

§ 56 Auskunftsrechte und Ermittlungsbefugnisse

(1) ¹Die zuständige Landesmedienanstalt kann alle Ermittlungen durchführen und alle Beweise erheben, die zur Erfüllung ihrer sich aus den §§ 60 bis 67 und 120 ergebenden Aufgaben erforderlich sind. ²Sie bedient sich der Beweismittel, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen zur Ermittlung des Sachverhalts für erforderlich hält. ³Sie kann insbesondere

1. Auskünfte einholen,
2. Beteiligte im Sinne des § 13 des Verwaltungsverfahrensgesetzes anhören, Zeugen und Sachverständige vernehmen oder die schriftliche Äußerung von Beteiligten, Sachverständigen und Zeugen einholen,
3. Urkunden und Akten beiziehen,
4. den Augenschein einnehmen.

⁴Andere Personen als die Beteiligten sollen erst dann zur Auskunft herangezogen werden, wenn die Sachverhaltsaufklärung durch die Beteiligten nicht zum Ziel führt oder keinen Erfolg verspricht.

(2) ¹Für Zeugen und Sachverständige besteht eine Pflicht zur Aussage oder zur Erstattung von Gutachten. ²Die Vorschriften der Zivilprozessordnung über die Pflicht, als Zeuge auszusagen oder als Sachverständiger ein Gutachten zu erstatten, über die Ablehnung von Sachverständigen sowie über die Vernehmung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes als Zeugen oder Sachverständige gelten entsprechend. ³Die Entschädigung der Zeugen und Sachverständigen erfolgt in entsprechender Anwendung des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes.

(3) ¹Zur Glaubhaftmachung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben darf die zuständige Landesmedienanstalt die Vorlage einer eidesstattlichen Versicherung von denjenigen verlangen, die nach § 55 Abs. 1 und 4 auskunfts- und vorlagepflichtig sind. ²Eine Versicherung an Eides statt soll nur gefordert werden, wenn andere Mittel zur Erforschung der Wahrheit nicht vorhanden sind, zu keinem Ergebnis geführt haben oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern.

(4) ¹Die von der zuständigen Landesmedienanstalt mit der Durchführung der sich aus den §§ 60 bis 67 und § 120 ergebenden Aufgaben betrauten Personen dürfen während der üblichen Geschäfts- und Arbeitszeiten die Geschäftsräume und -grundstücke der in § 55 Abs. 1, 3 und 4 genannten Personen und Personengesellschaften betreten und die in Absatz 5 genannten Unterlagen einsehen und prüfen. ²Das Grundrecht des Artikels 13 des Grundgesetzes wird insoweit eingeschränkt.

(5) ¹Die in § 55 Abs. 1, 3 und 4 genannten Personen oder Personengesellschaften haben auf Verlangen Aufzeichnungen, Bücher, Geschäftspapiere und andere Urkunden, die für die Anwendung der §§ 60 bis 67 und § 120 erheblich sein können, vorzulegen, Auskünfte zu erteilen und die sonst zur Durchführung der Maßnahmen nach Absatz 4 erforderlichen Hilfsdienste zu leisten. ²Vorkehrungen, die die Maßnahmen hindern oder erschweren, sind unzulässig.

(6) Der zur Erteilung einer Auskunft Verpflichtete kann die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihn selbst oder einen der in § 383 Abs. 1 Nr. 1

bis 3 der Zivilprozessordnung bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde.

(7) ¹Durchsuchungen dürfen nur aufgrund einer Anordnung des Amtsrichters, in dessen Bezirk die Durchsuchung erfolgen soll, vorgenommen werden. ²Bei Gefahr im Verzug können die in Absatz 4 bezeichneten betrauten Personen während der Geschäftszeit die erforderlichen Durchsuchungen ohne richterliche Anordnung vornehmen. ³An Ort und Stelle ist eine Niederschrift über Grund, Zeit und Ort der Durchsuchung und ihr wesentliches Ergebnis aufzunehmen, aus der sich, falls keine richterliche Anordnung ergangen ist, auch die Tatsachen ergeben, die zur Annahme einer Gefahr im Verzug geführt haben.

(8) ¹Der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über die zu durchsuchenden Räume darf der Durchsuchung beiwohnen. ²Ist er abwesend, soll sein Vertreter oder ein anderer Zeuge hinzugezogen werden. ³Dem Inhaber der tatsächlichen Gewalt über die durchsuchten Räume oder seinem Vertreter ist auf Verlangen eine Durchschrift der in Absatz 7 Satz 3 genannten Niederschrift zu erteilen.

§ 56 stellt das Instrumentarium zusammen, das den Landesmedienanstalten zur Verfügung steht, um Sachverhaltsermittlung zu betreiben. Die Vorschrift räumt ihnen Ermittlungsbefugnisse sowohl gegenüber dem Auskunft- und Vorlagepflichtigen iSd § 55 Abs. 1 und 4 als auch gegenüber Dritten ein. **Abs. 1 S. 1 und 2** formulieren eine generalklauselartige Eingriffsermächtigung zur Beweiserhebung und Durchführung von Ermittlungen. Deren Inhalt konkretisiert S. 3 beispielhaft durch untersuchungstypische Standardmaßnahmen (→ Rn. 5 ff.). **Zeugen und Sachverständige** nimmt **Abs. 2** (→ Rn. 17) durch eine Pflicht zur Aussage und Erstattung von Gutachten in die Verantwortung. **Gegenüber Auskunft- und Vorlagepflichtigen** erweitern die **Abs. 3–8** den Befugniskatalog um das Recht, eine eidesstattliche Versicherung zu verlangen (**Abs. 3**; → Rn. 19), Geschäftsräume und -grundstücke zu betreten, in Unterlagen Einsicht zu nehmen (**Abs. 4–6**; → Rn. 22 ff.) sowie Durchsuchungen vorzunehmen (**Abs. 7 und 8**; → Rn. 29 ff.).

