

VERWALTUNGSGERICHT OLDENBURG



Az.: 1 A 2903/10

verkündet am 23.08.2011
Finke, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]

Klägers,

Proz.-Bev.: Rechtsanwalt Dörre,
Marienstraße 8, 10117 Berlin, [REDACTED]

g e g e n

die Niedersächsische Landesmedienanstalt (NLM) - vertreten durch den Direktor -,
Seelhorststraße 18, 30175 Hannover,

Beklagte,

Streitgegenstand: Verwaltungsgebühren

hat das Verwaltungsgericht Oldenburg - 1. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 23. August 2011 durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Janssen, den Richter am Verwaltungsgericht Wörl, die Richterin am Verwaltungsgericht Schulze sowie die ehrenamtlichen Richter Akkermann und Wrzesinski für Recht erkannt:

Der Bescheid der Beklagten vom 21. Oktober 2010 wird hinsichtlich Nr. 3 aufgehoben.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger betreibt einen Internetversand von DVDs mit erotischen Inhalten. Mit Bescheid vom 21. Oktober 2010 stellte die beklagte Niedersächsische Landesmedienanstalt fest, dass der Kläger durch Verbreiten und Zugänglichmachen von entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten und durch Verbreiten und Zugänglichmachen von Werbung für indizierte Angebote ohne Sicherung einer geschlossenen Benutzergruppe gegen § 5 Abs. 1 iVm Abs. 3 und 4 sowie gegen § 6 Abs. 1 S. 1 iVm. § 4 Abs. 2 des Staatsvertrages über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk- und Telemedien (JMStV) verstoßen habe. Der Kläger wurde aufgefordert, die Verstöße künftig zu unterlassen. Für den Fall des wiederholten Verstoßes wurde eine Untersagungsverfügung angedroht. Für das Verfahren wurden Kosten (Gebühren und Auslagen) in Höhe von 1.800,00 € erhoben. Die Beklagte stützte die Kostenentscheidung auf § 35 Abs. 11 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) i.V.m. § 1, 2 Abs. 1 der Kostensatzung der Beklagten und Nr. IV, 8 des Gebührenverzeichnisses.

Am 2. November 2010 hat der Kläger Klage erhoben, die er auf die Anfechtung der Kostenentscheidung beschränkt hat. Seiner Ansicht nach ist die Kostenerhebung weder dem Grunde noch der Höhe nach berechtigt. Aus JMStV und RStV lasse sich eine Rechtsgrundlage nicht herleiten. Außerdem sei die Höhe der Gebühr überzogen. Für den geringen Verwaltungsaufwand sei ein Betrag im oberen Bereich des Gebührenrahmens nicht angemessen.

Der Kläger beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 21. Oktober 2010 hinsichtlich Nr. 3 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Ihrer Ansicht nach hat die Kostenforderung ihre Rechtsgrundlage in § 35 Abs. 11 des Rundfunkstaatsvertrages. Diese Vorschrift erfasse nach Sinn und Zweck und nach dem Willen der Vertragsparteien auch Amtshandlungen bei der Überwachung von Internetangeboten. Die redaktionelle Ungenauigkeit bei den Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages führe nicht zu einer Gebührenfreiheit für das recht aufwändige Verwaltungsverfahren. Deshalb seien diesbezügliche Klagen durchgängig abgewiesen worden. Wenn § 35 RStV aus systematischen Gründen nicht zur Anwendung komme, lasse sich die Gebührenforderung auf jeden Fall auf das Mediengesetz stützen. Auch eine analoge Anwendung der Kostenvorschriften komme in Betracht.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird ergänzend Bezug genommen auf die Verfahrensakte und auf die vorgelegten Verwaltungsvorgänge der Beklagten, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

Die Klage ist zulässig. Sie kann insbesondere auf die Kostenentscheidung beschränkt werden. Die Kostenentscheidung ist neben dem verfügenden Teil des Bescheides selbständig anfechtbar. Mit der Unanfechtbarkeit der Beanstandungsverfügung steht außer Streit, dass eine Maßnahme bzw. ein Verwaltungshandeln erfolgt ist. Ob die davon abhängige Kostenentscheidung rechtmäßig ist, unterliegt der vollen gerichtlichen Überprüfung. Abgesehen davon, dass ein Verwaltungshandeln als eine Voraussetzung für die Kostenlast nicht mehr in Frage gestellt werden kann, sind die sonstigen Voraussetzungen der Kostenpflicht des Klägers in vollem Umfang nachprüfbar.

