wired“ und „UFC Fight Night“ in der Nacht von Samstag auf Sonntag zwischen 23:00 und 06:00 Uhr.

## 3

Mit Bescheid vom 25. März 2010 forderte die Beschwerdeführerin das genannte Unternehmen auf, innerhalb von zwei Wochen nach dessen Bekanntgabe die Formate „The Ultimate Fighter“, „UFC Unleashed“ und „UFC Fight Night“ durch genehmigungsfähige andere Inhalte zu ersetzen. Darüber hinaus drohte sie für den Fall der nicht fristgemäßen Umsetzung den Widerruf der Genehmigung vom 23. März 2009 an, soweit diese sich auf die genannten Formate beziehe. Zur Begründung wurde ausgeführt, die beanstandeten Sendungen wiesen ein hohes Gewaltpotenzial auf, das ausdrücklich und detailliert in Szene gesetzt werde. Ihre Gesamttendenz konterkariere einen gewaltfreien Umgang vor allem bei Konfliktlösungen unter dem Deckmantel eines sportlich ausgetragenen Wettbewerbs. Eine verrohende oder zu Gewalttätigkeiten anreizende Wirkung auf den Zuschauer, insbesondere auf gefährdungsgeneigte männliche Jugendliche, sei nicht auszuschließen. Aufgrund der Massivität des Gewalteinsetzes und der Tabubrüche widersprächen die Formate dem Leitbild des öffentlich verantworteten und in öffentlichrechtlicher Trägerschaft betriebenen Rundfunks.

## 4

2. Die D. GmbH selbst sah davon ab, gegen diesen Bescheid vorzugehen, befolgte ihn vielmehr und verzichtete auf die Ausstrahlung der beanstandeten UFC-Formate.

## 5

Gegen den Bescheid wandte sich aber die Z. Ltd. mit Sitz in London als Klägerin im fachgerichtlichen Ausgangsverfahren (im Folgenden: Klägerin). Diese ist eine Tochtergesellschaft der in den Vereinigten Staaten ansässigen Gründerin und Betreiberin der international verbreiteten Kampfsportliga UFC. Sie ist außerhalb der Vereinigten Staaten und Kanadas zuständig für die Veranstaltung und mediale Aufbereitung von UFC-Wettkämpfen, den Abschluss von Fernsehverträgen und die Produktion sowie Vermarktung weiterer UFC-Fernsehformate.

## 6

Mit Beschluss vom 8. April 2010 Az. M 17 S 10.1437 stellte das Verwaltungsgericht München die aufschiebende Wirkung der Klage bis zu einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren fest. Auf die hiergegen eingelegte Beschwerde hob der Bayerische Verwaltungsgerichtshof diese Entscheidung mit Beschluss vom 9. April 2010 Az. 7 CS 10.864 mit der Begründung auf, der Bescheid der Beschwerdeführerin verletze die Klägerin nicht in ihren eigenen Rechten. Die im Bescheid enthaltene Aufforderung zur Ersetzung bestimmter Programmformate und die damit verbundene Androhung des Widerrufs der Genehmigung betreffe nur die D. GmbH und nicht die Klägerin. Mit Beschluss vom 15. Juni 2010 Az. M 17 S 10.1437 lehnte das Verwaltungsgericht München den weiteren Antrag der Klägerin, die aufschiebende Wirkung der Klage festzustellen, ab. Es fehle die Antragsbefugnis, weil die Klägerin im Hauptsacheverfahren mangels einer möglichen Rechtsverletzung nicht klagebefugt sei. Weder sei sie Adressatin des Ausgangsbescheids noch könne sie sich auf die mögliche Verletzung einer auch sie schützenden Norm berufen. Die hiergegen gerichtete Beschwerde blieb erfolglos. Der Verwaltungsgerichtshof wies diese mit Beschluss vom 24. September 2010 Az. 7 CS 10.1619 zurück. Der Bescheid der Beschwerdeführerin berühre die Klägerin als bloße Zulieferin der D. GmbH nicht in eigenen subjektivöffentlichen Rechten. Solche ergäben sich weder aus den Vorschriften des Bayerischen Mediengesetzes noch aus den Grundrechten. Eine gegen diese Entscheidung gerichtete Anhörungsrüge der Klägerin wurde vom Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 22. Oktober 2010 Az. 7 CS 10.2497 zurückgewiesen.

## 7

3. Gegen den Bescheid der Beschwerdeführerin vom 25. März 2010 sowie die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte vom 15. Juni, 24. September und 22. Oktober 2010 erhob die Klägerin Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht verbunden mit dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung und dem Ziel, den Bescheid der Beschwerdeführerin vom 25. März 2010 einstweilen außer Kraft zu setzen. Das Bundesverfassungsgericht lehnte mit Beschluss vom 8. Dezember

2010 Az. 1 BvR 2743/10 den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit der Begründung ab, es sei anhand einer Folgenabwägung zu entscheiden und der Klägerin entstehe kein so schwerer Nachteil, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung dringend geboten sei.

## **8**

4. Mit Zwischenurteil vom 23. Mai 2013 Az. 17 K 10.1438 bejahte das Verwaltungsgericht München die Zulässigkeit der erhobenen Klage gegen den Bescheid der Beschwerdeführerin vom 25. März 2010. Die Klägerin sei klagebefugt, obgleich der streitgegenständliche Bescheid nicht an sie, sondern an die D. GmbH adressiert sei. Auch fehle dem klägerischen Begehren nicht das Rechtsschutzbedürfnis.

## **9**

Die hiergegen eingelegte Berufung der Beschwerdeführerin wies der Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 13. Januar 2014 Az. 7 BV 13.1397 zurück. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass das Programmänderungsverlangen der Beschwerdeführerin auch die Klägerin als Drittbetroffene in ihren eigenen Rechten verletze.

