



---

**Sachstand**

---

**Verbreitung des Parlamentsfernsehens des Deutschen  
Bundestages über Satellit und Kabel**

**Verbreitung des Parlamentsfernsehens des Deutschen Bundestages über Satellit und Kabel**

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 – 051/20  
Abschluss der Arbeit: 20. November 2020  
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Übertragung des Parlamentsfernsehens über Satellit und Kabel</b>	<b>4</b>
2.1.	Übertragungsweg Satellit	5
2.2.	Übertragungsweg Kabel	6
<b>3.</b>	<b>Gründe für die Einstellung der Satellitenübertragung</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Voraussetzungen für eine Verbreitung über Satellit und Kabel</b>	<b>7</b>
4.1.	Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff	7
4.2.	Einfachgesetzlicher Rundfunkbegriff	9
<b>5.</b>	<b>Kosten für die Ausstrahlung über Satellit und Einbindung in lokale Kabelnetzte</b>	<b>12</b>
<b>6.</b>	<b>Zeitbedarf für die technische Umsetzung einer Live-Übertragung über Satellit</b>	<b>12</b>
<b>7.</b>	<b>Mediennutzungsverhalten in Deutschland</b>	<b>13</b>

## 1. Fragestellung

Plenarsitzungen, Ausschusssitzungen und Anhörungen werden als Livestream im Internet unter [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) übertragen und stehen im Anschluss zeitlich unbegrenzt in der Mediathek des Deutschen Bundestages zum Abruf zur Verfügung.

Der vorliegende Sachstand wurde auf der Grundlage konkreter Fragestellungen angefertigt. Der Auftraggeber möchte erfahren, in welchen Zeiträumen und Regionen der Empfang des Parlamentsfernsehens zusätzlich auch über Satelliten- und Kabelnetze möglich gewesen ist und aus welchen Gründen dies heute nicht mehr angeboten wird. Darüber hinaus wird nach den rechtlichen Voraussetzungen gefragt, um einen freien Empfang über Satellit und Kabel gewährleisten zu können. Ferner bittet der Auftraggeber um Auskunft, welche Kosten eine bundesweite Übertragung per Satellit und Kabel verursachen würde, wie viel Zeit für die technische Umsetzung einer Live-Übertragung über Satellit erforderlich wäre und welche Verbreitung sich über Kabelanschluss und Satellitenempfang erreichen lässt.

## 2. Übertragung des Parlamentsfernsehens über Satellit und Kabel

Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat befasste sich in der zwölften Wahlperiode (1990 bis 1994) mit Fragen des Parlamentsfernsehens.<sup>1</sup> Nach ausführlichen Beratungen im Ältestenrat sprach sich der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung in seiner Sitzung am 19. Juni 1991 für den Ausbau des seit 1987 im Hauskanal als Service für Abgeordnete, Ministerien und Journalisten übertragenen bundestageeigenen Fernsehens aus. 1990 war dieser Service um Videotext erweitert worden, aus dem sich Termine und Änderungen der Tagesordnung parlamentarischer Beratungen, die Namen der Redner und die voraussichtliche Dauer der Redebeiträge sowie anstehende Abstimmungen entnehmen lassen. Das Videotextangebot kann nach wie vor genutzt werden.

Nach dem Beschluss von 1991 übertrug der Deutsche Bundestag erstmals am 26. April 1995 eine Plenarsitzung in Eigenregie über seinen Hauskanal.<sup>2</sup>

Mit Beginn der 14. Wahlperiode, im Herbst 1998, konnten die Sitzungen des Deutschen Bundestages dann auch via Web-TV unter [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) live, unkommentiert und in voller Länge verfolgt werden.<sup>3</sup>

---

1 Deutscher Bundestag, Das Parlamentsfernsehen sendet seit 20 Jahren, 20.04.2015, [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw17\\_20\\_jahre\\_parlamentsfernsehen-370544](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw17_20_jahre_parlamentsfernsehen-370544) [abgerufen am 17.11.2020 wie alle weiteren in der vorliegenden Arbeit angegebenen URL].

2 Ebd.; Gersdorf, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, Berlin 2008, S. 17.

3 Deutscher Bundestag, Das Parlamentsfernsehen sendet seit 20 Jahren, 20.04.2015, [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw17\\_20\\_jahre\\_parlamentsfernsehen-370544](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw17_20_jahre_parlamentsfernsehen-370544).