A. Allgemeines

1 § 56 geht auf den **3. RÄndStV 1996** (LT-Drs. NRW 12/1336, 14) zurück. Bis dahin beklagten die Landesmedienanstalten fehlende einheitliche und umfassende Regelungen ihrer Ermittlungs- und Beweiserhebungsbefugnisse (vgl. Spindler/Schuster/Krone RStV, 3. Aufl., § 22 Rn. 5 mwN). Der RStV hat diese in § 22 umgesetzt. Der MStV hat diese Vorschrift iW unverändert übernommen. Sie spricht den Landesmedienanstalten weitreichende Eingriffsbefugnisse zu, damit sie ihre Aufsichtsaufgabe entsprechend dem Amtsermittlungsprinzip verfahrensrechtlich wirksam erfüllen können. § 56 Abs. 1 und 2 lehnt sich an **allgemeine verwaltungsrechtliche Ermittlungsbefugnisse** der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder und des Bundes, namentlich § 26 (L)VwVfG, an. Soweit die Vorschrift in Abs. 4 und 5 darüber hinausgehende Ermittlungsmöglichkeiten einräumt, nimmt sie Anleihen an Regelungen des GWB und der AO (Amtl. Begr. z. 3. RÄndStV, LT-Drs. NRW 12/1336, 14).

2 § 56 findet lediglich auf **bundesweit ausgerichtete Rundfunkangebote** Anwendung. Das Programm muss also bundesweit empfangbar sein (§ 50 S. 1; → § 53 Rn. 2). Auf **Teleshoppingkanäle** findet § 56 keine Anwendung. Denn die Verweisnorm des § 50 S. 2, welche die Regeln über die Zulassung in Bezug, spart § 56 als Referenz (bewusst) aus.

3 Das **Verhältnis zwischen § 55 und § 56** lässt der MStV – wie schon der RStV (§§ 21 und 22 RStV) – offen. Beide Vorschriften regeln Auskunftsrechte der Landesmedienanstalten, überlappen sich daher in ihrem Anwendungsbereich. Sie stehen somit in einem **Verhältnis**

wechselseitiger Ergänzung zueinander (ebenso Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 22 Rn. 4). § 56 beschränkt seinen Anwendungsbereich entgegen teilweise vertretener Auffassung auch nicht auf den Zeitraum nach Erteilung der Zulassung (so auch Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 22 Rn. 4; aA Spindler/Schuster/Krone RStV, 3. Aufl., § 22 Rn. 2). Vielmehr sind seine Ermächtigungen **auch im Verfahren der Zulassungserteilung** anwendbar. Denn die Norm versteht ihren Anwendungsbereich nicht zeitlich, sondern aufgabenbezogen („zur Erfüllung ihrer sich aus den §§ 60 bis 67, 120 ergebenden Aufgaben erforderlich“ (Abs. 1); vgl. auch → Rn. 4). Noch stärker als sonst wirkt allerdings im Antragsverfahren das **Gebot der Verhältnismäßigkeit** in die Befugnisse des § 56 hinein. Regelmäßig genügt in dieser Phase, den Antrag abzulehnen, um das staatliche Regulierungsziel zu erreichen. Eine Vollstreckungsbefugnis ist dann nicht erforderlich.

B. Allgemeine Beweisermittlungs- und Beweiserhebungsbefugnis (Abs. 1)

4Die **Generalklausel** des Abs. 1 ist der Vorschrift des § 26 Abs. 1 (L)VwVfG nachgebildet. Sie räumt den zuständigen Landesmedienanstalten umfangreiche Beweiserhebungs- und Ermittlungsbefugnisse ein, um den entscheidungserheblichen Sachverhalt aufzuklären. Ein allgemeines Auskunftsrecht gewährt die Vorschrift den Landesmedienanstalten nicht. Vielmehr beschränken sich die Befugnisse – ausweislich des S. 1 – funktional darauf, die **Aufgaben der medienrechtlichen Konzentrationskontrolle** wahrzunehmen (§§ 60–66, 120). Die Ermittlungen müssen daher „**anlassbezogen** und zugleich **anlassbegrenzt**“ erfolgen (Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 22 Rn. 5). Die Befugnisse stehen den Landesmedienanstalten umgekehrt nicht nur repressiv nach Zulassung, sondern bereits während des Zulassungsverfahrens (also ab Antragstellung) zur Seite. Daraus erwachsen auch Überschneidungen der Anwendungsbereiche von §§ 55 und 56 (→ Rn. 2 f.).

