

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 6 B 34.02

OVG 8 A 195/02

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 30. Mai 2002
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. B a r d e n h e w e r und die Richter am Bundes-
verwaltungsgericht Dr. G r a u l i c h und
V o r m e i e r

beschlossen:

Die Beschwerde des Beklagten gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12. März 2002 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 15 901 € festgesetzt.

G r ü n d e :

Die Beschwerde hat keinen Erfolg. Die Revision ist weder unter dem Gesichtspunkt der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) noch unter demjenigen der Divergenz (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) zuzulassen.

1. Dem Vorbringen des Beklagten sind die Voraussetzungen der Revisionszulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache nicht zu entnehmen.

Eine grundsätzliche Bedeutung kommt einer Rechtssache nur zu, wenn sie eine für die erstrebte Revisionsentscheidung erhebliche Rechtsfrage des revisiblen Rechts aufwirft, die im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts revisionsgerichtlicher Klärung bedarf. Das Darlegungserfordernis setzt insoweit die Formulierung einer bestimmten, höchstrichterlich noch ungeklärten und für die Revisionsentscheidung erheblichen Rechtsfrage des revisiblen Rechts und außerdem die Angabe voraus, worin die allgemeine, über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung bestehen soll (vgl. Beschluss vom 19. August 1997 - BVerwG 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133 VwGO (n.F.) Nr. 26 = NJW 1997, 3328 = DÖV 1998, 117). Daran gemessen scheidet die Zulassung der Revision aus.

a) Aus Sicht des Beklagten ist "die sich mit § 36 Abs. 1 Satz 1 LRG stellende Frage des Ausmaßes und der Intensität legislatorischer Eingriffe in die Autonomie der Landesmedienanstalten (...) von grundsätzlicher Bedeutung". Damit ist eine grundsätzlich bedeutsame Frage des revisiblen Rechts nicht ausreichend dargelegt.

Es fehlt bereits an der Bezeichnung einer konkreten Rechtsfrage. Der Beschwerde ist nicht mit der gebotenen Deutlichkeit zu entnehmen, welche bestimmte Frage sich im Zusammenhang mit "Ausmaß und Intensität von Eingriffen" des Gesetzgebers in die "Autonomie der Landesmedienanstalten" stellt. Dies ergibt sich auch nicht aus den der Frage in der Beschwerdebegründung vorangestellten Erwägungen zur "Unvereinbarkeit der Auslegung des § 36 Abs. 1 LRG NW durch das Berufungsgericht mit Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG". Die dortigen Darlegungen betreffen im Wesentlichen die Fragen, ob die Landesmedienanstalten Träger der verfassungsrechtlich verbürgten Rundfunkfreiheit sind, ob § 36 Abs. 1 des Rundfunkgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (LRG NW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. April 1998 (NWGVBl S. 240) dem "Grundsatz der Staatsferne der Rundfunkorganisation" zuwiderläuft und ob das Urteil des Oberverwaltungsgerichts mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Feststellung der Höhe der Rundfunkgebühren im Einklang steht. Diese Ausführungen lassen einen Bezug zu der hier in Rede stehenden Frage nicht mit der erforderlichen Deutlichkeit erkennen.

Da die Begründung der hier interessierenden Frage bereits nicht dem sich aus § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO folgenden Gebot genügt, die angeblich rechtsgrundsätzlichen Fragen substantiiert zu benennen, kommt es nicht entscheidend darauf an, ob die Frage sich überhaupt auf revisibles Recht bezieht. Dagegen könnte sprechen, dass es sich bei dem in ihr in Bezug genommenen § 36 Abs. 1 Satz 1 LRG NW um irrevisibles Landesrecht han-

delt und ein bundesrechtlicher Aspekt nicht oder jedenfalls nicht ausdrücklich angeführt wird.

b) Eine die Revisionszulassung rechtfertigende Grundsatzrüge ist auch insoweit nicht erhoben, als die Beschwerde "die Frage des Schutzbereichs der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG für die Stellung der Landesmedienanstalten" geklärt wissen möchte. Diese Frage ist so allgemein, dass sich ihre Zielrichtung nicht eindeutig erschließt. Es kann hier dahinstehen, ob die Zulassung der Revision bereits deshalb ausscheidet. Die Rüge hat auf jeden Fall aus den nachstehenden Gründen keinen Erfolg.