## **10**

Das Bundesverwaltungsgericht wies mit Urteil vom 6. Mai 2015 Az. 6 C 11.14 die Revision der Beschwerdeführerin gegen die vorgenannte Entscheidung zurück. Eine Verletzung der Klägerin in ihrem Grundrecht auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG erscheine möglich. Der Eingriffscharakter entfalle nicht infolge einer von der Beschwerdeführerin geltend gemachten eigenen Grundrechtsberechtigung. Diese bestehe nur gegenüber staatlichen Einrichtungen. Soweit die Beschwerdeführerin in Ausübung hoheitlicher Gewalt handle, sei sie selbst gemäß Art. 1 Abs. 3 GG grundrechtsverpflichtet. Insbesondere privaten Rundfunkanbietern trete sie als Teil der öffentlichen Gewalt entgegen und sei daher nicht davon entbunden, den Grundrechtsschutz auf der Anbieterseite zu beachten. In entsprechender Weise könnten aufsichtsrechtliche Maßnahmen der Beschwerdeführerin unter bestimmten, hier vorliegenden Voraussetzungen auch zu Eingriffen in Grundrechte drittbetroffener Zulieferer und Produzenten von Programmbeiträgen führen. Der Anwendungsbereich des Art. 12 Abs. 1 GG werde schließlich nicht durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verdrängt. Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Grundrechtskonkurrenz liege nicht vor.

## **11**

5. Mit dem angegriffenen Urteil vom 9. Oktober 2014 Az. M 17 K 10.1438 gab das Verwaltungsgericht München der Klage statt und hob den Bescheid der Beschwerdeführerin vom 25. März 2010 auf.

## **12**

Die Klägerin sei aktivlegitimiert. Sie sei Trägerin der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG und könne auf dieser Grundlage die Rechtswidrigkeit des Bescheids aus eigenem Recht geltend machen.

## **13**

Der Bescheid sei auch rechtswidrig. Das Programmänderungsverlangen habe die Beschwerdeführerin auf § 26 Abs. 1 Satz 1 der Satzung über die Nutzung von Fernsehkanälen in Bayern nach dem Bayerischen Mediengesetz (Fernsehsatzung - FSS) gestützt. Nach dieser Vorschrift könne diese eine Änderung des Sendeschemas und des Programmnamens sowie Abweichungen von einem programminhaltlichen Schwerpunkt aus wichtigem Grund verlangen. Das Tatbestandsmerkmal des wichtigen Grundes sei aber nicht schon deswegen erfüllt, weil die Beschwerdeführerin, wie im Bescheid ausgeführt sei, einen Verstoß gegen Programmgrundsätze annehme. Nur bei einem eindeutig vorliegenden Verstoß gegen diese liege ein das Programmänderungsverlangen tragender wichtiger Grund vor. Die Bewertung der streitgegenständlichen Inhalte durch die Beschwerdeführerin beruhe allein auf ihrer eigenen Einschätzung. Eine Befugnis zum Einschreiten sei dieser aber erst eingeräumt, wenn und soweit Inhalte tatsächlich und objektiv gegen Programmgrundsätze verstießen und/oder dies aufgrund eines einfachgesetzlich geregelten Verfahrens festgestellt worden sei. Sei dies nicht der Fall, bleibe die Programmgestaltung Sache des privaten Anbieters.

## **14**

Ein eindeutiger Verstoß gegen die hier in Betracht kommenden Programmgrundsätze, wie die Achtung der Menschenwürde, das Verbot der Verherrlichung von Gewalt und die Verletzung des allgemeinen Sittlichkeitsgefühls, könne nicht festgestellt werden. Es fehle an objektiven Kriterien für die Ausfüllung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe. Es spreche angesichts der kontroversen Diskussionen viel dafür, dass sich

die Inhalte generell noch unterhalb der Schwelle eines Verstoßes gegen die Programmgrundsätze bewegten.

#### **15**

Die Beschwerdeführerin sei nicht dazu berechtigt, die Entfernung von aus ihrer Sicht unerwünschten Inhalten aus dem Programm aufzugeben. Ihre Trägerschaftsfunktion und ihre Rundfunkfreiheit verliehen ihr nicht die Befugnis, aufgrund einer eigenen Bewertung von Inhalten programmgestaltend tätig zu werden und so in die Programmgestaltung einzugreifen. Diese Befugnis könne sie sich weder selbst durch Satzung verleihen noch durch entsprechende Auslegung des Tatbestandsmerkmals des „wichtigen Grundes“ in § 26 Abs. 1 FSS erreichen.

#### **16**

Weiter seien bei der auf der Rechtsfolgenseite gebotenen Ermessensausübung sämtliche in Rede stehenden Rechtspositionen, insbesondere auch die der Klägerin, zu berücksichtigen gewesen. Deren Interessen hätten jedoch überhaupt keine Beachtung gefunden, was einen Ermessensfehlgebrauch darstelle. Die Beschwerdeführerin habe nicht alle Umstände des Sachverhalts und insbesondere nicht alle von ihrer Entscheidung berührten Rechtspositionen in ihre Abwägung einbezogen, was ein Abwägungsdefizit begründe.

#### **17**

Außerdem verstoße das Verlangen, sämtliche Inhalte des Fernsehformats durch andere zu ersetzen, gegen das Gebot des geringstmöglichen Eingriffs. Ein vollumfängliches Programmänderungsverlangen sei nicht erforderlich gewesen. Es habe ein anderes Mittel zur Verfügung gestanden, das zur Zweckerreichung ebenso geeignet gewesen sei. Jede Folge des Formats sei einer gesonderten Beurteilung zugänglich gewesen. Auf dieser Grundlage hätte die Beschwerdeführerin unter beispielhafter Benennung problematischer Sequenzen Beanstandungen oder Untersagungen aussprechen können.

#### **18**

Die Beschwerdeführerin habe zum Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit im Bescheid lediglich ausgeführt, dass die Rundfunkfreiheit dem Anbieter keine Rechtsposition verleihe, die es erforderlich mache, seine zivilrechtlich eingegangenen Verpflichtungen bei der Entscheidung umfassend zu berücksichtigen, und die Einräumung einer zweiwöchigen Frist für die Umsetzung unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten als ausreichend angesehen.

#### **19**

Aus dem Bescheid gehe auch nicht hervor, welche Modifikationen vorzunehmen seien, um eine Genehmigungsfähigkeit herzustellen. Werde aber ein Handeln, Dulden oder Unterlassen aufgegeben, müsse das Ziel der geforderten Handlung so bestimmt sein, dass es nicht einer unterschiedlichen subjektiven Beurteilung zugänglich sei. Die Konkretisierung dessen, was ge- oder verboten sei, müsse in der Verfügung selbst erfolgen und dürfe nicht der Vollstreckung überlassen bleiben.

#### **20**

Auch der ausgesprochene Widerruf erweise sich als rechtswidrig. Dieser leide seinerseits an Ermessensfehlern und sei insbesondere unverhältnismäßig. Die Ermessensausübung habe unter ausdrücklicher Berücksichtigung der Rechtsposition der Klägerin und verhältnismäßig erfolgen müssen. Beim Widerruf einer Genehmigung, die einen drittbegünstigenden Verwaltungsakt darstelle, seien die Interessen des Dritten bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen.