1. Inhalt der Ermittlungsbefugnisse

5Den **Inhalt der Ermittlungsbefugnisse** präzisiert der nicht abschließende Katalog der Beweismittel in Abs. 1 S. 3 Nr. 1–4 („insbesondere“). Er umschließt Auskünfte, Anhörung, Vernehmung und schriftliche Äußerung, Beiziehung von Urkunden und Akten sowie Augenscheinnahme. Die Aufzählung stimmen wörtlich mit derjenigen des **§ 26 (L)VwVfG** überein (s. dazu iEn SBS/Kallerhoff VwVfG § 26 Rn. 1 ff.; Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 22 Rn. 7 ff.).

1. Einholung von Auskünften (Nr. 1)

6Um ihre Aufgaben der Sachverhaltsaufklärung erfüllen zu können, dürfen die Landesmedienanstalten als niederschwellige Ermittlungsmaßnahme insbes. Auskünfte einholen (Abs. 1 S. 3 Nr. 1). Ob diese eine bestimmte **Form** erfüllen müssen, dazu schweigt sich die Norm – ebenso wie § 26 (L)VwVfG – aus. Verlangt sie keine bestimmte Form, sind im Umkehrschluss alle Formen zulässig. Die Auskünfte dürfen also „schriftlich, mündlich oder fernmündlich“ erfolgen (vgl. BeckOK VwVfG/Herrmann § 26 Rn. 19). Die Landesmedienanstalt kann die Auskunft auch **bei anderen Behörden** einholen. Die Anfrage kann sich sowohl auf tatsächliche als auch auf rechtliche Fragen beziehen (vgl. BeckOK VwVfG/Herrmann § 26 Rn. 19; aA Pautsch/Hoffmann/Pautsch VwVfG § 26 Rn. 18), muss jedoch von medienkonzentrationsrechtlicher Relevanz sein („Grundsatz der Sachbezogenheit“) (Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 22 Rn. 8).

7Während die Zeugenvernehmung eine im Grundsatz bereits bekannte Angabe untermauern soll, (vgl. BeckOK VwVfG/Herrmann VwVfG § 26 Rn. 19), bezieht sich die erwünschte Auskunft auf **noch unbekannt Tatsachen**.

8 Für das Auswahlermessen der Landesmedienanstalten zieht **Abs. 1 S. 4** eine ausdr. Schranke in die Normarchitektur ein: Die Landesmedienanstalten sollen zunächst die Beteiligten iSd § 13 (L)VwVfG, insbes. den Antragsteller, konsultieren. Erst „wenn die Sachverhaltsaufklärung [bei ihnen] nicht zum Ziel führt oder keinen Erfolg verspricht“, sollen sie andere als die Beteiligten zur Auskunft verpflichten (vgl. auch amtl. Begr. z. 3. RÄndStV, LT-Drs. NRW 12/1336, 14). Dies ist nicht zuletzt Ausfluss des **Prinzips der Verantwortungsnähe**, das die Zielgenauigkeit staatlicher Maßnahmen fördert. Verstößt die Behörde hiergegen, liegt ein Ermessensfehler vor (§ 40 (L)VwVfG, § 114 VwGO; zur allgemeinen Ermessensfehlerdogmatik siehe etwa Martini, Verwaltungsprozessrecht, 6. Aufl. 2017, S. 128 ff.).

2. Beteiligtenanhörung, Zeugen- und Sachverständigenvernehmung (Nr. 2)

9 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 gibt den Landesmedienanstalten die Möglichkeit an die Hand, die Beteiligten (§ 13 (L)VwVfG) **anzuhören**, um den Sachverhalt festzustellen. Die Anhörung iSd Abs. 1 S. 3 Nr. 2 ist nicht mit der Anhörung nach § 28 (L)VwVfG gleichzusetzen. Das ergibt sich bereits daraus, dass die Norm die Anhörung nicht als Recht der Beteiligten, sondern als **Befugnis der Behörde** ausgestaltet. Die Anhörung iSd § 28 (L)VwVfG nimmt die Behörde ferner erst vor, wenn der Sachverhalt bereits weitestgehend ausermittelt ist.

10 Die Landesmedienanstalt kann auch Zeugen und Sachverständige vernehmen (Abs. 1 S. 3 Nr. 2). **Zeugen** sind natürliche Personen, die ihre Wahrnehmung über aufzuklärende Tatsachen bekunden können, ohne selbst Beteiligte des Verfahrens zu sein (vgl. Pautsch/Hoffmann/Pautsch VwVfG § 26 Rn. 22). **Sachverständige** hingegen sind Personen, die der Behörde das fehlende Fachwissen vermitteln können, um Tatsachen beurteilen zu können (BeckOK VwVfG/Herrmann § 26 Rn. 24). Beiden erlegt der MStV eine **Mitwirkungspflicht** auf, soweit keine Zeugnis- oder Aussageverweigerungsrechte greifen – Abs. 2 (→ Rn. 17). Eine **eidliche Vernehmung** gestattet die MStV den Landesmedienanstalten nicht. Abs. 2 S. 2 verweist zwar grds. auf die Vorschriften der ZPO. Diese gestatten dem Gericht auch die Zeugenbeeidigung (§ 391 ZPO). Allerdings erstreckt sich der Verweis des Abs. 2 S. 2 nur auf die Aussagepflicht und die Vernehmung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes als Zeugen oder Sachverständige, nicht aber auf § 391 ZPO. Die zuständige Landesmedienanstalt darf aber eine **eidesstattliche Versicherung** verlangen (Abs. 3 S. 1; → Rn. 19).