Sollte der Beklagte die Beantwortung der in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts und in der Beschwerdebegründung erörterten Frage begehren, ob die Landesmedienanstalten Träger der verfassungsrechtlich verbürgten Rundfunkfreiheit sind, käme die Revisionszulassung deshalb nicht in Betracht, weil das Oberverwaltungsgericht die Stattgabe der Berufung nicht darauf gestützt hat, dass sich der Beklagte nicht auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen kann. Das Gericht hat vielmehr offen gelassen, ob der Beklagte die Rundfunkfreiheit für sich in Anspruch nehmen kann, und hat dies bei seinen daran anschließenden Erwägungen zu Gunsten des Beklagten unterstellt. Für den Erfolg der Berufung kam es mithin nicht darauf an, ob sich der Beklagte auf die Rundfunkfreiheit zu berufen vermag. Eine für die Entscheidung des Berufungsgerichts nicht maßgebliche Rechtsfrage kann die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO regelmäßig nicht rechtfertigen (vgl. Beschluss vom 7. Januar 1986 - BVerwG 2 B 94.85 - Buchholz 310 § 75 VwGO Nr. 11).

Sollte die Frage die Vereinbarkeit des § 36 Abs. 1 Satz 1 LRG NW mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zum Gegenstand haben, genügt sie nicht den Darlegungsanforderungen. Nach ständiger

Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vermag die Nichtbeachtung von Bundesrecht bei der Auslegung und/oder Anwendung von Landesrecht die Zulassung der Revision allenfalls dann zu begründen, wenn die Auslegung der - gegenüber dem Landesrecht als korrigierender Maßstab angeführten - bundesrechtlichen Norm ihrerseits ungeklärte Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwirft (vgl. Beschluss vom 15. Dezember 1989 - BVerwG 7 B 177.89 - Buchholz 310 § 132 VwGO Nr. 277; Beschluss vom 1. September 1992 - BVerwG 11 B 24.92 - Buchholz 310 § 137 VwGO Nr. 171). Die angeblichen bundesrechtlichen Maßgaben, deren Tragweite und Klärungsbedürftigkeit im Hinblick auf die einschlägigen landesrechtlichen Regelungen sowie die Entscheidungserheblichkeit ihrer Klärung in dem anhängigen Verfahren sind in der Beschwerdebegründung darzulegen (vgl. Beschluss vom 19. Juli 1995 - BVerwG 6 NB 1.95 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 104 = NVwZ 1997, 61). Wird eine Vorschrift des Landesrechts als bundesverfassungsrechtlich bedenklich angesehen, ist im Einzelnen darzulegen, gegen welche verfassungsrechtlichen Normen verstoßen wird und ob sich bei der Auslegung dieser Bestimmungen Fragen grundsätzlicher Bedeutung stellen, die sich nicht aufgrund der bisherigen oberstgerichtlichen Rechtsprechung - insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts - beantworten lassen (vgl. Beschluss vom 25. März 1999 - BVerwG 6 B 16.99 -). Daran gemessen ist die Revision auch dann nicht zuzulassen, wenn sich die hier interessierende Frage auf die Vereinbarkeit des § 36 Abs. 1 Satz 1 LRG NW mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bezieht. Der Beklagte legt im Zusammenhang mit der Frage nicht im Einzelnen dar, dass sich bei der Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Fragen grundsätzlicher Bedeutung stellen. Dies ergibt sich auch nicht aus den der Frage vorangestellten Erwägungen zur angeblichen Unvereinbarkeit des § 36 Abs. 1 Satz 1 LRG NW mit der verfassungsrechtlich verbürgten Rundfunkfreiheit. Soweit dort eine Verletzung des "Grundsatzes der Staatsferne der Rundfunkorganisation" beanstandet wird, sind die damit im Zusammenhang stehenden Ausführungen hier

schon deshalb zu vernachlässigen, weil sie nicht die in Rede stehende Frage betreffen, sondern die darüber hinaus aufgeworfene und sich ausdrücklich auf den genannten Grundsatz beziehende Frage.

c) Die Frage, "ob die Landesgesetzgeber im Rahmen der ihnen auferlegten abstrakt-generellen Ausgestaltung der Rundfunkordnung konkrete Ausstattungsentscheidungen und Budgetfestlegungen treffen können, ohne damit den Grundsatz der Staatsferne des Rundfunks zu verletzen", rechtfertigt gleichfalls nicht die Revisionszulassung.