#### **21**

Die Klägerin sei durch den rechtswidrigen Bescheid in ihren Rechten verletzt. Die Beschwerdeführerin habe bei Bescheiderlass die Berufsfreiheit der Klägerin zu beachten gehabt. Sie sei dabei in Ausübung hoheitlicher Gewalt tätig geworden und daher der Bindung an Grundrechte unterworfen, Art. 20 Abs. 3 GG. Der Bescheid verletze die Klägerin in ihren Rechten, obwohl sie nur Drittbelastete sei, weil von der Rechtswidrigkeit gerade ihre Rechtsposition betroffen sei.

#### **22**

6. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof wies die Berufung der Beschwerdeführerin mit dem ebenfalls angegriffenen Urteil vom 20. September 2017 Az. 7 B 16.1319 zurück.

#### **23**

Die wegen besonderer tatsächlicher und rechtlicher Schwierigkeiten zugelassene Berufung bleibe in der Sache ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht habe zu Recht der zulässigen Klage stattgegeben und den angefochtenen Bescheid der Beschwerdeführerin aufgehoben. Dieser sei in vollem Umfang rechtswidrig und verletze die Klägerin in ihren Rechten.

#### **24**

Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich durch Art. 5 GG garantierten Rundfunkfreiheit, die in ihrem Kern Programmfreiheit sei, und der durch Art. 12 GG geschützten Berufsausübungsfreiheit sei es der Beschwerdeführerin verwehrt, ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung aus inhaltlichen Gründen gegen einzelne Formate einer genehmigten Fernsehsendung vorzugehen und eine entsprechende Änderung dieses Programms zu verlangen. Auch der Umstand, dass der Rundfunk in Bayern gemäß Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV in öffentlicher Verantwortung und Trägerschaft betrieben werde, verleihe der Beschwerdeführerin keine Befugnis, bei einem von ihr erkannten Verstoß gegen Programmgrundsätze unmittelbar selbst gegen ein genehmigtes Programm einzuschreiten.

#### **25**

Die Beschwerdeführerin verkenne, dass sie als Aufsichtsbehörde tätig werde und deshalb der Klägerin als Teil der öffentlichen Gewalt entgegentrete und jedenfalls insofern grundrechtsverpflichtet sei. Eine eigene Grundrechtsberechtigung der Beschwerdeführerin könne nur gegenüber staatlichen Einrichtungen bestehen. Soweit diese in Ausübung hoheitlicher Gewalt handle, sei sie hingegen selbst gemäß Art. 1 Abs. 3 GG grundrechtsverpflichtet. Insbesondere privaten Rundfunkanbietern trete sie als Teil der öffentlichen Gewalt entgegen und sei daher nicht davon entbunden, den Grundrechtsschutz auf der Anbieterseite zu beachten.

#### **26**

Schließlich sei der Bescheid auch hinsichtlich des aufschiebend bedingten Ausspruchs eines Widerrufs der erteilten Programmänderungsgenehmigung rechtswidrig und verletze die Klägerin in ihren Rechten aus Art. 12 GG. Die Klägerin sei mittelbar in ihrer Berufsausübungsfreiheit betroffen. Für den Widerruf eines aufsichtlichen Verwaltungsakts gelte mangels einer speziellen gesetzlichen Regelung grundsätzlich das Verwaltungsverfahrenrecht, namentlich Art. 48 und 49 BayVwVfG. Eine Prüfung der Voraussetzungen dieser Vorschriften habe die Beschwerdeführerin jedoch erklärtermaßen gar nicht erst in Betracht gezogen und auch keinerlei Ermessen ausgeübt.

#### **27**

Die Revision werde nicht zugelassen. Einer der Gründe des § 132 VwGO liege nicht vor.

#### **28**

7. Mit Beschluss vom 6. November 2018 Az. 6 B 47.18, der Beschwerdeführerin zugestellt am 20. November 2018, wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde der Beschwerdeführerin gegen die Nichtzulassung der Revision im Urteil des Verwaltungsgerichtshofs vom 20. September 2017 zurück. Der Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sei nicht gegeben.

#### **29**

Nach inzwischen gefestigter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts trete die Beschwerdeführerin ungeachtet ihrer staatsfernen und pluralistischen Konstruktion den privaten Programmanbietern als Teil der öffentlichen Gewalt entgegen und sei im Verhältnis zu diesen ausschließlich grundrechtsverpflichtet. Dies habe auch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich klargestellt. Ein eigener bundesverfassungsrechtlicher Grundrechtsschutz, der im Weg der Herstellung praktischer Konkordanz berücksichtigt werden müsse, komme ihr in diesem Verhältnis nicht zu. Ein solcher Schutz könne der Beschwerdeführerin allenfalls gegenüber staatlichen Einrichtungen zustehen. Neue Gesichtspunkte, die die Annahme einer fehlenden Grundrechtsberechtigung der Beschwerdeführerin im Verhältnis zu den privaten Programmanbietern infrage stellen könnten, seien der Beschwerdebegründung nicht zu entnehmen. Wer staatliche Aufgaben wahrnehme und deshalb gemäß Art. 1 Abs. 3 GG durch die Grundrechte gebunden sei, könne sich umgekehrt gegenüber Bürgern nicht auf eigene Rechte stützen. Für die Beschwerdeführerin könne bei der Ausübung öffentlicher Gewalt im Verhältnis zu den privaten Rundfunkanbietern nichts anderes gelten.

#### **30**

Weiter werde von der Beschwerdeführerin die Rechtsfrage nach der inhaltlichen Reichweite ihrer Satzungsbefugnis aus Art. 25 Abs. 8 des Bayerischen Mediengesetzes (BayMG) aufgeworfen. Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, diese Vorschrift regle lediglich die Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens und umfasse nicht eine nachträgliche Programmkontrolle aus inhaltlichen Gründen sowie ein entsprechendes Änderungsverlangen, stehe mit der Grundrechtsgewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG offensichtlich im Einklang.