Die zulässige Klage ist begründet. Der Bescheid der Beklagten vom 21. Oktober 2010 ist hinsichtlich der Verwaltungskosten in Höhe von 1.800,00 € rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten. Die Kostenentscheidung findet ihre Rechtsgrundlage weder in den Vorschriften, die die Beklagten in dem angefochtenen Bescheid angeführt hat, noch in sonstigen Rechtsnormen.

Die Beklagte hat ihre Kostenforderung auf § 35 Abs. 11 Rundfunkstaatsvertrag i.V.m. §§ 1, 2 Abs. 1 der Kostensatzung der Beklagten im Bereich des bundesweiten privaten Rundfunks vom 02.09.2009 und Nr. IV, 8 des zugehörigen Kostenverzeichnisses (Nds.MBl. 847) gestützt. Zeitlich anwendbar ist § 35 Abs. 11 des Rundfunkstaatsvertrages in der Fassung des Gesetzes zum 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 6. Juni 2008 -RStV-10 - (Nds. GVBl. 198). Die späteren Änderungen einschließlich der Änderung durch das Gesetz zum 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 17. März 2010 (Nds. GVBl. 135) haben diese Vorschrift unberührt gelassen.

Die von der Beklagten angeführte Kostenregelung des § 35 Abs. 11 findet sich im RStV-10 im 3. Abschnitt mit der Überschrift „Vorschriften für den privaten Rundfunk“ und dort im 4. Unterabschnitt „Organisation der Medienaufsicht, Finanzierung“. Die Überschrift "Organisation" hat § 35 durch die 10. Änderung des Rundfunkstaatsvertrages an Stelle von "Aufsicht im Rahmen der Meinungsvielfalt" erhalten. Die durch den 10. Änderungsstaatsvertrag eingeführte Kostenregelung in § 35 Abs. 11 besagt in Satz 1, dass von den Verfahrensbeteiligten durch die zuständigen Landesmedienanstalten Kosten in angemessenem Umfang zu erheben sind. Satz 2 enthält die Ermächtigung der Landesmedienanstalten zu Ausführungsregelungen durch übereinstimmende Satzungen. Satz 1 entspricht wörtlich der zuvor geltenden Regelung in § 35 Abs. 8 S. 4 RStV.

Auf die Kostenregelung in § 35 Abs. 11 RStV-10 kann die Beklagte sich nicht berufen, weil sie das hier in Rede stehende Verwaltungshandeln nicht erfasst. Deshalb kann auch die auf § 35 Abs. 11 RStV-10 gestützte Satzung zur Erhebung von Kosten im Bereich des bundesweiten privaten Rundfunks vom 02.09.2009 (Nds. MBl. 847) nicht zur Anwendung kommen.

Die Anwendung von § 35 Abs. 11 des Rundfunkstaatsvertrages in der Fassung des 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrages (Nds. GVBl. 2008 S. 198) - RStV-10 - scheidet schon deshalb aus, weil diese Vorschrift nur für den privaten Rundfunk, nicht aber für Telemedien gilt, wie schon durch die Zuordnung zum III. Abschnitt mit der Überschrift "Vorschriften für den privaten Rundfunk" deutlich wird. Internetauftritte gehören zu den Telemedien, für deren Regulierung die Landesmedienanstalten (auch) zuständig sind, sie sind aber kein Rundfunk im Sinne des Rundfunkstaatsvertrages. Der in § 1 RStV-10 definierte Anwendungsbereich des Staatsvertrages erfasst die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk in Deutschland in einem dualen Rundfunksystem. Für Telemedien gelten nur der 4. bis 6. Abschnitt sowie § 20 Abs. 2 des Staatsvertrages. Wegen der eindeutigen Zuordnung der Kostenregelung in § 35 Abs. 11 zum III. Abschnitt „Vorschriften für den privaten Rundfunk“ scheidet eine Anwendung dieser Regelung auf Kostenerhebungen für Aufsichtsmaßnahmen im Internetbereich aus (VG Münster, Urteil vom 12.02.2010, 1 K 1608/09, Rdnr. 51, juris; a.A. VG Gelsenkirchen, Urteil vom 16. Dezember 2009, 14 K 4085/07, Rdnr. 87; juris; offen gelassen VG Minden, Urteil vom 18.08.2010, 7 K 721/10, Rdnr. 46, juris).

