



Sachstand

Zulassung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen

Zulassung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 065/20
Abschluss der Arbeit: 08. Dezember 2020
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien, 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

1.	Einleitung	4
2.	Rundfunkbegriff	4
3.	Zulassung von Rundfunkprogrammen	5
4.	Kosten der Zulassung und Programmverbreitung	7

1. Einleitung

Im Jahr 2019 entschied die Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten (ZAK) über 31 Neuzulassungen von bundesweiten Hörfunk- und Fernsehprogrammen (darunter drei Hörfunkangebote).¹ Zu den neu zugelassenen bundesweiten Fernsehprogrammen zählten beispielsweise Volksmusik TV (Empfangsart: Satellit), VOXup (Empfangsarten: Satellit, Kabel) Home & Garden TV (Empfangsarten: Satellit, Kabel, IPTV) oder DFB-TV (Empfangsart: Internet). Insgesamt lag der Schwerpunkt der neuen Programme bei ausschließlich über das Internet verbreiteten Angeboten.

Zur Neuzulassung von privaten Rundfunkprogrammen geht der vorliegende Sachstand kurz auf den Rundfunkbegriff und anschließend auf einzelne Zulassungsvoraussetzungen sowie den Ablauf des Zulassungsverfahrens ein. Darüber hinaus wird die Höhe der Kosten für die Zulassung und Verbreitung von Fernsehprogrammen behandelt.

2. Rundfunkbegriff

Der im Grundgesetz enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt darauf ab, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk möglichst breit und vollständig Ausdruck findet.² In Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG wird die Rundfunkfreiheit neben der Pressefreiheit und der Filmfreiheit aufgeführt: „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.³ Die physikalische Art der Übertragung spielt keine Rolle,⁴ dafür aber die Merkmale der Allgemeinheit, der fernmeldetechnischen Verbreitung und der Darbietung.⁵

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.⁶

Das technische Kriterium für Rundfunk liegt in der elektromagnetischen Verbreitungsform zur

1 Die Medienanstalten, Jahrbuch 2019, Berlin 2020, S. 12 f., <https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/jahrbuch/jahrbuch-2019> [abgerufen am 3.12.2020 wie alle weiteren in der vorliegenden Arbeit angegebenen URL].

2 BVerfG NVwZ 2014, 867.

3 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.

4 BVerfGE 73, 118, 154.

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

6 Ebd.

Überwindung einer räumlichen Distanz.⁷ Auf die verwendete Übertragungstechnik (analog oder digital) oder auf die Übertragungsmedien (Satellit, Kabel, Internet oder terrestrische Sender) kommt es nicht an.

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.⁸

Nach der einfachgesetzlichen Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 1 S. 1 Medienstaatsvertrag (MStV)⁹ ist Rundfunk *„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,¹⁰ 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.¹¹

3. Zulassung von Rundfunkprogrammen

Die Zulassungsvoraussetzungen ergeben sich aus den Landesmediengesetzen und für bundesweite Angebote aus den §§ 52 ff. MStV. Private Veranstalter bedürfen nach § 52 Abs. 1 S. 1 MStV zur Veranstaltung von Rundfunkprogrammen einer Zulassung, die von der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt oder bei bundesweit verbreiteten Programmen durch die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) erteilt wird. In der ZAK arbeiten die Direktorinnen/Direktoren und Präsidenten der 14 Landesmedienanstalten zusammen.¹² Die dort behandelten Verfahren –

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

8 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.

9 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.

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

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

12 Die Medienanstalten, Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK),
<https://www.die-medienanstalten.de/ueber-uns/organisation/kommission-fuer-zulassung-und-aufsicht-zak>.

etwa die Zulassungen für ganz neue Programveranstalter oder die Verlängerung bestehender Lizenzen – werden vorab in Fachausschüssen vorbereitet.