### **31**

Auch die Frage der Aktivlegitimation der Klägerin zeige keinen Klärungsbedarf auf, der die Zulassung der Revision rechtfertigen könnte. Das Bundesverwaltungsgericht habe bereits entschieden, dass das an die D. GmbH gerichtete Programmänderungsverlangen der Beschwerdeführerin einen mittelbaren Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit zulasten der Klägerin bewirke und dass die Anwendung des Art. 12 Abs. 1 GG entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin in der vorliegenden Fallkonstellation nicht durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG „verdrängt“ werde. In diesem Zusammenhang sei das Bundesverwaltungsgericht auch bereits der Ansicht der Beschwerdeführerin entgegengetreten, der Umstand, dass sich die Klägerin hinsichtlich der angefochtenen programmbezogenen Maßnahmen der Beschwerdeführerin auf Art. 12 Abs. 1 GG berufen könne, führe zu einer verfassungsrechtlich unzulässigen Beeinträchtigung der Rundfunkfreiheit der Programmveranstalter sowie des objektiven Gewährleistungsgehalts des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

### **32**

Schließlich werde von der Beschwerdeführerin die Rechtsfrage aufgeworfen, ob es ihr erlaubt sei, die genehmigte Programmänderung zu widerrufen, soweit das Änderungsverlangen nicht befolgt werde und sich dieses auf ein Programmformat beziehe, das insbesondere gegen die Programmgrundsätze verstoße. Aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folge ohne Weiteres, dass es der Beschwerdeführerin ohne eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes nicht nur verwehrt sei, bei einem festgestellten Verstoß gegen die landesrechtlichen Programmgrundsätze die Änderung eines genehmigten Programms zu verlangen, sondern dass sie auch zu einem Widerruf der Genehmigung nur nach Maßgabe gesetzlicher Regelungen befugt sei.

II.

### **33**

1. Mit ihrer am 21. Januar 2019 eingegangenen Verfassungsbeschwerde, ergänzt zuletzt mit Schreiben vom 3. April 2020, rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit gemäß Art. 111 a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 BV sowie hilfsweise des Rechts auf den gesetzlichen Richter gemäß Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV.

### **34**

a) Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig.

### **35**

Insbesondere werde keine Überprüfung bundesgerichtlicher oder durch Bundesgerichte sachlich bestätigter Gerichtsentscheidungen verlangt. Bundesgerichtlich bestätigt seien allein die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts München und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Zwischenstreit über die Zulässigkeit der Klage. Die Sachentscheidungen der beiden Gerichte seien hingegen bisher nicht durch ein Bundesgericht bestätigt worden. Die beschwerdegegenständliche Entscheidung des Verwaltungsgerichts sei schon vor dem Zwischenurteil des Bundesverwaltungsgerichts ergangen. Eine rückwirkende Bindungswirkung entstehe auf diese Weise nicht. Der Verwaltungsgerichtshof sei in seiner beschwerdegegenständlichen Endentscheidung nur daran gehindert gewesen, die Zulässigkeit der Klage zu verneinen.

### **36**

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts über die Nichtzulassungsbeschwerde stelle keine sachliche Überprüfung dar. Diese sei allein auf den Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache gestützt worden. Die angegriffenen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichtshofs seien daher taugliche Gegenstände einer Verfassungsbeschwerde.

### **37**

b) Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet.

### 38

Eine Grundrechtsverletzung liege bereits darin, dass die angegriffenen Entscheidungen der Beschwerdeführerin die Berufung auf die Rundfunkfreiheit im Verhältnis zu bloßen Inhalteproduzenten absprächen.

### 39

Die Annahme, sie könne sich im Verhältnis zur Klägerin im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht auf Grundrechte berufen, verletze sie in ihrem Grundrecht aus Art. 111 a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 BV. Sie sei Trägerin des Grundrechts der Rundfunkfreiheit aus der Verfassung des Freistaates Bayern. Auf dieses Recht könne sie sich auch gegenüber der Klägerin berufen. Ihre Rolle dürfe nicht auf die einer bloßen Aufsichtsfunktion reduziert werden. Trägerschaft sei mehr als bloße Aufsicht. Sie enthalte auch ein gestaltendes Element, das über die bloße Kontrolle der Einhaltung rechtlicher Vorgaben hinausgehe. Es entstehe die besondere Lage, sich gegenüber den Anbietern auf ihre eigene Rundfunkfreiheit berufen zu können, gleichzeitig aber deren Rundfunkfreiheit beachten zu müssen. Die gegenteilige Konzeption der bayerischen Verwaltungsgerichte sei nicht nur mit der bayerischen Verfassungslage unvereinbar. Sie finde auch keine Stütze in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts oder in den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts. Es sei zumindest nicht auszuschließen, dass die bayerischen Verwaltungsgerichte bei Beachtung des der Beschwerdeführerin zustehenden Grundrechts zu einem anderen Ergebnis gekommen wären. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof selbst habe ausgeführt, die ständige Rechtsprechung, dass die Beschwerdeführerin als letztverantwortliche Trägerin des Rundfunks im Sinn des Bayerischen Mediengesetzes Trägerin der Rundfunkfreiheit sei, habe weiterhin Gültigkeit.

### 40

Darüber hinaus werde die Beschwerdeführerin in ihren Grundrechten verletzt, weil ihr von den Fachgerichten zu geringe Einwirkungsmöglichkeiten auf das Programm zugebilligt würden. Die insofern maßgeblichen Fehler hätten die Fachgerichte begangen, die den Ausgangsbescheid der Beschwerdeführerin, wenn auch mit Unterschieden in der Begründung, für rechtswidrig erklärt und aufgehoben hätten, weil der Beschwerdeführerin vermeintlich eine tragfähige Rechtsgrundlage fehle. Dies sei von ihnen zu eng bemessen. Mit § 26 Abs. 1 der auf das Bayerische Mediengesetz gestützten Fernsehsatzung habe eine tragfähige Rechtsgrundlage zur Verfügung gestanden. In zeitlicher Hinsicht ende die Programmverantwortung der Beschwerdeführerin nicht mit dem Abschluss des Organisationsverfahrens. Da der Beschwerdeführerin eine umfassende Programmverantwortung zustehe, erschöpften sich ihre Einwirkungsbefugnisse nicht im Organisationsverfahren allein. Vielmehr müssten ihre Kompetenzen zeitlich über diese hinausreichen. Die verfassungskräftige Forderung nach Einfluss auf die Programmgestaltung sei mit der Einräumung von Gestaltungsmöglichkeiten allein im Organisationsverfahren nur unzureichend erfüllt. Bei alleiniger Betrachtung der Gesetzessystematik sprächen die besseren Gründe dafür, die Satzungsermächtigung nicht allein auf das Organisationsverfahren zu beziehen.