## 2.1. Übertragungsweg Satellit

Im Zuge des Umzugs von Bonn nach Berlin sollte nach Auskunft des Referats IK 6 (Online-Dienste, Parlamentsfernsehen) sichergestellt werden, dass das Parlamentsfernsehen (und andere Angebote) in allen obersten Bundesbehörden empfangen werden kann (Projekt "Bund TV" des BMI). Dies sei damals technisch nur per Satellit möglich gewesen.

Vor diesem Hintergrund wurde das Programm von 1999 bis 2011 verschlüsselt im Multiplex mit anderen Signalen verschiedener oberster Bundesbehörden und der Bundespressekonferenz verbreitet.<sup>4</sup>

Ab Januar 2011 konnte das Parlamentsfernsehen unverschlüsselt über den Satelliten Astra, Position 23,5° Ost, empfangen werden.<sup>5</sup> Deutschsprachige TV-Programme werden via Satellit üblicherweise über die Position 19, 2° Ost empfangen, so dass interessierte Zuschauerinnen und Zuschauer entweder eine zweite Schüssel oder einen sogenannten Duo-LNB benötigten, um beide Positionen anpeilen zu können.

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages befasste sich in den nachfolgenden Jahren mit dem Vorschlag von Petenten, das Parlamentsfernsehen nicht über die Position 23,5° Ost, sondern über die Position 19, 2° Ost auszustrahlen, da es sich bei letzterer um die Hauptempfangsposition für den Empfang öffentlich-rechtlicher und privater Fernseh- und Hörfunkprogramme in Deutschland handele.<sup>6</sup> Zur Begründung für die Verbreitung über 23,5° Ost führte der Petitionsausschuss aus, dass das Programm ursprünglich als internes Fernsehen für den Austausch unter den Bundesbehörden angelegt worden sei. Das Anliegen hielt der Ausschuss für die Einbeziehung in einen möglicherweise künftig anstehenden Meinungsbildungsprozess hinsichtlich des Parlamentsfernsehens für geeignet.<sup>7</sup>

Für das Parlamentsfernsehen bot die Satellitenübertragung nach Angaben des Referats IK 6 sowohl einen Rückkanal bei Ausfall der Breitbandübertragung als auch die Möglichkeit für Kabelstationsbetreiber, sich das Signal vom Satelliten zu holen und in lokale Kabelnetze einzuspeisen. Die damalige Verbreitung über Satellit habe zu jährliche Kosten in Höhe von ca. 1 Mio. € geführt.

---

4 Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, Zehnter Jahresbericht, Berichtszeitraum 1. Juli 2006 bis 30. Juni 2007, Potsdam 2007, S. 302.

5 Deutscher Bundestag, Parlamentsfernsehen unverschlüsselt zu empfangen, Pressemitteilung vom 24.01.2011, [https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2011/33183583\\_kw04\\_parlamentsfernsehen-204442](https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2011/33183583_kw04_parlamentsfernsehen-204442). Für den Empfang des Parlamentsfernsehens musste die Satellitenanlage auf die Position Astra 3B, 23,5° Ost, Frequenz: 11.973 Vertikal; Transponder 214; FEC: 14010 ausgerichtet werden.

6 Deutscher Bundestag, Parlamentsfernsehen über Astra 19,2° Ost, Pressemitteilung vom 08.10.2014 (hib 495/2014). Der Beschluss des Deutschen Bundestages zu einer weiteren Petition kann abgerufen werden unter: <https://www.openpetition.de/petition/online/deutscher-bundestag-parlamentsfernsehen-via-satellit>.

7 Deutscher Bundestag, Parlamentsfernsehen über Astra 19,2° Ost, Pressemitteilung vom 08.10.2014 (hib 495/2014).

Zunächst war das Parlamentsfernsehen im DVB-S-Modus zu empfangen, ab März 2012 dann in DVB-S2.<sup>8</sup> Am 30. April 2018 kam es schließlich zur Einstellung der Ausstrahlung über Satellit.<sup>9</sup>

## 2.2. Übertragungsweg Kabel

Seit November 2000 ist das Parlamentsfernsehen in Berlin im digitalen Breitbandkabelnetz von Vodafone (ehemals Kabel Deutschland) zu empfangen. Vorübergehend war der Empfang zusätzlich auch für die Kunden des Kölner Kabelnetzbetreibers NetCologne möglich.<sup>10</sup>

Mit dem Ausbau der Übertragungswege war zugleich eine inhaltliche Ausweitung verbunden, indem zur bloßen Übertragung von Sitzungen mit der Zeit noch Interviews, Reportagen und redaktionell gestaltete Beiträge hinzukamen.