11 Anhörungen erfolgen zumeist **mündlich**; nach dem Wortlaut der Norm kann die Behörde die jeweiligen Äußerungen bzw. das Gutachten des Sachverständigen aber auch **schriftlich** einholen. Letzteres ist vor allem dann sachgerecht, wenn der persönliche Eindruck nicht von Bedeutung ist, um die Richtigkeit eines Sachverhalts zu bewerten (BeckOK VwVfG/Herrmann § 26 Rn. 21).

3. Beiziehung von Urkunden und Akten (Nr. 3)

12 Die Landesmedienanstalt kann im Rahmen ihrer Ermittlungen auch Urkunden und Akten beiziehen. Urkunden iSd § 26 (L)VwVfG sind schriftliche Verkörperungen einer Gedankenerklärung (BVerwG, NVwZ 2018, 81; Pautsch/Hoffmann/Pautsch VwVfG § 26 Rn. 28 unter Verweis auf). Die Behörde zieht Urkunden und Akten bei, indem sie diese bei Beteiligten, anderen Behörden oder Dritten **zu Beweis Zwecken anfordert** (BeckOK VwVfG/Herrmann § 26 Rn. 33).

4. Inaugenscheinnahme (Nr. 4)

13 In Augenschein nehmen heißt, dass die Behörde von der äußeren Beschaffenheit einer Sache, eines Menschen oder Vorgangs eine **unmittelbare Sinneswahrnehmung** (bspw. via

Geschmack, Geruch oder Gehör) erlangt (vgl. etwa Pautsch/Hoffmann/Pautsch VwVfG § 26 Rn. 31). Im Rahmen des Abs. 1 S. 3 Nr. 4 sind vor allem „Tonbandaufnahmen und Fernsehschnitte“ von Relevanz (Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 22 Rn. 13). Abs. 1 S. 3 Nr. 4 verleiht der Landesmedienanstalt jedoch keine Befugnis, Objekte, die sie wahrnehmen möchte, gegen den Willen des Berechtigten an sich zu nehmen. Die Inaugenscheinnahme schließt das Ansichnehmen nicht ein. Dafür bedarf es, wie in Abs. 7 für die Durchsuchung, einer gesonderten Ermächtigung (vgl. Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 22 Rn. 13).

II. Auswahl der Ermittlungsinstrumente

14 Ob die Landesmedienanstalten die Maßnahmen ergreifen und inwieweit und in welcher Form sie von ihnen Gebrauch machen, steht in ihrem **Ermessen**. Den dadurch eröffneten Handlungsspielraum begrenzt allerdings das **Prinzip der Verhältnismäßigkeit**, insbes. das Gebot der Erforderlichkeit und das Erfordernis der Zumutbarkeit.

15 Dem Auswahlermessen der Landesmedienanstalten **zieht Abs. 1 S. 4** eine ausdr. Schranke: Die Landesmedienanstalten sollen für **Auskünfte** zunächst die Beteiligten iSd § 13 (L)VwVfG, also im Regelfall den Antragsteller, konsultieren. Erst „wenn die Sachverhaltsaufklärung [bei ihnen] nicht zum Ziel führt oder keinen Erfolg verspricht“, sollen sie andere als die Beteiligten zur Auskunft verpflichten (vgl. auch amtl. Begr. z. 3. RÄndStV, LT-Drs. NRW 12/1336, 14). Dies ist Ausfluss des **Prinzips der Verantwortungsnähe**, das die Zielgenauigkeit staatlicher Maßnahmen sicherstellen soll (→ Rn. 8). Setzt sich die Behörde darüber hinweg, handelt sie ermessensfehlerhaft (§ 40 (L)VwVfG, § 114 VwGO; zur allgemeinen Ermessensfehlerdogmatik siehe etwa Martini, Verwaltungsprozessrecht, 6. Aufl. 2017, S. 128 ff.).

16 Abs. 1 S. 4 beschränkt seinen Geltungsanspruch lediglich auf Auskünfte (Nr. 1). Das legt den Umkehrschluss nahe, dass das Gebot, vorrangig auf Beteiligte zuzugreifen, für die **anderen Ermittlungsmaßnahmen** (Nr. 2-4) keine Gültigkeit beansprucht. Für diese stellt sich die Frage jedoch nicht in gleicher Weise, da sie entweder die Adressaten unmittelbar im Normtext benennen (Nr. 2) oder ihrer Natur nach von der Person des Adressaten abstrahieren (Nr. 3 und 4).

C. Besondere Befugnisse gegenüber Zeugen und Sachverständigen (Abs. 2)

17 Um die Zwecke medienrechtlicher Konzentrationskontrolle (§§ 60–67, 120) sicherzustellen, konkretisiert Abs. 2 die Pflichtenstellung von Zeugen und Sachverständigen.

17a Das **allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht** trägt Zeugen und Sachverständigen eine Pflicht, Aussagen zu machen bzw. Gutachten zu erstatten, nur auf, „wenn sie durch Rechtsvorschrift vorgesehen ist“ (§ 26 Abs. 3 S. 1 (L)VwVfG). § 56 Abs. 2 S. 1 MStV etabliert eine solche Pflicht.