### 41

Ebenso wenig wie die Genehmigung selbst dürfe eine erteilte Programmänderungsgenehmigung dem Zugriff der Beschwerdeführerin dauerhaft entzogen sein. Die wirksame Wahrnehmung der Trägerschaft setze voraus, dass die Beschwerdeführerin auf ihre eigenen Genehmigungen einschließlich erteilter Änderungsgenehmigungen noch Zugriff habe und sie gegebenenfalls auch widerrufen könne. Dies betreffe namentlich Konstellationen, in denen sich nachträglich herausstelle, dass gerade wegen der genehmigten Änderungen zwingende rechtliche Vorgaben nicht eingehalten worden seien, wozu auch die Programmgrundsätze der Beschwerdeführerin zählten. Ein solcher Widerruf lasse sich nur auf Art. 28 BayMG stützen. Der Widerruf der Programmänderung stelle keinen Verwaltungsakt dar, weshalb Art. 48 und 49 BayVwVfG schon deshalb nicht zur Verfügung stünden.

### 42

Hilfsweise sei eine Grundrechtsverletzung infolge der Nichtbereitstellung einer tragfähigen Rechtsgrundlage durch den formellen Gesetzgeber anzunehmen. Hätte der Bayerische Verfassungsgerichtshof erkannt, dass Art. 25 Abs. 13 BayMG a. F. bzw. nun Art. 25 Abs. 8 BayMG mit von ihm angenommener beschränkter Reichweite verfassungswidrig sei, hätte er die insoweit entscheidungserhebliche Frage nach der Gültigkeit der Vorschrift dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof vorlegen müssen. Anerkannt sei, dass ein

gesetzgeberisches Teilunterlassen mit einer Richtervorlage angreifbar sei. Es stelle sich daher zusätzlich die Frage nach einer Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter, weil der Verwaltungsgerichtshof die Frage nach der Gültigkeit der genannten Vorschrift des Bayerischen Mediengesetzes nicht dem Verfassungsgerichtshof vorgelegt habe.

#### 43

Erweitert, vertieft und prozessual effektiviert werde diese Grundrechtsverletzung dadurch, dass die Fachgerichte die Berufsfreiheit eines sogenannten Programmzulieferers zum Maßstab für die Rechtmäßigkeit des an einen Anbieter gerichteten Bescheids der Beschwerdeführerin gemacht hätten. Dass die Fachgerichte in diesem Kontext zu Unrecht davon ausgegangen seien, der Bescheid sei mit der Berufsfreiheit der Klägerin im Ausgangsverfahren unvereinbar, komme hinzu.

#### 44

Der Rundfunk unterliege aufgrund seiner spezifischen Bedeutung für die Meinungsbildung schon auf Verfassungsebene Sonderregelungen. Äußerungs- und Verbreitungsmöglichkeiten im Rundfunk würden von der Rundfunkfreiheit geregelt und zwar abschließend. Für die Berücksichtigung anderer Grundrechte bleibe dort kein Raum. Das gelte für die Berufsfreiheit ebenso wie für die Meinungsfreiheit. Rundfunkbezogene Tätigkeiten als solche könnten nur durch die Rundfunkfreiheit geschützt sein. Soweit es daran fehle, komme dieser Tätigkeit auch kein Schutz durch andere Grundrechte zu.

#### 45

Darüber hinaus scheidet ein unmittelbarer Eingriff in die Berufsfreiheit der Klägerin des Ausgangsverfahrens von vornherein aus. Das Programmänderungsverlangen verbiete der Klägerin nichts und untersage der D. GmbH nicht, Produktionen der Klägerin zu erwerben. Es lasse sich nicht einmal eine mittelbare Betroffenheit feststellen. Mit Blick auf die Berufsfreiheit müsse die Bagatellschwelle überschritten sein. Die Maßnahmen müssten Auswirkungen von einigem Gewicht zeitigen bzw. eine gewisse Erheblichkeit aufweisen. Daran fehle es aber beim streitgegenständlichen Bescheid der Beschwerdeführerin. Dieser überschreite die Eingriffsschwelle nicht. Die Klägerin vermarkte ihre Produktionen in zahlreichen Ländern und über unterschiedliche Vertriebskanäle. Von diesen erkennbar vielfältigen Aktivitäten tangiere sie der Bescheid der Beschwerdeführerin nur in einem Bruchteil und Randbereich. So liege der Zuschauermarktanteil der D. GmbH seit Jahren zwischen einem und zwei Prozent.

#### 46

Der Bescheid führe auch nicht zu einer Bemakelung der Produkte der Klägerin, die eine Eingriffsqualität begründen könnte. Einer negativen Bewertung durch die Beschwerdeführerin lasse sich keine Aussage über deren Verwendbarkeit an anderer Stelle entnehmen. Sollten Geschäftspartner der Klägerin dennoch derartige Schlüsse ziehen, sei dies der Beschwerdeführerin nicht zurechenbar. Das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG schütze nicht vor der Verbreitung zutreffender und sachlich gehaltener Informationen, die für das Verhalten der Marktteilnehmer von Bedeutung sein könnten, selbst wenn sich die Inhalte auf einzelne Wettbewerbspositionen nachteilig auswirkten.

#### 47

Entgegen der fachgerichtlichen Sichtweise sei der Bescheid auch nicht unverhältnismäßig. Es liege auf der Hand, dass dieser geeignet sei, zur Vermeidung weiterer Verstöße gegen die Programmgrundsätze beizutragen. Die Versagung sei auch erforderlich gewesen. Unter den die Einhaltung der Programmgrundsätze in gleicher Weise schützenden Mitteln stelle sie dasjenige dar, das die Gestaltungsfreiheit der Anbieter im größtmöglichen Umfang schone. Bei der gebotenen Abwägung erweise sich der Bescheid weder für den Anbieter noch für die Klägerin als unzumutbar. Vielmehr müsse man zumindest an dieser Stelle berücksichtigen, dass einer höchst peripher betroffenen Berufsfreiheit Kernkomponenten der Rundfunkfreiheit gegenüberstünden. Von daher erweise sich der Bescheid auch als angemessen.

#### 48

2. Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration hat von einer Stellungnahme abgesehen.

#### 49

3. a) Die Klägerin im fachgerichtlichen Ausgangsverfahren hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig.