## 3. Gründe für die Einstellung der Satellitenübertragung

Die Abschaltung der Satellitenverbreitung wurde mit einer IT-Konsolidierung des Bundes und der Absicht begründet, die Inhalte zukünftig nur noch über das Regierungsnetz übertragen zu wollen.<sup>11</sup>

Bis zur Einstellung hatte ein beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat angesiedelter Video- und Audioübertragungsdienst die Sendungen der Programmanbieter Bundestag, Bundesrat, Bundeskanzleramt und Bundespressekonferenz e.V. über Satellit den obersten Bundesbehörden und zusätzlich noch weiteren oberen Bundesbehörden zugänglich gemacht. Eine Neuausschreibung dieses Video- und Audioübertragungsdienstes enthielt dann die Vorgabe, die

---

8 Parlamentsfernsehen über Satellit Astra 23,5° Ost auf neuer Frequenz in DVB-S2. In: InfoDigital vom 2. März 2012  
<https://www.infosat.de/news-archiv/parlamentsfernsehen-ber-satellit-astra-235-ost-auf-neuer-frequenz-dvb-s2>. Demnach wurde seit März 2012 in DVB-S2 auf der Frequenz 11.934 V (SR 27500, FEC 3/4 DVB-S2 – 8PSK) im MPEG-2-Videoformat gesendet.

9 Bley, Parlamentsfernsehen stellt Satellitenverbreitung auf Astra 23,5° Ost ein. In: InfoDigital vom 4. Mai 2018.  
<https://www.infosat.de/digital-tv/parlamentsfernsehen-stellt-satellitenverbreitung-auf-astra-235-ost-ein>.

10 NetCologne erweitert TV-Angebot: Parlamentsfernsehen und sieben weitere Sky-HD-Programme. In: InfoDigital vom 28.06.2013.  
<https://www.infosat.de/news-archiv/netcologne-erweitert-tv-angebot-parlamentsfernsehen-und-sieben-weitere-sky-hd-programme>.

Verwaltung des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003, Berlin, 2005, S. 795.

Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten, Pressemitteilung 8/10 vom 16.03.2011,  
<https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/zak-pressemitteilung-082011-derzeitige-rechtslage-laesst-parlamentsfernsehen-des-deutschen-bundestages-nicht-zu-rundfunk-muss-staatsfern-sein>.

11 Bley, Parlamentsfernsehen stellt Satellitenverbreitung auf Astra 23,5° Ost ein, in: InfoDigital vom 4. Mai 2018.  
<https://www.infosat.de/digital-tv/parlamentsfernsehen-stellt-satellitenverbreitung-auf-astra-235-ost-ein>.

Übertragung der Inhalte künftig über das Regierungsnetz und nicht mehr via Satellit sicherzustellen.<sup>12</sup>

In Berlin ist der Empfang des Parlamentsfernsehens im digitalen Breitbandkabelnetz von Vodafone weiterhin möglich.<sup>13</sup>

#### 4. Voraussetzungen für eine Verbreitung über Satellit und Kabel

Die rechtlichen Voraussetzungen hängen davon ab, ob das Parlamentsfernsehen – je nach Art und Umfang des Angebots – als Rundfunk eingestuft wird. Der Anbieter eines elektronischen Informations- und Kommunikationsdienstes, der dem Rundfunk zuzuordnen ist, bedarf nach §§ 52 ff. Medienstaatsvertrag (MStV)<sup>14</sup> einer rundfunkrechtlichen Zulassung durch eine Landesmedienanstalt unabhängig davon, ob die Verbreitung über Satellit, Kabel oder auf anderem Wege erfolgen soll. Wird das Parlamentsfernsehen hingegen nicht als Rundfunk eingeschätzt, dann ist keine Zulassung erforderlich.