17b Ergänzend erklärt S. 2 Vorschriften der ZPO für entspr. anwendbar (S. 2), namentlich die Aussagepflicht von Zeugen, insbes. die Vernehmung bei Amtsverschwiegenheit (§ 376 ZPO), und die Zeugnisverweigerung (§§ 383 ff. ZPO), ferner die Vorschriften über die Gutachtenerstattungspflicht und das Gutachtenverweigerungsrecht (§§ 407 ff. ZPO) sowie die Ablehnung von Sachverständigen (§ 406 ZPO). **S. 3** ordnet darüber hinaus an, dass sich die **Entschädigung** der Zeugen und Sachverständigen nach dem Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetz (JVEG) bestimmt.

D. Besondere Befugnisse gegenüber Auskunfts- und Vorlagepflichtigen (Abs. 3–8)

18Abs. 3–8 gestalten die allgemeinen Ermittlungsbefugnisse des Abs. 1 näher aus. Sie ergänzen diese um besondere Befugnisse erhöhter Eingriffsintensität gegenüber Auskunfts- und Vorlagepflichtigen. Während die Handlungsermächtigung des **Abs. 3** die Landesmedienanstalten nur gegenüber dem Antragsteller und Beteiligten sowie verbundenen Unternehmen (§ 55 Abs. 1, 3 und 4) berechtigt, bestehen die Befugnisse der **Abs. 4–8** zusätzlich auch gegenüber den nach § 55 Abs. 3 Verpflichteten.

I. Verlangen einer eidesstattlichen Versicherung (Abs. 3)

19Abs. 3 nimmt **Antragsteller** in die Pflicht, zur Aufklärung aller Sachfragen beizutragen, die erforderlich sind, um die konzentrationsrechtliche Beurteilung der §§ 60–67 und § 120 vorzunehmen (§ 55 Abs. 1 und 4, § 56 Abs. 1). Sie müssen insbes. die Richtigkeit und Vollständigkeit der prüfungsrelevanten Angaben **glaubhaft** machen. Die Glaubhaftmachung ist eine besondere Art der Beweisführung (vgl. § 294 ZPO; Bacher BeckOK ZPO § 294 Rn. 2). Glaubhaft gemacht ist eine Behauptung, wenn eine überwiegende Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass sie zutrifft (BGH NJW-RR 2011, 136 Rn. 7). Um Aussagen glaubhaft werden zu lassen, darf die Landesmedienanstalt von Antragstellern eine **eidesstattliche Versicherung** als qualifiziertes Beweismittel verlangen (Abs. 3 S. 1 iVm § 27 Abs. 1 S. 1 (L)VwVfG). Der Versichernde bestätigt damit die Richtigkeit und Vollständigkeit seiner Angaben und erklärt: „Ich versichere an Eides statt, dass ich nach bestem Wissen die reine Wahrheit gesagt und nichts verschwiegen habe.“ (§ 27 Abs. 3 S. 1 (L)VwVfG). Die **strafrechtliche Sanktionsdrohung** einer Freiheitsstrafe oder Geldstrafe für eine falsche eidesstattliche Versicherung (§ 156 StGB) soll die Verpflichteten in besonderer Weise dazu anhalten, wahrheitsgemäße Angaben zu machen.

20Aus Gründen der **Verhältnismäßigkeit** ist die Versicherung an Eides statt aber regelmäßig nur als **Ultima Ratio** statthaft. Die Landesmedienanstalten dürfen die Verpflichteten nicht ohne Not dem Risiko einer strafrechtlichen Verfolgung aussetzen. Daher dürfen sie eine Versicherung an Eides statt nur verlangen, wenn andere Instrumente der Wahrheitsermittlung fehlen, nicht zu dem gewünschten Erfolg geführt haben oder mit einem Aufwand verbunden sind, dessen voraussichtlicher Ertrag nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu den dafür erforderlichen Kosten steht (**Abs. 3 S. 2**, § 27 Abs. 1 S. 2 (L)VwVfG). Auf die strafrechtlichen Folgen einer falschen Versicherung an Eides statt müssen sie **hinweisen** (§ 27 Abs. 4 (L)VwVfG)). Im Hinblick auf den Inhalt und das Verfahren einer Versicherung an Eides statt finden die Bestimmungen des § 27 Abs. 2 ff. (L)VwVfG ergänzend Anwendung (vgl. dazu insbes. Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 22 Rn. 17 f.): Grds. sind nur der Behördenleiter, sein allgemeiner Vertreter sowie Angehörige des öffentlichen Dienstes, welche die Befähigung zum Richteramt haben oder die Voraussetzungen des § 110 S. 1 DRiG erfüllen, befugt, eine Versicherung an Eides statt zur Niederschrift aufzunehmen (§ 27 Abs. 2 (L)VwVfG). Die Anforderungen an den **Inhalt** und das **Verfahren** der Niederschrift legt Abs. 5 fest.

21Abs. 3 nimmt nicht nur Antragsteller in die Pflicht, sondern auch **solche natürlichen und juristischen Personen bzw. Personengesellschaften**, die an dem Antragsteller unmittelbar oder mittelbar iSv § 62 beteiligt sind, zu ihm im Verhältnis eines verbundenen Unternehmens stehen oder sonstigen Einfluss iSd §§ 60 und 62 auf ihn ausüben können.