#### 50

Zwar wende sich die Beschwerdeführerin gegen Urteile bayerischer Gerichte. Diese seien jedoch in der Sache vom Bundesverwaltungsgericht überprüft worden, weshalb der Verfassungsgerichtshof nicht mehr entscheiden dürfe. Soweit sich ein Bundesgericht in der Sache geäußert habe, dürfe die getroffene Aussage nicht mehr durch ein Landesgericht konterkariert werden.

**51**

Mit dem Zwischenurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. Mai 2015 habe dieses die Grundrechtsberechtigung der Beschwerdeführerin in der Sache geprüft. Das Urteil sei daher mit der Verfassungsbeschwerde zumindest mittelbar angegriffen, weil diese eine Grundrechtsposition voraussetze, die das Bundesverwaltungsgericht gerade negiert habe. Prozessual werde ein Zwischenurteil immer Teil des späteren Endurteils.

**52**

Auch habe das Bundesverwaltungsgericht im Beschluss vom 6. November 2018 zur Nichtzulassungsbeschwerde eine intensive Sachprüfung vorgenommen. Die Entscheidung komme zu dem Ergebnis, die Beschwerdeführerin könne sich nicht auf eine eigene, aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Grundrechtsberechtigung stützen. Sie werde vielmehr insoweit als grundrechtsverpflichtete Aufsichtsbehörde tätig.

**53**

b) Hilfsweise sei die Verfassungsbeschwerde zumindest unbegründet.

**54**

Die Beschwerdeführerin stütze sich zu nicht geringen Teilen auf die Auslegung einfachen Rechts und rüge insoweit schon keinen spezifischen Verfassungsverstoß. Sie sei der Ansicht, dass sie ihre aus Satzungs- und einfachem Gesetzesrecht resultierenden Einwirkungsbefugnisse nicht angemessen habe geltend machen können. Der Rundfunkfreiheit könne insoweit keine Ausstrahlungswirkung ins einfache Recht zukommen und zwar unabhängig von ihrem konkreten Inhalt. Auch sei der Schutzbereich des Art. 111 a BV nicht einschlägig. Die Bedeutung des Trägerschaftsmodells, wie sie in Art. 111 a BV zum Ausdruck komme, sei stark rückläufig.

**55**

Insbesondere im Verhältnis zur Klägerin scheide eine Grundrechtsverletzung der Beschwerdeführerin aus.

**56**

Vor allem aber habe die Beschwerdeführerin bei Erlass des den angegriffenen Urteilen zugrunde liegenden Programmänderungsverlangens nicht innerhalb des Schutzbereichs von Art. 111 a BV gehandelt. Das hier geregelte Trägerschaftsmodell enthalte lediglich eine Aufgabenzuordnung. Die inhaltlichen Eingriffsbefugnisse müsse der Gesetzgeber regeln, ohne dass diese dann konkretisiertes Verfassungsrecht verkörpern.

**57**

Im Kern werde mit der Verfassungsbeschwerde gerügt, dass der Gesetzgeber seinem Ausgestaltungsauftrag nicht hinreichend nachgekommen sei. Insofern aber hätte sich die Beschwerdeführerin wegen einer vermeintlichen Schutzpflichtverletzung gegen das Bayerische Mediengesetz wenden müssen.

**58**

Jedenfalls komme aufgrund der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts eine Grundrechtsberechtigung der Beschwerdeführerin im Verhältnis zur Klägerin nicht in Betracht.

**59**

Ferner sei die Verfassungsbeschwerde deshalb unbegründet, weil sich das Programmänderungsverlangen aus der Perspektive der Klägerin als nicht zu rechtfertigender Eingriff in deren Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG darstelle. Die von der Beschwerdeführerin an den Tag gelegten Bewertungskriterien würden diesem Grundrecht nicht gerecht. Eine Gefährdung der Jugend oder eine Gewaltverherrlichung liege ebenso wenig wie eine Verletzung des allgemeinen Sittlichkeitsgefühls vor.

III.

**60**

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

## 61

1. Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde steht der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. November 2018 über die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision nicht entgegen, weil die Zurückweisung der Beschwerde auf § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gestützt wurde. Das Bundesverwaltungsgericht hat damit nicht in der Sache selbst entschieden. Es liegt dem Beschluss lediglich eine Prüfung der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache im Sinn des Revisionszulassungsrechts zugrunde (VerfGH vom 21.10.2009 VerfGHE 62, 189/193; vom 4.5.2010 BayVBI 2010, 561/562; vom 27.1.2016 BayVBI 2016, 671 Rn. 21). Die Nichtannahmeentscheidung beinhaltet somit keine aufgrund umfassender sachlicher Prüfung erfolgte Bestätigung des Urteils des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, die seine Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof ausschliesse (VerfGH vom 7.5.1993 VerfGHE 46, 141/145 f. m. w. N.). Davon abgesehen betrifft die Prüfung im Rahmen des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO lediglich Rechtsfragen des revisiblen Rechts (vgl. Berlit in Posser/Wolff, BeckOK VwGO, § 132 Rn. 28). Bei der hier einschlägigen Frage der Bedeutung und Reichweite des Landes(verfassungs) rechts - hier: Art. 111 a BV - handelt es sich aber nicht um eine Anwendung revisiblen Rechts. Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht in der Entscheidung angemerkt, die Frage nach der „Letztverantwortung (□...□ Art. 111 a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 BV) der Landeszentrale“ betreffe „kein revisibles Recht“ und könne „deshalb in einem Revisionsverfahren nicht geklärt werden“. Das Bundesverwaltungsgericht sei „an die Auslegung und Anwendung des Landesrechts durch die Vorinstanz gebunden“ und „darauf beschränkt nachzuprüfen, ob der festgestellte Bedeutungsgehalt des Landesrechts mit Bundesrecht, insbesondere mit Bundesverfassungsrecht, vereinbar“ sei.

## 62

2. Gleiches gilt im Ergebnis für das Zwischenurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. Mai 2015. Zwar bindet diese Entscheidung die untergeordneten Instanzgerichte, soweit in dem Zwischenurteil das Vorliegen von Sachurteilsvoraussetzungen wie der Klagebefugnis bejaht worden ist. Diese kann im weiteren Verlauf des Verfahrens auch nicht mehr infrage gestellt werden (vgl. Clausing in Schoch/ Schneider, VwGO, § 109 Rn. 7). Endentscheidungen im selben Verfahren können daher die Zulässigkeit in diesem Punkt nicht mehr verneinen. Die Bindungswirkung erstreckt sich jedoch nur auf das Bejahen dieser Zulässigkeitsvoraussetzung der Klage. Das Zwischenurteil enthält keine Aussagen zu deren Begründetheit, weshalb es insoweit keine Bindungswirkung für die angegriffenen Entscheidungen auslöst. Im Übrigen beinhaltet auch diese Entscheidung nur die Überprüfung revisiblen Rechts.