##### 4.1. Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff

Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG lautet: „Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet.“

Rundfunk im Sinne dieses Grundrechts ist jede an eine unbestimmte Vielzahl von Personen gerichtete drahtlose oder drahtgebundene Übermittlung von Gedankeninhalten mit Hilfe elektrischer Schwingungen.<sup>15</sup> Die physikalische Art der Übertragung spielt keine Rolle,<sup>16</sup> dafür aber die Merkmale der Allgemeinheit, der fernmeldetechnischen Verbreitung und der Darbietung.<sup>17</sup>

---

12 Bley, Parlamentsfernsehen stellt Satellitenverbreitung auf Astra 23,5° Ost ein, in: InfoDigital vom 4. Mai 2018. <https://www.infosat.de/digital-tv/parlamentsfernsehen-stellt-satellitenverbreitung-auf-astra-235-ost-ein>.

13 Deutscher Bundestag: So empfangen Sie das Parlamentsfernsehen, <https://www.bundestag.de/mediathek/empfang>.

14 Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, notifiziert gemäß der [Richtlinie \(EU\) 2015/1535](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1). In Kraft seit 7. November 2020.

15 Dreier/Schulze-Fielitz, 3. Aufl. 2013, GG Art. 5 Abs. 1-2 Rn. 100; BeckOK GG/Schemmer, 44. Ed. 15.8.2020, GG Art. 5 Rn. 66; AK-GG/Hoffmann-Riem Abs. 1 und 2 Rn. 151.

16 BVerfGE 73, 118, 154.

17 Spindler/Schuster/Holznapel, 4. Aufl. 2019, RStV § 2 Rn. 7.

Die Bestimmung für die Allgemeinheit setzt voraus, dass die zu kommunizierenden Inhalte an einen unbestimmten Kreis von Adressaten, also an eine beliebige Öffentlichkeit, gerichtet werden.<sup>18</sup> Das Parlamentsfernsehen, das zur Information der Öffentlichkeit über die Arbeit des Deutschen Bundestages dient, wird live im Internet und via Kabel einer Vielzahl von Personen – und damit der Allgemeinheit – zur Verfügung gestellt. Das Parlamentsfernsehen ist somit für die Allgemeinheit bestimmt.

Das technische Kriterium für Rundfunk liegt in der elektromagnetischen Verbreitungsform zur Überwindung einer räumlichen Distanz.<sup>19</sup> Auf die verwendete Übertragungstechnik (analog oder digital) oder auf die Übertragungsmedien (Satellit, Kabel, Internet oder terrestrische Sender) kommt es nicht an. Als Verbreitungswege für Rundfunk kommen sämtliche Formen fernmelde-technischer Verbreitung in Betracht, also auch Kabel und Satellit. Zwischen dem Deutschen Bundestag als Kommunikator und den externen Empfängern des Parlamentsfernsehens besteht eine räumliche Distanz, sodass eine Verbreitung des Programms erfolgt.

Inhaltlich muss das elektronische Angebot die Voraussetzung einer Darbietung in Wort, Ton oder Bild erfüllen und für den Prozess der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung von Bedeutung sein.<sup>20</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Rundfunk durch seine Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft der bewegten Bilder eine besondere Meinungsbildungsrelevanz.<sup>21</sup> Beim aktuellen Programm des Parlamentsfernsehens, das sich aus einer unkommentierten und nicht weiter eingebundenen Übertragung von Sitzungen zusammensetzt, ist es fraglich, ob dies einen besonders relevanten Beitrag zur Meinungsbildung darstellt.

In der Literatur findet sich einerseits die Ansicht, dass ein Angebot für die Meinungsbildung relevant ist, wenn eine redaktionelle Bearbeitung erfolgt.<sup>22</sup> Dieser Auffassung wird entgegengehalten, dass Parlamentsfernsehen selbst dann Rundfunk im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sei, wenn lediglich Filmmaterial oder anders erfasstes Bildmaterial verbreitet werde, da es ebenfalls eine mediale Wirkung entfalten und zur Meinungsbildung beitragen könne.<sup>23</sup> Die Eignung zur Meinungsbildung in relevanter Weise wird nach letzterer Auffassung auch Direktübertragungen

---

18 Spindler/Schuster/Holznapel, 4. Aufl. 2019, RStV § 2 Rn. 7.

19 BeckOK GG/Schemmer, 44. Ed. 15.8.2020, GG Art. 5 Rn. 67.

20 BVerfGE 57, 295, 319; 60, 53, 63 f.;  
v. Mangoldt/Klein/Starck/Starck/Paulus, 7. Aufl. 2018, GG Art. 5 Rn. 174;  
Dörr/Schwartzmann, Medienrecht, Heidelberg, 6. Aufl. 2019, S. 58.