II. Betretungs-, Einsichtnahme- und Prüfrechte (Abs. 4–6)

1. Duldungspflicht (Abs. 4)

22Abs. 4 räumt den Landesmedienanstalten – ähnlich wie § 59 Abs. 2 und 3 GWB – ein **Betretungsrecht** ein. Es erstreckt sich auf **Geschäftsräume und gewerblich genutzte Grundstücke**. Diese Befugnis soll es der Behörde ermöglichen, diejenigen **Unterlagen** zu sichten und in Augenschein zu nehmen, die erforderlich sind, um prüfen zu können, ob der Pflichtige die Regeln zur Sicherung der Meinungsvielfalt (§§ 58–68) eingehalten hat. Sie beschränkt sich aber auf den **Zeitraum üblicher Geschäfts- und Arbeitszeiten** – ebenso auf eine einfache Nachschau und das Recht, Einsicht zu nehmen und zu prüfen. Eine **Durchsuchung**, also die ziel- und zweckgerichtete Suche nach Gegenständen, die der Berechtigte nach der Vermutung der Behörde zu verbergen trachtet, gestattet sie nicht. Diese ist nur unter den eingeschränkten Voraussetzungen des Abs. 7 (→ Rn. 29) zulässig. Das Betretungsrecht des Abs. 4 erstreckt sich auch nicht auf Räume, die ausschließlich **Wohnzwecken** dienen.

23Ebenso wie Abs. 3 adressiert Abs. 4 nicht nur den Antragsteller, sondern auch diejenigen Personen und Personengesellschaften iSd § 55 Abs. 4, die **an dem Antragsteller beteiligt oder mit ihm verbunden** iSd § 62 sind. Im Verhältnis zu Abs. 3 erweitert Abs. 4 den Personenkreis der Pflichtigen noch weiter: namentlich auf die „in § 55 Abs. [...] 3 [...] genannten Personen und Personengesellschaften“. Dieser Verweis spricht den zuständigen Landesmedienanstalten zwar keine Ermittlungsbefugnisse außerhalb des Geltungsbereichs des MStV zu. Er stellt aber klar, dass das Recht zur Inaugenscheinnahme sich auch auf **Unterlagen** beziehen kann, die **Vorgänge außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs des Staatsvertrags**, mithin im Ausland, betreffen (NK-MedienR/Paschke/Tacke 2. Teil 1. Kap. 7. Abschn. Rn. 87 mwN; ausf. auch Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 22 Rn. 28).

2. Mitwirkungspflichten (Abs. 5)

24Abs. 5 präzisiert und ergänzt die (passive) Duldungspflicht des Abs. 4 – ähnlich wie bspw. Art. 31 DS-GVO – um (aktive) **Mitwirkungspflichten** des Personenkreises, den § 55 Abs. 1, 3 und 4 nennen (zu Auslandssachverhalten, vgl. → Rn. 23; Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 22 Rn. 20): Auf Verlangen müssen diese Betroffenen Urkunden – auch in elektronischer Form – vorlegen, die von Bedeutung sein können, um prüfen zu können, ob die Anforderungen an die Meinungsvielfalt iSd §§ 60–67, 120 eingehalten sind. Sie müssen ferner Auskünfte erteilen sowie entsprechende **Unterstützungshandlungen** bei der Einsichtnahme und Prüfung (Abs. 4) vornehmen. Das Anforderungsprofil der Vorschrift deckt sich „weitgehend mit den Mitwirkungspflichten, die § 200 **Abgabenordnung** einem Steuerpflichtigen im Rahmen einer steuerlichen Außenprüfung auferlegt“ (Amtl. Begr. z. 3. RÄndStV, LT-Drs. NRW 12/1336, 15).

25Mitwirkungsaufforderungen bereiten eine Entscheidung vor, treffen aber nicht notwendig eine eigene Regelung, die Rechte oder Pflichten des Bürgers begründet, aufhebt, ändert oder verbindlich feststellt. Sie sind daher grds. lediglich unselbständige **Verfahrenshandlungen ohne VA-Qualität** (vgl. bspw. Martini, Verwaltungsprozessrecht, 6. Aufl. 2017, S. 41). Anderes gilt aber dann, wenn sie selbst ausnahmsweise eine verbindliche Entscheidung über den Umfang gesetzlicher Mitwirkungspflichten treffen. Dann repräsentieren sie eine gesetzeskonkretisierende Verfügung, welche die abstrakte, gesetzliche Mitwirkungspflicht auf einen konkreten Fall herunterbricht und damit eine **feststellende Regelungswirkung** entfaltet (vgl. auch OVG Münster NVwZ 1990, 1192; VGH Mannheim BeckRS 2014, 49685, Rn. 19).

26 Die Mitwirkungspflichtigen verspüren im Einzelfall ggf. einen starken Anreiz, die Ermittlungen der Behörden durch torpedierende Maßnahmen zu behindern oder zu erschweren, zB auf Auskunftsbitten nur sehr verzögert zu reagieren. Dem sucht S. 2 durch ein **Behinderungsverbot** entgegenzuwirken. Als nicht mit eigenen Rechtsfolgen, insbesondere Sanktionen belegte **Lex imperfecta** hat die Vorschrift allerdings nur appellativen Charakter (arg. ex § 115 Abs. 1 S. 2 e contrario; NK-MedienR/Paschke/Tacke 2. Teil 1. Kap. 7. Abschn. Rn. 88).