IV.

## 63

Die zulässige Verfassungsbeschwerde ist auch begründet.

## 64

Das angegriffene Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 20. September 2017 verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht der Rundfunkfreiheit nach Art. 111 a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 BV. Das Urteil ist daher aufzuheben mit der Folge, dass der Verwaltungsgerichtshof nach der Zurückverweisung erneut über die Berufung der Beschwerdeführerin zu entscheiden hat.

## 65

1. Der Verfassungsgerichtshof überprüft gerichtliche Entscheidungen nur in engen Grenzen. Er ist kein Rechtsmittelgericht. Es ist nicht seine Aufgabe, fachgerichtliche Entscheidungen dahingehend zu kontrollieren, ob die tatsächlichen Feststellungen zutreffen oder ob die Gesetze richtig ausgelegt und angewandt wurden. Im Rahmen der Verfassungsbeschwerde beschränkt sich die Prüfung vielmehr auf die Frage, ob die Gerichte gegen von der Beschwerdeführerin bezeichnete Normen der Bayerischen Verfassung verstoßen haben, die ein in zulässiger Weise als verletzt gerügtes subjektives Recht der Beschwerdeführerin verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 26.1.1990 VerfGHE 43, 12/17 f.; vom 5.10.2017 BayVBI 2018, 164 Rn. 18; vom 2.5.2019 NJW 2019, 2154 Rn. 21).

## 66

Hinsichtlich der Anwendung von Landesrecht, wie hier, ist zu prüfen, ob maßgebende Rechtssätze der Bayerischen Verfassung außer Acht gelassen wurden. Letzteres ist der Fall, wenn ein Fachgericht den Wertgehalt einer ein subjektives Recht verbürgenden Norm der Bayerischen Verfassung und ihre in das

einfache Recht hineinwirkende Bedeutung - ihre Ausstrahlungswirkung - verkannt hat (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 26.3.1991 VerfGHE 44, 33/36; vom 9.2.2015 VerfGHE 68, 10 Rn. 57; vom 24.5.2019 NVwZ-RR 2019, 881 Rn. 43 m. w. N.).

#### 67

2. Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichtshofs verstößt gegen Art. 111 a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 BV, weil es den Wertgehalt des der Beschwerdeführerin nach bayerischem Verfassungsrecht zustehenden Grundrechts der Rundfunkfreiheit nicht ausreichend berücksichtigt.

#### 68

a) Maßgeblicher Prüfungsgegenstand ist das angegriffene Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 20. September 2017.

#### 69

Die Beschwerdeführerin wendet sich mit Blick auf das als verletzt gerügte Grundrecht der Rundfunkfreiheit gemäß Art. 111 a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 BV gegen das inhaltliche Ergebnis des Ausgangsverfahrens. In einem solchen Fall ist diejenige im Instanzenzug letzte Entscheidung maßgeblich, die eine umfassende materielle Prüfung vornimmt und damit die von der Beschwerdeführerin beanstandete Beschwer enthält (VerfGHE 68, 10 Rn. 55; VerfGH vom 8.2.2019 - Vf. 67-VI- 17 - juris Rn. 20; vom 2.5.2019 - Vf. 92-VI-14 - juris Rn. 22, 24; Wolff in Lindner/ Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 120 Rn. 22).

#### 70

Eine solche umfassende materielle Prüfung liegt dem (mit der Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof nicht angreifbaren) Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. November 2018, wie bereits ausgeführt, nicht zugrunde, da dieses Gericht lediglich das Vorliegen der von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Revisionszulassungsgründe verneint und damit keine Sach-, sondern eine Prozessentscheidung getroffen hat. Der genannte Beschluss steht damit der Maßgeblichkeit des Urteils des Verwaltungsgerichtshofs vom 20. September 2017 als Prüfungsgegenstand nicht entgegen (vgl. VerfGH vom 1.2.2016 VerfGHE 69, 42 Rn. 20).

#### 71

Der Verwaltungsgerichtshof hingegen hatte den Streitfall innerhalb der Berufungsanträge im gleichen Umfang zu prüfen wie das Verwaltungsgericht und dabei auch neu vorgebrachte Tatsachen und Beweismittel zu berücksichtigen (§ 128 VwGO; vgl. VerfGHE 69, 42 Rn. 21).

#### 72

b) Der Verwaltungsgerichtshof stützt seine Entscheidung maßgeblich darauf, dass die Beschwerdeführerin ungeachtet ihrer staatsfernen und pluralistischen Konstruktion den privaten Rundfunkanbietern als Teil der öffentlichen Gewalt entgegentrete und jedenfalls insofern grundrechtsverpflichtet sei. Wer staatliche Aufgaben wahrnehme und deshalb gemäß Art. 1 Abs. 3 GG durch die Grundrechte gebunden sei, könne sich umgekehrt gegenüber Bürgern nicht auf eigene Grundrechte stützen. Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich durch Art. 5 GG garantierten Rundfunkfreiheit, die in ihrem Kern Programmfreiheit sei, und der durch Art. 12 GG geschützten Berufsausübungsfreiheit sei es der Beschwerdeführerin verwehrt, ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung aus inhaltlichen Gründen unmittelbar selbst gegen einzelne Formate einer genehmigten Fernsehsendung vorzugehen und eine entsprechende Änderung dieses Programms zu verlangen. Dies gelte auch dann, wenn die Einschätzung der Beschwerdeführerin, die Sendung verstoße gegen Programmgrundsätze, weil sie in Teilen gewaltverherrlichend und jugendgefährdend sei, tatsächlich zutreffe. Schließlich sei der Bescheid auch hinsichtlich des aufschiebend bedingten Ausspruchs eines Widerrufs der erteilten Programmänderungsgenehmigung rechtswidrig und verletze die Klägerin in ihren Rechten aus Art. 12 GG. Die Klägerin sei mittelbar in ihrer Berufsausübungsfreiheit betroffen. Für den Widerruf eines aufsichtlichen Verwaltungsakts gelte mangels einer speziellen gesetzlichen Regelung grundsätzlich das Verwaltungsverfahrenrecht, namentlich Art. 48 und 49 BayVwVfG. Eine Prüfung der Voraussetzungen dieser Vorschriften habe die Beschwerdeführerin jedoch erklärtermaßen gar nicht erst in Betracht gezogen und auch keinerlei Ermessen ausgeübt.