Die systematische Einordnung der Kostenregelung in die Vorschriften "für den privaten Rundfunk" mit der Folge der Unanwendbarkeit für Maßnahmen im Telemedienbereich ist eindeutig und kann nicht etwa durch Verweis auf die Überschrift des 4. Unterabschnitts in Frage gestellt werden. Es mag sein, dass der Titel „Organisation der Medienaufsicht, Finanzierung“ auch den Bereich von Telemedien abdecken könnte, wenn er ein Abschnitt für sich wäre. Da sich der 4. Unterabschnitt aber im III. Abschnitt "Vorschriften für den privaten Rundfunk" befindet, kann der Anwendungsbereich des Unterabschnitts nicht über den Bereich des Abschnitts hinausgehen.

Auch die Erwähnung der KJM, für deren Tätigkeit hier Kosten erhoben werden, in § 35 Abs. 2 RStV-10 als Organ der Landesmedienanstalt reicht nicht, um § 35 Abs. 11 RStV-10 unabhängig von seiner systematischen Zuordnung als Grundlage für die Kostenpflicht auch bei Entscheidungen im Telemedienbereich heranzuziehen. Die KJM hat auch im Bereich des bundesweiten privaten Rundfunks einen weiten Aufgabenbereich. Auch dort muss die Einhaltung von Bestimmungen des Jugendschutzes überwacht werden. Deshalb besteht Anlass für eine Kostenregelung für die Aufsicht über den privaten Rundfunk. Für Internetangebote greift diese Kostenregelung jedoch nicht ein. In § 36 RStV-10 sind Aufgaben und Befugnisse der in § 35 Abs. 2 RStV-10 aufgeführten Gremien definiert, die

eine Kostenpflicht nach § 35 Abs. 11 RStV-10 auslösen können. Diese Aufgaben und Befugnisse können nur dem privaten Rundfunk, nicht aber den Telemedien zugeordnet werden.

Durch die auf § 35 Abs. 11 RStV-10 gestützte Kostensatzung der Beklagten vom 02.09.2009 (Nds. MBl. 847) wird die Beschränkung des Anwendungsbereich des § 35 Abs 11 auf den privaten Rundfunk betätigt. Schon allein die Überschrift als "Satzung zur Erhebung von Kosten im Bereich des bundesweiten privaten Rundfunks" schließt die Anwendung auch auf Telemedien aus. Dass in dem Kostenverzeichnis der Satzung in Lfd. Nr. IV 8 auch ein Gebührentatbestand für die Feststellung eines Verstoßes gegen Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages enthalten ist, führt nicht zur Anwendung auch auf Telemedien, da auch im Bereich des bundesweiten privaten Rundfunks für derartige Maßnahmen ein großer Aufgabenbereich und Bedarf für Überwachung besteht.

Die sich aus der Systematik des Vertrages ergebende Unanwendbarkeit der Kostenregelung auf Telemedien kann nicht aus rechtmethodisch übergeordneten Gründen in Frage gestellt werden. Insbesondere sind die Gründe für die Einführung des § 35 Abs. 11 Rundfunkstaatsvertrag im Zuge der 10. Änderung des Rundfunkstaatsvertrages nicht geeignet, die oben dargelegten Gründe für die Beschränkung der Vorschrift auf den privaten Rundfunk zu überwinden. Es mag sein, dass durch die Änderung von Kostenvorschriften des Jugendmedienschutzstaatsvertrages – auf den noch einzugehen sein wird – für alle Maßnahmen der Medienanstalten eine umfassende Kostenregelung in § 35 Abs. 11 Rundfunkstaatsvertrag geschaffen werden sollte. Es heißt dazu in der Begründung für Art. 4 zur Änderung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages, dass die bisherigen Bestimmungen über die Kommission für Jugendmedienschutz - KJM - in § 14 Abs. 8 – 10, die die Finanzierung und Personalausstattung betrafen, nunmehr in § 35 des Rundfunkstaatsvertrages enthalten seien (vgl. dazu S. 38 der Anlage 4 zum Schriftsatz der Beklagten vom 26. Juli 2011). Wenn es Zweck des Staatsvertrages gewesen sein sollte, mit § 35 Abs. 11 Rundfunkstaatsvertrag auch eine Kostenregelung für Tätigkeiten der KJM im Internetbereich zu schaffen, dann ist dieser gesetzgeberische Wille nicht hinreichend umgesetzt worden.