21 BVerfGE 90, 60, 87; 97, 228, 256; 103, 44, 74; 114, 371, 387; Urt. v. 11.09.2007 – 1 BvR 2270/05 Rn. 116.

22 BeckOK GG/Schemmer, 44. Ed. 15.8.2020, GG Art. 5 Rn. 69; Jarass, AfP 1998, 133, 134 f.

23 Goerlich/Laier, „Parlamentsfernsehen“ und Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages. ZUM 2008, 475, 482.

zugesprochen. Demzufolge wäre die unkommentierte Übertragung von Sitzungen aus dem Deutschen Bundestag eine Darbietung im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.<sup>24</sup> Das Parlamentsfernsehen würde somit auch in seiner aktuellen Form der unkommentierten Übertragung von Sitzungen die Voraussetzungen des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs erfüllen.

Sollten die Voraussetzungen des einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffes ebenfalls vorliegen, dann wäre für den Betrieb des Parlamentsfernsehens eine Zulassung durch eine Landesmedienanstalt erforderlich.

#### 4.2. Einfachgesetzlicher Rundfunkbegriff

Rundfunk ist nach der einfachgesetzlichen Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 1 S. 1 MStV *„ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst; er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendepfades mittels Telekommunikation“*.

Im Vergleich zum verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff, der nicht auf die technische Verbreitungsart abstellt,<sup>25</sup> fällt die einfachgesetzliche Definition im MStV enger aus. Nach diesem Rundfunkbegriff beschränkt sich Rundfunk auf lineare Mediendienste und die Verbreitung von Bewegtbildern oder Ton, was eine exakte Abgrenzung des Rundfunks zur Presse und zu den Telemedien ermöglicht. Zugleich unterscheidet der einfachgesetzliche Rundfunkbegriff zwischen Angeboten, die eine staatliche Zulassung benötigen und sonstigen Angeboten, die dieser Pflicht nicht unterliegen.<sup>26</sup>

Lineare audiovisuelle Mediendienste, zu denen die Fernsehprogramme zählen, werden von einem Anbieter für den zeitgleichen Empfang von Sendungen auf der Grundlage eines Sendepfades bereitgestellt.<sup>27</sup> Aus Sicht des Zuschauers charakterisiert lineares Fernsehen die Anordnung von Sendungen in parallel laufenden, zeitlich strukturierten Programmen mit den Merkmalen der Zeit- und Kanalbindung, des vertikalen und horizontalen Kontextes sowie der Gleichzeitigkeit der Rezeption.<sup>28</sup>

Das zur bundesweiten Verbreitung an die Öffentlichkeit bestimmte Parlamentsfernsehen wird als Livestream im Internet unter [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) und im digitalen Breitbandkabelnetz von Voda-

---

24 Gersdorf, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, Berlin, 2008, S. 44; Goerlich/Laier, „Parlamentsfernsehen“ und Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages. ZUM 2008, 475, 482 f.; Brand, Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, Berlin 2002, S. 114.

25 v. Lewinski, Medienrecht, München 2020, S. 9.

26 Fechner, Medienrecht. Tübingen, 20. Aufl. 2019, S. 288.

27 v. Lewinski, Medienrecht, München 2020, S. 254.

28 Hasebrink, Lineares und nicht-lineares Fernsehen aus der Zuschauerperspektive: Spezifika, Abgrenzungen und Übergänge. Hamburg 2009, S. 12, <https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/cfda5615ee08a5cbe083f3bd56878c3bd70290eb.pdf>.

fone übertragen. Die Zuschauer haben keine zeitliche Auswahlmöglichkeit und somit keinen Einfluss auf den Zeitpunkt der Liveübertragungen, so dass Parlamentsfernsehen lediglich einen zeitgleichen und damit linearen Empfang ermöglicht. Ein festgelegter Programmablauf ergibt sich für die Liveübertragungen aus den Tagesordnungen des Plenums, der Ausschüsse und sonstiger Gremien, deren Sitzungen übertragen werden. Damit liegt dem Programm des Parlamentsfernsehens auch ein Sendeplan zugrunde.