#### 73

c) Diese die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs tragenden Gesichtspunkte vermögen die damit verbundene Einschränkung der Rundfunkfreiheit der Beschwerdeführerin unter landesverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten in dieser Form nicht zu rechtfertigen.

#### 74

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs beruht in ihren materiellrechtlichen Erwägungen insoweit auf der Auslegung und Anwendung von Landesrecht. Der Verfassungsgerichtshof kann deshalb prüfen, ob der Verwaltungsgerichtshof Bedeutung und Tragweite des Grundrechts der Rundfunkfreiheit hinreichend beachtet hat (VerfGH vom 27.5.1987 VerfGHE 40, 69/75; vom 23.11.1990 VerfGHE 43, 170/178 f.).

#### 75

Der Verwaltungsgerichtshof hat bei seiner Entscheidung nicht ausreichend berücksichtigt, dass die Beschwerdeführerin als letztverantwortliche Trägerin des Rundfunks im Sinn des Bayerischen Mediengesetzes Trägerin des Grundrechts der Rundfunkfreiheit aus Art. 111 a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 BV ist (VerfGH vom 26.10.2001 VerfGHE 54, 165/171; vom 28.1.2003 VerfGHE 56,1/5; vom 30.5.2005 VerfGHE 58, 137/144). Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 BV schreibt vor, dass Rundfunk in Bayern nur in öffentlicher Verantwortung und in öffentlichrechtlicher Trägerschaft veranstaltet werden darf. Bei diesem Vorbehalt handelt es sich um eine „große... Besondere des Art. 111 a“ gegenüber dem Grundgesetz (Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 111 a Rn. 7), eine „besondere... verfassungsrechtliche... Situation“ (Hesse in Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2003, § 55 Rn. 1), einen Ausnahmefall im Kreis auch der landesverfassungsrechtlichen Rundfunkverbürgungen (Stettner in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 111 a Rn. 44). Dem Verfassungsgerichtshof ist es - auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - unbenommen, Art. 111 a BV im Sinn des Verbots unmittelbarer privater Trägerschaft von Rundfunk in Bayern auszulegen und die entsprechenden organisationsrechtlichen Regelungen des Landesmedienrechts für vereinbar mit Art. 111 a BV zu halten (VerfGHE 56, 1/5). Die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, dass in Bayern ein duales System aus öffentlichrechtlichem Rundfunk und Privatrundfunk ausgeschlossen, der Rundfunk also in öffentlichrechtlicher Trägerschaft zu betreiben ist, ohne dass dabei aber ein bestimmtes öffentlichrechtliches Organisationsmodell vorgeschrieben wäre, hat auch in Ansehung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Gültigkeit (VerfGHE 56, 1/5). Zur Stellung der Beschwerdeführerin als letztverantwortliche Trägerin des Rundfunks gehört namentlich ein Einfluss auf die Programmgestaltung und -verantwortung (VerfGHE 56, 1/5 m. w. N.).

#### 76

Der Verwaltungsgerichtshof erwähnt zwar den Umstand, dass die Beschwerdeführerin nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs als letztverantwortliche Trägerin des Rundfunks im Sinn des Bayerischen Mediengesetzes Trägerin des Grundrechts der Rundfunkfreiheit aus Art. 111 a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 BV ist. Er geht aber in der Folge nicht weiter darauf ein, sondern befasst sich allein mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, ohne die Besonderheiten des Art. 111 a BV in Erwägung zu ziehen. So kommt der Verwaltungsgerichtshof zu der Einschätzung, die Beschwerdeführerin könne im vorliegenden Fall „aus ihrer eigenen Grundrechtsträgerschaft keine besonderen Rechte im Verhältnis zu Anbietern oder Zulieferern herleiten [...], sondern [habe] vielmehr selbst deren Grundrechte und insbesondere den Vorbehalt des Gesetzes zu beachten“. Das verkennt, dass der Verfassungsgerichtshof bereits entschieden hat, dass sehr wohl Grundrechte Privater - auch soweit sie als Zulieferer Grundrechtsschutz beanspruchen - mit dem Grundrecht der Beschwerdeführerin nach Art. 111 a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 BV aufeinandertreffen können und in diesem Fall im Weg der praktischen Konkordanz zum Ausgleich zu bringen sind (VerfGHE 54, 165/171 f.; 58, 137/ 145 f.). Ein solcher Ausgleich verlangt nicht, dass sich die Beschwerdeführerin jeglicher Einflussnahme auf die durch die Programmgrundsätze des Art. 111 a Abs. 1 Sätze 2 bis 6 BV konkretisierte Programmgestaltung enthält; diese haben Private im Rahmen der Herstellung praktischer Konkordanz vielmehr hinzunehmen (VerfGHE 54, 165/176). Die eigene Grundrechtsträgerschaft der Beschwerdeführerin ist demnach nicht, wie der Verwaltungsgerichtshof offenbar annimmt, bedeutungslos, nur weil sich ein Privater ebenfalls auf ein Grundrecht berufen kann. Es ist nicht ausgeschlossen, dass der Verwaltungsgerichtshof in der Sache anders entschieden hätte, wenn er den genannten Wertgehalt des Art. 111 a BV und die darin enthaltenen Vorgaben für die Programmgestaltung hinreichend berücksichtigt hätte.

#### 77

3. Auf die hilfsweise erhobene Rüge einer Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter (Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV) kommt es damit nicht mehr an.

#### **78**

4. Ob das angegriffene Urteil des Verwaltungsgerichts ebenfalls verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, kann offenbleiben. Der Verwaltungsgerichtshof hat nach der Zurückverweisung Gelegenheit, das verwaltungsgerichtliche Urteil gemäß § 128 VwGO umfassend zu prüfen und aufgrund einer abweichenden rechtlichen Würdigung gegebenenfalls abzuändern (vgl. BVerfG vom 21.1.2009 NVwZ 2009, 515/518; vom 25.9.2018 NZFam 2018, 1141 Rn. 32).

V.

#### **79**

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Der Beschwerdeführerin sind die durch das Verfassungsbeschwerdeverfahren verursachten notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten (Art. 27 Abs. 4 Satz 1 VfGHG).