Ob es vertragstechnisch möglich gewesen wäre, den Unterabschnitt 4 des Abschnitts III RStV-10 als eigenen Abschnitt, also gleichrangig mit den übrigen Abschnitten auszugestalten und damit auch auf Telemedien auszudehnen, ist nicht relevant, weil es dazu nicht gekommen ist. Außerdem wäre es mit der Aufwertung zu einem eigenen Abschnitt nicht getan gewesen. Auch § 1 RStV-10 hätte geändert werden müssen, indem dort ausdrücklich hätte aufgeführt werden müssen, dass der zum eigenen Abschnitt erhobene 4. Unterabschnitt sowohl für Rundfunk- als auch für Telemedien gelten soll. Wegen seiner Ausrichtung auf den privaten Rundfunk wäre dies jedoch ohne gravierende inhaltliche Änderungen gar nicht möglich gewesen.

Auch aus anderen Vorschriften des Medienrechts lässt sich die Kostenpflicht für den Kläger nicht begründen. Insbesondere lässt sie sich nicht aus dem Landesmediengesetz herleiten (wohl a.A. für Nordrhein-Westfalen VG Münster, a.a.O.). Zeitlich anwendbar ist hier das NMedienG vom 1. November 2001 in der Fassung der Änderung vom 13. Mai 2009 (Nds. GVBl. 170) - NMedienG-2009 -. Die Änderung durch Gesetz vom 11.10.2010 (Nds. GVBl. 480) bleibt außer Betracht, weil sie erst am 1. Januar 2011 und damit nach Ergehen des angefochtenen Beitragsbescheides in Kraft getreten ist.

Zu den Aufgaben der Nds. Landesmedienanstalt gehört nach § 39 Nr. 2 NMedienG 2009 auch die Aufsicht über private Anbieter von Telemedien (§ 20 Jugendmedienschutzstaatsvertrag). Damit wird die Tätigkeit der Landesmedienanstalt über den Bereich des privaten Rundfunks und des Rundfunks allgemein, mit dem sich die meisten Vorschriften des Mediengesetzes befassen, auch auf das Internet ausgedehnt. Für Amtshandlungen nach dem NMedienG 2009 erhebt die Landesmedienanstalt gemäß § 51 Abs. 2 Verwaltungsgebühren und Auslagen. Das Nähere regelt die Landesmedienanstalt in ihrer Kostensatzung, die sie am 02.09.2009 (Nds. MBl. 846) erlassen hat. Sie gilt für Kosten für Amtshandlungen, die nicht von der Kostensatzung gemäß § 35 Abs. 11 RStV erfasst werden.

Aber auch darauf lässt sich die angefochtene Kostenentscheidung nicht stützen. Voraussetzung für eine rechtmäßige Kostenerhebung ist ein Gebührenverzeichnis, in dem sowohl der Gebührengegenstand als auch der Gebührensatz hinreichend bestimmt oder bestimmbar enthalten sind. Daran fehlt es im vorliegenden Fall. Das Gebührenverzeichnis enthält keinerlei Gebührentatbestände für Aufsichtsmaßnahmen zur Durchführung der

Aufgaben nach § 39 Nr. 2 2. Halbsatz NMedienG 2009. Die unter I „Zulassung von Rundfunkveranstaltern“ aufgeführten Gebührentatbestände scheiden von vornherein aus. Unter II sind Aufsichtsmaßnahmen im Fernsehen und Hörfunk aufgeführt, um die es hier nicht geht. Insbesondere kann die Kostenforderung nicht auf II 1.2 der Kostensatzung gestützt werden, wo für Beanstandungen und Anordnungen gemäß § 12 Abs. 3 Nds. Mediengesetz ein Gebührenrahmen von 250,00 bis 2.500,00 € enthalten ist. Diese Gebühren können erhoben werden, wenn die Landesmedienanstalt feststellt, dass durch ein Rundfunkprogramm, durch eine Sendung oder durch einen Beitrag oder in sonstiger Weise gegen Rechtsvorschriften oder behördliche Entscheidungen verstoßen wurde. Die Anordnungen sind jedoch als Aufsichtsmaßnahmen nur gegenüber Rundfunkveranstaltern zulässig. Weil sich § 12 NMedienG in dem Abschnitt „Zulassung von Rundfunkveranstaltern“ befindet, ist diese Vorschrift auf Telemedien, also auf das Internet, nicht anwendbar. Die übrigen Gebührentatbestände sind nicht einschlägig.