Darüber hinaus wird nach der Begriffsbestimmung für Rundfunk in § 2 Abs. 1 Satz 1 MStV eine journalistisch-redaktionelle Gestaltung des Programmangebots vorausgesetzt. Bei der Frage, was als „journalistisch-redaktionell gestaltet“ angesehen werden kann, kommt es entscheidend auf die Wirkungsmacht des Angebots an.<sup>29</sup> Beiträge werden zur inhaltlichen Bearbeitung nach ihrer vermuteten gesellschaftlichen Relevanz mit dem Ziel ausgewählt, zur öffentlichen Kommunikation und Meinungsbildung beizutragen.<sup>30</sup> Informationen zur Unterrichtung oder Unterhaltung der Öffentlichkeit werden demzufolge inhaltlich aufbereitet und verdichtet.<sup>31</sup> Redaktionelle Gestaltung erfordert in diesem Sinne eine inhaltliche Prüfung, Sichtung, Auswahl und Bearbeitung von Beiträgen durch eine natürliche Person, die beispielsweise Kürzungen, inhaltliche Änderungen oder Anpassungen an Redaktionsrichtlinien vornimmt.

Bei den Direktübertragungen von Sitzungen aus dem Deutschen Bundestag wird aktuell auf jegliche journalistisch-redaktionelle Gestaltung verzichtet. Öffentliche Sitzungen werden von Anfang bis Ende übertragen, ohne nach Inhalten – etwa nach einzelnen Tagesordnungspunkten – auszuwählen. Die Sendung von Interviews, Gesprächsrunden oder sonstigen redaktionellen Beiträgen findet seit April 2011 nicht mehr statt, so dass im Ergebnis keine journalistisch-redaktionelle Bearbeitung erfolgt. Die Voraussetzungen des Rundfunkbegriffs nach § 2 Abs. 1 Satz 1 MStV sind deshalb nicht erfüllt und der Deutsche Bundestag ist mit seinem Parlamentsfernsehen kein Rundfunkveranstalter, der einer Zulassung durch die Landesmedienanstalten bedarf.

Zu dem Ergebnis, dass es sich bei unkommentierten Liveübertragungen von Sitzungen in voller Länge nicht um lineares Fernsehen handelt, gelangte im Jahr 2007 auch die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), die sich mit den Bedingungen auseinandergesetzt hatte, die erfüllt sein müssen, damit kein Verstoß gegen das Gebot der Staatsferne des Rundfunks vorliegt:<sup>32</sup>

---

29 Schulz, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, RStV § 2 Rn. 56.

30 Martini, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, 26. Edition, Stand: 01.11.2019, RStV § 2 Rn. 64.

31 Ebd. Rn. 15.

32 Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), 10. Jahresbericht, S. 302 f., [https://www.kek-online.de/fileadmin/user\\_upload/KEK/Publikationen/Jahresberichte/10\\_Jahresbericht.pdf](https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/KEK/Publikationen/Jahresberichte/10_Jahresbericht.pdf).

Die KEK ist nach § 105 Abs. 3 MStV zuständig für die abschließende Beurteilung von Fragestellungen der Sicherung von Meinungsvielfalt im Zusammenhang mit der bundesweiten Veranstaltung von Fernsehprogrammen. Hierbei prüft sie auch Fragen bei der Entscheidung über eine Zulassung oder Änderung einer Zulassung.

*„Soweit das Parlamentsfernsehen live, unkommentiert und in voller Länge Parlamentssitzen, Ausschusssitzungen, öffentliche Anhörungen oder Anhörungen von Enquetekommissionen überträgt, handelt es sich um ein zulässiges Angebot im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages. Es besteht bei dieser Herstellung von „erweiterter Öffentlichkeit“ nicht die Gefahr staatlicher Einflussnahme auf die Meinungsbildung. Anders verhält es sich dagegen bei eigenen Produktionen mit redaktionellen Komponenten, wie z. B. Streitgesprächen und Diskussionen von Abgeordneten oder Hintergrundberichten zu ausgesuchten Persönlichkeiten. Hier findet eine Auswahl personeller, zeitlicher und thematischer Art statt, mit der die Meinungsbildung gezielt beeinflusst werden kann. Dies geht über die mit einer neutralen Öffentlichkeitsarbeit des Bundestags zu vereinbarenden Schwelle des staatsfreien Rundfunks hinaus.“*

Am 16.03.2011 beschloss die Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten (ZAK), dass das Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages in der damaligen Form nicht zulässig sei, da es sich um Rundfunk handele.<sup>33</sup>