Der Beklagte bezieht sich mit dieser Frage auf den aus der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rundfunkfreiheit folgenden Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks (vgl. BVerfG, Urteil vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - BVerfGE 73, 118 <182 f.>). Seine Frage betrifft im Kern jedoch keine grundsätzlich klärungsbedürftige Frage, die sich bei der Auslegung dieses Grundsatzes ergibt, sondern die Verfassungsmäßigkeit des § 36 Abs. 1 Satz 1 LRG NW und damit des irrevisiblen Landesrechts. Der Frage liegt die in dem ihr vorangestellten Teil der Beschwerdebegründung (S. 5 ff.) vertretene Auffassung des Beklagten zugrunde, § 36 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz LRG NW sei mit dem aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden "Grundsatz der Staatsferne der Rundfunkorganisation" nicht vereinbar. Eine die Auslegung von Bundesverfassungsrecht betreffende und die Revisionszulassung möglicherweise rechtfertigende Frage grundsätzlicher Bedeutung wird nicht (allein) dadurch dargelegt, dass - wie hier - die Annahme der Verfassungswidrigkeit von irrevisiblen Landesrecht in Frageform gekleidet wird.

Abgesehen davon geht die vom Beklagten formulierte Frage von Voraussetzungen aus, die nach dem vom Oberverwaltungsgericht irrevisibel festgestellten Inhalt der angegriffenen Regelung nicht vorliegen. Wie das Oberverwaltungsgericht im Einzelnen

dargelegt hat, hat der Gesetzgeber mit der Änderung des § 36 Abs. 1 LRG durch das 9. Rundfunkänderungsgesetz vom 10. Februar 1998 (GV NW S. 148) nicht etwa zwecks Begünstigung bestimmter Gruppen von Rundfunkveranstaltern oder gar mit dem Ziel der Einflussnahme auf Programminhalte korrigierend in die autonomen Budgetentscheidungen der Landesanstalt für Rundfunk eingegriffen. Vielmehr liegt der Änderung die Absicht zugrunde, der Bedeutung des so genannten Bürgerfunks für die Meinungsvielfalt des lokalen Rundfunks (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 5. Februar 1991 - 1 BvF 1/85, 1/88 - BVerfGE 83, 238 <328>) in der Weise Rechnung zu tragen, dass den am Bürgerfunk beteiligten Personen ("Bürgerfunker") ausreichende finanzielle Mittel für eine ansprechende Gestaltung ihrer Sendungen sowie für ihre Ausbildung und Beratung zur Verfügung stehen. Aus diesem Grunde führte der Gesetzgeber eine von der Höhe der Einnahmen der Landesanstalt abhängige Mindestförderung des Bürgerfunks ein. Es handelt sich mithin um eine abstrakt-generelle Zielvorgabe für die der Landesanstalt gesetzlich zugewiesene Aufgabe der Förderung des Bürgerfunks. Zu solchen nicht mit der Festsetzung der Rundfunkgebühren vergleichbaren, sondern der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung zuzurechnenden Festlegungen ist der Gesetzgeber, wie auch der Beklagte nicht in Abrede stellt, im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Befugnis zur Gestaltung der Rundfunkordnung (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <88 f., 94>) berechtigt.

d) Die Beschwerde möchte ferner geklärt wissen, "ob der Gesetzgeber in die abgeschlossene Haushaltsplanung einer unabhängigen und staatsfern organisierten Anstalt des öffentlichen Rechts ohne Übergangsregelung hineinwirken darf und damit den Grundsatz der Vorherigkeit der Haushaltsplanung gefährdet". Damit wirft sie keine in einem Revisionsverfahren zu beantwortende Frage des revisiblen Rechts auf.

Der Beklagte bezieht sich - wie die in diesem Zusammenhang von ihm gegebenen Hinweise auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 25. Mai 1977 - 2 BvE 1/74 - BVerfGE 45, 1 <33>) und entsprechende Literaturstellen verdeutlichen - zur Konkretisierung dieser Frage auf die in Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG enthaltene Verpflichtung, den Haushaltsplan des Bundes rechtzeitig vor Beginn des betreffenden Rechnungsjahres vorzulegen. Damit im Zusammenhang stehende Fragen wären in einem Revisionsverfahren schon deshalb nicht zu klären, weil die insoweit bestehenden bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben den Bundeshaushalt betreffen und nicht den Landesgesetzgeber binden. Soweit das hier einschlägige Landesrecht einen "Grundsatz der Vorherigkeit der Haushaltsplanung" enthält, sind die damit im Zusammenhang stehenden Fragen nicht revisibel.

e) Die Beschwerde hält "die vom Berufungsgericht angesprochene Frage der Grenzen der unechten Rückwirkung" für grundsätzlich bedeutsam. Auch dies rechtfertigt nicht die Zulassung der Revision.