Auch aus dem Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) ist der Fassung des 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrages Art. 4 vom 17. März 2010 (Nds. GVBl. 135) lässt sich für eine Kostenlast des Klägers nichts herleiten. Das wird auch von der Beklagten nicht in Abrede gestellt. Eine Ermächtigung zur Kostenerhebung und zum Erlass von Kostensatzungen war in § 14 Abs. 9 des JMStV in der Fassung vor dem 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag enthalten, ist jedoch durch Art. 4 des 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrages (Nds. GVBl. 2008, 198) gestrichen worden. Damit enthält der JMStV weder eine eigenständige Kostenregelung noch die Ermächtigung zum Erlass von Kostensatzungen. In der Begründung zur Änderung des JMStV wurde dazu angeführt, dass die bisherigen Bestimmungen über die Kommission für Jugendmedienschutz in § 14 Abs. 8 – 10, die die Finanzierung und Personalausstattung sowie den Sitz der KJM betreffen, nunmehr in § 35 des Rundfunkstaatsvertrages enthalten seien. Sofern sich diese Absicht auch auf Internetauftritte erstrecken sollte, ist sie nicht hinreichend umgesetzt worden, wie bereits oben ausgeführt wurde.

Die fehlende Ermächtigungsgrundlage für die Kostenerhebung kann nicht durch die analoge Anwendung etwa von § 35 Abs. 11 RStV-10 geschaffen werden. Die Ausdehnung auch auf die Aufgabenerfüllung im Bereich von Telemedien scheidet aus Rechtsgründen aus. Es mag zwar sein, dass hier eine Lücke vorliegt, die eine Voraussetzung für die Zulässigkeit einer analogen Anwendung wäre. Eine Analogie ist jedoch ausgeschlossen,

weil damit gegen den Vorbehalt des Gesetzes verstoßen würde. Bei hoheitlichen Eingriffen besteht generell ein Analogieverbot. Es verstößt nicht nur gegen das Rechtsstaatsprinzip, sondern auch gegen das Freiheitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG, wenn gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen für einen belastenden Verwaltungsakt im Wege der analogen Anwendung einer Norm gewonnen werden (BVerfG, Beschl. v. 14.08.1996 – 2 BvR 2088/93 – NJW 1996, 3146; VG Minden, Urteil vom 29.07.2002 – 6 K 2617/01 -, juris). Der Inhalt von Gesetzen als Grundlage für belastende Maßnahmen kann durch Auslegung ermittelt werden, wenn er sich nicht unmittelbar aus dem Wortlaut ergibt. Die sich nach den anerkannten Auslegungsregeln ergebenden Grenzen bei der Gesetzesanwendung dürfen bei belastenden Maßnahmen nicht durch eine analoge Anwendung überschritten werden.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus §§ 167 VwGO, 708 Nr. 11 ZPO. Die Berufung ist gem. § 124 Abs. 2 Nr. 3 ZPO zuzulassen.

Rechtsmittelbelehrung

Die gegen dieses Urteil zugelassene Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem

Verwaltungsgericht Oldenburg, Schloßplatz 10, 26122 Oldenburg

unter Bezeichnung des angefochtenen Urteils einzulegen. Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht, Uelzener Straße 40,
21335 Lüneburg

oder Postfach 23 71, 21313 Lüneburg, schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr in der Justiz (ERVVOJust) vom 3. Juli 2006 (GVBl. S. 247) einzureichen und muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten.

Der Berufungsführer muss sich durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, oder eine in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichnete Person oder Organisation als Be-

vollmächtigten vertreten lassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte im Sinne des § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO vertreten lassen.

Janssen

Wörl

Schulze