*„Das Fernsehen des Deutschen Bundestages ist in seiner aktuellen Form nach Auffassung der Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten (ZAK) ein Rundfunkangebot. Damit bedürfte es einer rundfunkrechtlichen Zulassung, die allerdings aus Sicht der ZAK nicht erteilt werden kann, da der Programmanbieter in diesem Fall ein Verfassungsorgan ist. Nach § 20a Abs. 3 des Rundfunkstaatsvertrags können juristische Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich keine Rundfunkzulassung bekommen.“<sup>34</sup>*

Der Vorsitzende der ZAK erklärte hierzu, dass der Deutsche Bundestag wie alle anderen Institutionen selbstverständlich die Möglichkeit haben müsse, über seine Arbeit auf zeitgemäße Art und Weise zu informieren. Für ein so gestaltetes Parlamentsfernsehen gebe es aber keine Rechtsgrundlage.<sup>35</sup> Anlass für die Beratungen der ZAK seien zwei Entwicklungen gewesen: Seit Januar 2011 sei das Programm über Kabel und unverschlüsselt über Satellit sowie als Webstream verbreitet worden. Außerdem habe die redaktionelle Gestaltung des Programms immer mehr zugenommen.

Entsprechend den Anforderungen der ZAK änderte der Deutsche Bundestag das Angebot seines Parlamentsfernsehens ab dem 19. April 2011 und überträgt seither Plenardebatten sowie eine

---

33 Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten, Pressemitteilung 8/10 vom 16.03.2011, <https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/zak-pressemitteilung-082011-derzeitige-rechtslage-laesst-parlamentsfernsehen-des-deutschen-bundestages-nicht-zu-rundfunk-muss-staatsfern-sein>.

34 Auch der geltende Medienstaatsvertrag, der den Rundfunkstaatsvertrag inzwischen abgelöst hat, sieht in § 53 Abs. 3 S.1 vor, dass einer juristischen Person des öffentlichen Rechts keine Zulassung erteilt werden darf.

35 Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten, Pressemitteilung 8/10 vom 16.03.2011, <https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/zak-pressemitteilung-082011-derzeitige-rechtslage-laesst-parlamentsfernsehen-des-deutschen-bundestages-nicht-zu-rundfunk-muss-staatsfern-sein>.

---

Vielzahl öffentlicher Ausschusssitzungen und Anhörungen unter Verzicht auf redaktioneller Inhalte unkommentiert und in voller Länge.<sup>36</sup>

Im weiteren Angebot der Mediathek, das dem einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff aufgrund fehlender Linearität nicht unterliegt, können Plenar- und Ausschusssitzungen, Sonderveranstaltungen, Interviews und Reportagen zu jedem beliebigen Zeitpunkt angesehen oder heruntergeladen werden.<sup>37</sup>

## **5. Kosten für die Ausstrahlung über Satellit und Einbindung in lokale Kabelnetzte**

Das für Online-Dienste und Parlamentsfernsehen zuständige Referat IK 6 hat auf Anfrage mitgeteilt, dass im Jahre 2014 eine Markterkundung durchgeführt worden sei. Demnach habe man für die Ausstrahlung über Satellit mit jährlichen Kosten in Höhe von rund 1,6 Millionen Euro gerechnet. Seit dieser Markterkundung sind zwischenzeitlich sechs Jahre verstrichen, so dass diese Kalkulation bei Bedarf aktualisiert werden müsste.

Eine bundesweite Verbreitung über Kabel könnte durch Einspeisung in die Netze von Vodafone und Tele Columbus erfolgen. Hierfür werden von Seiten des Referats IK 6 jährliche Kosten in Höhe von insgesamt ungefähr 1 Million Euro angenommen. Bei Bedarf müsste auch diese grobe Annahme näher konkretisiert werden.

## **6. Zeitbedarf für die technische Umsetzung einer Live-Übertragung über Satellit**

Die benötigte Zeit für eine technische Umsetzung hängt nach Auskunft des Referats IK 6 (Online-Dienste, Parlamentsfernsehen) maßgeblich von der technischen Signalzuführung und den Frequenzkapazitäten des Satellitenbetreibers Astra ab. Das Parlamentsfernsehen produziere bereits jetzt ein Sendesignal, das professionellen Standards entspreche. Eine Satellitenübertragung und die Einspeisung in die genannten Kabelnetze wären für das Parlamentsfernsehen sofort möglich.