3. Auskunftsverweigerungsrecht (Abs. 6)

27 Dem Auskunftsverpflichteten ist es nicht zuzumuten, durch einen Auskunftszwang selbst die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass er oder ein Angehöriger iSd § 383 Abs. 1 Nr. 1–3 ZPO wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit verurteilt wird. Daher gesteht Abs. 6 den Verpflichteten – ebenso wie etwa § 384 Nr. 2 ZPO, § 136 Abs. 1 S. 2 StPO, § 393 Abs. 1 S. 2 AO, § 59 Abs. 5 GWB, § 56 Abs. 1 S. 2 BRAO sowie einschlägige Regelungen der Landesmediengesetze (zB § 31 S. 3 LMedG BW) – entsprechend dem verfassungsrechtlich verbürgten Grundsatz „**nemo tenetur se ipsum accusare**“ ein Auskunftsverweigerungsrecht zu. Die Norm schützt nicht nur den Betroffenen, sondern auch die **Vertraulichkeit der Informationsbeschaffung sowie der Redaktionsarbeit**. Das Auskunftsverweigerungsrecht findet in der verfassungsrechtlichen Verbürgung der **Rundfunkfreiheit** des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG eine ergänzende Grundlage (BVerfGE 95, 220 (239)).

28 Eine Pflicht, den Auskunftsverpflichteten über sein Auskunftsverweigerungsrecht zu **belehren**, normiert Abs. 6 (anders als etwa § 136 Abs. 1 S. 2 StPO) zwar nicht ausdr. Sie ergibt sich aber aus dem verfahrensrechtlichen Fairnessprinzip (Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 22 Rn. 23). Unterbleibt die Belehrung, sind die so erlangten Informationen in einem aufsichtsrechtlichen Verfahren grds. nicht verwertbar. Insoweit erwächst aus dem Mitwirkungsverweigerungsrecht des Abs. 6 auch ein relatives **Beweisverwertungsverbot** (vgl. dazu ausf. Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 22 Rn. 23 mwN). Anderenfalls liefe die Sicherungsfunktion der Belehrungspflicht leer. Das Verwertungsverbot greift nur dann nicht, wenn der Auskunftspflichtige sein Schweigerecht gekannt hat oder einer Verwertung ausdr. zustimmt.

III. Durchsuchungen (Abs. 7, 8)

29 Abs. 7 gibt den zuständigen Landesmedienanstalten für Zwecke der medienrechtlichen Vielfaltssicherung eine Durchsuchungsbefugnis an die Hand. Die Vorschrift orientiert sich insbes. an dem **Vorbild der Regelungen des § 105 f. StPO** und des **§ 59 Abs. 4 GWB**.

30 Eine Durchsuchung kennzeichnet sich durch die **ziel- und zweckgerichtete Suche** staatlicher Organe nach Personen oder Sachen, um etwas aufzuspüren, was der Inhaber der tatsächlichen Gewalt von sich aus nicht offenlegen oder herausgeben will (vgl. etwa BVerfGE 75, 318 (327 mwN)). Eine Durchsuchungsanordnung gestattet, nach Unterlagen zu **suchen**, nicht sie zu beschlagnahmen (→ **Rn. 13**). Die Durchsuchung ist auch nur insoweit zulässig, als sie **erforderlich** ist, um die Aufgaben aus §§ 60–67, 120 wahrzunehmen. Durchsuchungen, die ausschließlich oder vorwiegend dem Zweck dienen, die **Person eines Informanten** zu ermitteln, deckt Abs. 7 aufgrund der institutionellen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit nicht (BVerfG NJW 2007, 1117 ff.).

31 Abs. 7 baut auf Abs. 4 auf. Wie dieser gestattet er Durchsuchungen **nur in Geschäftsräumen und -grundstücken**, nicht aber in privaten Wohnungen. Das ergibt sich aus der systematischen Wechselbeziehung zwischen beiden Abs. sowie aus der Wendung „Geschäftszeiten“ in S. 2.

32 Durchsuchungen bedürfen grds. der vorherigen Anordnung des Amtsrichters, in dessen Bezirk die Durchsuchung erfolgen soll. Dieser **Richtervorbehalt** trägt den verfassungsrechtlichen Schranken des Art. 13 Abs. 2 GG Rechnung. Entbehrlich ist die Anordnung nur bei **Gefahr in Verzug** (Abs. 7 S. 2), dh wenn anderenfalls der Zweck der Durchsuchung **vereitelt** würde, oder wenn der Betroffene in die Durchsuchung **einwilligt**. Die Durchsuchung bloß zu dulden, genügt dafür nicht (Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 22 Rn. 33).

33 Die **Durchsuchungsanordnung** muss durch ihre hinreichende inhaltliche Ausgestaltung sicherstellen, dass ihre tatsächliche Durchführung den rechtsstaatlichen Mindestanforderungen der Messbarkeit und Kontrollierbarkeit genügt (BVerfGE 42, 212 (220)). Sie muss in der Regel neben dem **Gegenstand und Zweck** auch das **Ausmaß** der Durchsuchung sowie (ggf. beispielhaft) die **Beweismittel**, auf die die Durchsuchung gerichtet ist, so präzise beschreiben, dass diese sich auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen lässt (vgl. BVerfGE 42, 212 (220 f.)). Die Anordnung muss auch substantiiert darlegen, dass und warum weniger stark eingreifende Ermittlungsmethoden das Ziel nicht in gleichem Maße zu erreichen versprechen. Dies gebietet das **Verhältnismäßigkeitsprinzip**.