Die Frage genügt wiederum bereits nicht den Darlegungsanforderungen. Ihr ist nicht mit der gebotenen Klarheit zu entnehmen, welche konkrete Frage sich im Zusammenhang mit den "Grenzen der unechten Rückwirkung" stellt. Der Hinweis darauf, dass es sich um die vom Obergericht angesprochene Frage handelt, führt insbesondere deshalb nicht zu einer hinreichenden Konkretisierung, weil das Berufungsgericht im Zusammenhang mit der Erörterung der Frage, ob die Grenzen einer zulässigen unechten Rückwirkung gewahrt sind, eine Reihe von Gesichtspunkten angesprochen hat und der Beschwerde nicht zu entnehmen ist, welchen konkreten Aspekt oder welche konkreten Gesichtspunkte sie für grundsätzlich bedeutsam hält.

Die allgemeine Frage nach den Grenzen der unechten Rückwirkung ist auch nicht klärungsbedürftig. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungs- und des Bundesverfassungsgerichts ist geklärt, unter welchen Voraussetzungen eine unechte Rückwirkung von Normen zulässig ist (vgl. Urteil vom 25. Juli 2001 - BVerwG 6 C 8.00 - NVwZ 2002, 206 <210> m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1996 - 1 BvL 44, 48/92 - BverfGE 95, 64 <86> m.w.N.).

f) Schließlich misst die Beschwerde der Rechtssache mit der Begründung grundsätzliche Bedeutung bei, das Oberverwaltungsgericht habe § 36 Abs. 1 LRG NW zu Unrecht ein subjektiv-öffentliches Recht der Kläger auf erhöhte Förderung von Bürgerfunkbeiträgen entnommen. Ein solches Recht sei in der nach § 36 Abs. 4 LRG NW erlassenen Satzung ausdrücklich ausgeschlossen. Die Annahme eines subjektiv-öffentlichen Rechts stehe mit § 113 Abs. 5 VwGO nicht im Einklang.

Eine klärungsbedürftige Frage des revisiblen Rechts ist damit nicht dargetan. Mit der Frage beanstandet der Beklagte die fehlerhafte Auslegung von Landesrecht. Soweit sie einen Verstoß gegen § 113 Abs. 5 VwGO beanstandet, zeigt sie keine auf diese Bestimmung bezogene Frage rechtsgrundsätzlicher Bedeutung auf.

2. Die Beschwerde lässt sich auch nicht das Vorliegen der Voraussetzungen einer Divergenz im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO entnehmen.

Eine die Revision eröffnende Divergenz ist nur dann im Sinne des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO hinreichend bezeichnet, wenn die Beschwerde einen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz benennt, mit dem die Vorinstanz einen in der Rechtsprechung der in § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO genannten Gerichte aufgestellten ebensolchen

Rechtssatz in Anwendung der selben Rechtsvorschrift widersprochen hat (Beschluss vom 19. August 1997, a.a.O.). Diesen Anforderungen genügt die Beschwerde nicht.

Der Beklagte beanstandet zunächst eine Abweichung des Oberverwaltungsgerichts von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der "finanzielle Festsetzungen des Gesetzgebers nicht die Gefahr beinhalten (dürfen), zu Instrumenten der Medienpolitik benutzt zu werden". Nach der insoweit in Bezug genommenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 22. Februar 1994, a.a.O., S. 93 f.) darf die Festsetzung von Rundfunkgebühren nicht zu Zwecken der Programmlenkung oder Medienpolitik benutzt werden. Die Beschwerde legt nicht dar, mit welchem tragenden abstrakten Rechtssatz das Oberverwaltungsgericht davon abgewichen ist.

Eine die Zulassung der Revision begründende Divergenz kann entgegen der Auffassung des Beklagten auch nicht mit einer Abweichung von dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Mai 1977 (a.a.O., S. 33) begründet werden. Die Beschwerde bezieht sich insoweit erkennbar auf die dortige Erwägung des Bundesverfassungsgerichts, es bestehe eine verfassungsrechtliche Verpflichtung aller an dem Zustandekommen des Haushaltsplans des Bundes beteiligten Verfassungsorgane, daran mitzuwirken, dass der Haushaltsplan regelmäßig vor Ablauf des vorherigen Rechnungsjahres verabschiedet werden könne. Die Zulassung der Revision kommt auch insoweit schon deshalb nicht in Betracht, weil der Beklagte keinen von dieser Rechtsprechung abweichenden vom Oberverwaltungsgericht aufgestellten abstrakten Rechtssatz bezeichnet.

3. Die Entscheidung über die Kosten beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Festsetzung des Wertes des Streitgegenstandes auf § 13 Abs. 2 GKG.

Bardenhewer

Graulich

Vormeier