---

36 Wissenschaftliche Dienste, Gesetzlicher Rahmen für ein Parlamentsfernsehen, Ausarbeitung WD 10 – 3000 – 038/11, 13.09.2011, <https://www.bundestag.de/resource/blob/406914/bd0b2259ac68df35410af02281665d6/WD-10-038-11-pdf-data.pdf>.

37 Deutscher Bundestag, Mediathek, [www.bundestag.de/mediathek](http://www.bundestag.de/mediathek).

## 7. Mediennutzungsverhalten in Deutschland

Aktuelle Erhebungen der Landesmedienanstalten kommen zu dem Ergebnis, dass Kabel und Satellit weiterhin die dominierenden Fernsehempfangswege bleiben.<sup>38</sup>

Laut Digitalisierungsbericht Video 2020 besitzen im Jahr 2020 gut 38,5 Millionen Haushalte einen Fernseher – das sind 95 Prozent aller Haushalte in Deutschland.<sup>39</sup> Der größte Teil davon empfängt das TV-Signal über Kabel oder Satellit. Die Zahl der Haushalte mit Satellitenempfang liegt bei knapp 17 Millionen Haushalten (44,1 Prozent der TV-Haushalte), einen Kabelanschluss haben etwa 16,8 Millionen Haushalte (43,6 Prozent der TV-Haushalte).

Diese Anteile waren in den letzten Jahren höher, sie betragen 2016 für die Kabelanschlüsse noch 45,9 Prozent und für die Satellitenanschlüsse 46,5 Prozent. Zugenommen hat in den letzten Jahren hingegen die Zahl der TV-Haushalte, die ihr TV-Programm über IP-basierte Netze beziehen.

Die jährlichen Anteile an den Übertragungswegen im Zeitraum von 2016 bis 2020 sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen, die im Digitalisierungsbericht 2020 als Balkendiagramm dargestellt wird.<sup>40</sup>

Verteilung der Übertragungswege, in:  
die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.): Digitalisierungsbericht 2020 Video, Berlin 2020, S. 26.

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Kabel</b>	45,9	45,9	45,1	44,7	43,6
<b>Satellit</b>	46,5	45,7	45,0	44,8	44,1
<b>Terrestrik</b>	9,0	7,4	6,4	6,0	6,3
<b>IPTV (managed)</b>	6,2	6,9	7,9	8,6	10,6
<b>IPTV (OTT-Only)</b>	0	0	0,5	1,7	2,9

Summe > 100% wegen Mehrfachempfang; Basis: 38,067 Mio. (2016) / 38,306 (2017) Mio. / 38,697 Mio. (2018) / 38,491 Mio. (2019) / 38,520 Mio. (2020) TV-Haushalte in Deutschland (n = 7.786)

38 die medienanstalten – ALM GbR, Berlin 2020,  
<https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/digitalisierungsbericht-video/digitalisierungsbericht-2020>.

39 die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.): Digitalisierungsbericht 2020 Video, Berlin 2020, S. 25 ff.  
<https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/digitalisierungsbericht-video/digitalisierungsbericht-2020>.

40 Ebd., S. 26.

---

Zugenommen hat die Zahl der Haushalte, die ihr Fernsehprogramm über „geschlossene“ (4,1 Millionen Haushalte) oder „offene“ (1,1 Millionen Haushalte) IP-basierte Netze empfangen.

Aufgrund des Mehrfachempfangs wird in dieser Auflistung die Summe von 100 Prozent überschritten. Von den Fernsehhaushalten verfügen 60 Prozent über ein Fernsehgerät, 28 Prozent über zwei und 12 Prozent über drei TV-Geräte.<sup>41</sup>

Die Studie wurde im Auftrag der Medienanstalten unter Beteiligung von Media Broadcast, SES/Astra Deutschland, und Vodafone durch das Forschungsinstitut Kantar mit einem Methodenmix aus telefonischen Interviews und Online-Interviews durchgeführt. Die Befragung für das Jahr 2020 erfolgte zwischen dem 4. Mai und dem 22. Juni 2020.<sup>42</sup>

\*\*\*

---

41 die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.): Digitalisierungsbericht 2020 Video, Berlin 2020, S. 25 f., <https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/digitalisierungsbericht-video/digitalisierungsbericht-2020>.

42 Ebd. S. 46.