34 Über die Durchsuchung ist eine **Niederschrift** anzufertigen, welche die näheren Umstände, insbes. hinsichtlich Grund, Zeit und Ort der Durchsuchung, und das wesentliche Ergebnis enthält; im Falle von Gefahr im Verzug sind außerdem die tatsächlichen Umstände, die die **Eilbedürftigkeit** begründen, darzulegen (Abs. 7 S. 3).

35 Dem Inhaber der tatsächlichen Gewalt über die zu durchsuchenden Räume verleiht **Abs. 8** besondere **Schutzrechte**. Er darf zum einen der Durchsuchung **beiwohnen** (S. 1), zum anderen ist ihm eine **Durchschrift** der Niederschrift auszuhändigen (S. 3). Die Behörden sind zwar grds. nicht verpflichtet, das Erscheinen des Inhabers abzuwarten. Ist er **abwesend**, ist aber regelmäßig sein **Vertreter oder ein anderer Zeuge** hinzuzuziehen (S. 2). Nur in besonderen Ausnahmefällen, insbes. bei besonderer Eilbedürftigkeit, ist eine Durchsuchung ohne Anwesenheitsvertreter zulässig.

E. Rechtsschutz

36 Die **Ermittlungsbefugnisse des § 56 Abs. 1** repräsentieren idR **unselbständige Verfahrenshandlungen** (Hess AfP 1997, 777 (782)). Den isolierten Rechtsschutz gegen solche Maßnahmen schränkt **§ 44a VwGO** ein: Rechtsschutz gegen behördliche Verfahrenshandlungen ist grds. nur zusammen mit der Sachentscheidung zu, die das Verfahren abschließt. Die Vorschrift folgt einer einfachen Sachlogik: Den Rechtsbehelfsführern sollen keine Anreize erwachsen, Verfahrenshandlungen allein deshalb gerichtlich anzugreifen, um ein noch anhängiges Verwaltungsverfahren zu verzögern (vgl. Martini, Verwaltungsprozessrecht, 6. Aufl. 2017, S. 97).

37 **Zulässig** ist die isolierte Anfechtung aber ausnahmsweise dann, wenn Verfahrenshandlungen **vollstreckt**, dh zwangsweise durchgesetzt werden können (§ 44a S. 2 Var. 1 VwGO). Bei den Befugnissen des § 56 Abs. 1 besteht diese Möglichkeit typischerweise: Die Verfahrenshandlung kann mit der Androhung eines Zwangsgeldes verbunden werden. In diesen Fällen geht mit der Verfahrenshandlung eine selbstständige, rechtlich erhebliche Beschwerde und damit ein womöglich irreparabler Schaden einher.

38 Selbständig angreifbar sind auch Verfahrenshandlungen, die sich gegen Personen richten, welche **nicht Beteiligte** des Verwaltungsverfahrens sind, insbes. Zeugen und Sachverständige (vgl. Abs. 1 S. 3 Nr. 2, S. 4) – ferner solche Verfahrenshandlungen, bei denen ein Rechtsbehelf gegen die Sachentscheidung zu spät käme und dadurch ein subjektives öffentliches Recht des Betroffenen vereitelt oder erschwert würde (vgl. Martini, Verwaltungsprozessrecht, 6. Aufl. 2017, S. 97.).

39 Gegen die **Duldungsanordnung aus § 56 Abs. 4** sind der **Widerspruch** (§ 68 Abs. 1 S. 1 VwGO) und die **Anfechtungsklage** (§ 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO) statthaft. Ist der vollzugsfähige Inhalt der Verfügung gegenstandslos geworden und damit Erledigung eingetreten, ist eine **Fortsetzungsfeststellungsklage** nach § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO (analog) statthaft. Das besondere Feststellungsinteresse kann sich aus der diskriminierenden oder belastenden Nachwirkung oder einer Wiederholungsgefahr ergeben – nicht aber aus der Präjudizwirkung einer zivilgerichtlichen **Amtshaftungs- oder Entschädigungsklage**. Denn diese kann der Kläger nach Erledigung sofort erheben (vgl. Martini, Verwaltungsprozessrecht, 6. Aufl. 2017, S. 85).

40 Gegen die **richterliche Anordnung der Durchsuchung iSd § 56 Abs. 7** ist Rechtsschutz im Wege der **Beschwerde** nach §§ 304, 306 StPO statthaft. Im Falle **nachträglichen Rechtsschutzes** gegen eine durchgeführte Durchsuchung ist demgegenüber der Verwaltungsrechtsweg eröffnet (§ 40 Abs. 1 S. 1 VwGO). § 56 Abs. 7 regelt das zwar nicht ausdr. Die Zuständigkeit des Amtsgerichts, die Durchsuchung anzuordnen, insinuiert auch eher eine Zuweisung der Streitigkeit an die ordentlichen Gerichte (in diesem Sinne BLR RStV § 22 Rn. 5). Allerdings ginge damit zum einen insoweit eine Rechtswegaufspaltung einher, als in Eilfällen kein Richtervorbehalt besteht und die Streitigkeit damit dann gerade nicht den Amtsgerichten zugewiesen ist. Zum anderen ist die Durchsuchung nicht der repressiven strafprozessualen, sondern der präventiven Funktion der Aufsicht (und damit dem öffentlichen Recht) zugeordnet, die dem materiellen Medienkonzentrationsrecht zur Geltung verhelfen soll. Statthaft ist daher eine **Fortsetzungsfeststellungsklage** (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO analog; vgl. Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 22 Rn. 47 f.; Schenke Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2018, Rn. 157).