Im Zulassungsantrag sind nach § 55 Abs. 1 MStV Name und Anschrift des Antragstellers, Programminhalt, Programmkategorie (Voll- oder Spartenprogramm), Programmdauer, Übertragungstechnik und geplantes Verbreitungsgebiet anzugeben. Ergänzend sind dem Antrag ein Schema des beabsichtigten Programms und ein Nachweis beizufügen, wie die Rundfunkveranstaltung finanziert werden soll. Eine Zulassung wird in der Regel für eine bestimmte Dauer erteilt.

Für zulassungspflichtige Streaming-Angebote im Internet wird ein vereinfachtes Anzeigeverfahren mit Hilfe eines elektronisch ausfüllbaren Antragsformulars angeboten.¹³ Entsprechend dem bereits erläuterten Rundfunkbegriff sind Streaming-Angebote im Internet nur dann zulassungspflichtig, wenn es sich um lineare, also zeitgleich ausgestrahlte Bewegtbildangebote handelt, die journalistisch-redaktionell gestaltet und im Rahmen eines Sendeplans verbreitet werden.

Eine Zulassung darf nach § 53 Abs. 1 MStV nur an natürliche oder juristische Personen erteilt werden, wenn sie

- unbeschränkt geschäftsfähig sind,
- die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, nicht durch Richterspruch verloren haben,
- als Vereinigung nicht verboten sind,
- ihren Wohnsitz oder Sitz in Deutschland, einem sonstigen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum haben und gerichtlich verfolgt werden können und
- die Gewähr dafür bieten, dass sie unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften und der auf dieser Grundlage erlassenen Verwaltungsakte Rundfunk veranstalten.

Bei juristischen Personen müssen diese Anforderungen gemäß § 53 Abs. 2 MStV von ihren gesetzlichen oder satzungsmäßigen Vertretern erfüllt sein. Aktiengesellschaften darf nur dann eine Zulassung erteilt werden, wenn sie die Aktien lediglich als Namensaktien oder als stimmrechtslose Vorzugsaktien ausgeben.

Juristischen Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme von Kirchen und Hochschulen sowie politischen Parteien und Wählervereinigungen ist die Veranstaltung von Rundfunk nach § 53 Abs. 3 MStV ebenso wenig möglich wie Unternehmen, an denen der Staat mehrheitlich beteiligt ist. Auf diese Weise soll die Staatsfreiheit des Privatrundfunks gewährleistet bleiben.

Als weitere Voraussetzung müssen Veranstalter die medienkonzentrationsrechtlichen Anforderungen erfüllen. Ein Unternehmen darf in der Bundesrepublik Deutschland direkt oder mittelbar bundesweit eine unbegrenzte Anzahl von Fernsehprogrammen veranstalten, es sei denn, es erlangt dadurch vorherrschende Meinungsmacht. Diese wird gemäß § 60 Abs. 2 MStV vermutet, wenn die einem Unternehmen zurechenbaren Programme im Durchschnitt eines Jahres einen Zuschaueranteil von 30 vom Hundert erreichen. Sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat, gilt dies bereits bei Erreichen eines

13 Die Medienanstalten, Zulassung, <https://www.die-medienanstalten.de/themen/zulassung>.

Zuschaueranteils von 25 vom Hundert. Eine abschließende Beurteilung erfolgt durch die Kommission für die Ermittlung der Medienkonzentration als Entscheidungsorgan der zulassenden Landesmedienanstalt.

Liegen sämtliche Zulassungsvoraussetzungen vor, dann ergibt sich aus der Rundfunkfreiheit ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung, der jedoch kein Recht auf Zuweisung einer bestimmten Frequenz beinhaltet. Steht keine freie Frequenz zur Verfügung, dann ist trotz Zulassung kein Sendebetrieb möglich.

Verwaltungsrechtlich handelt es sich bei einer Zulassung um ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, das der ZAK oder der jeweiligen Landesmedienanstalt eine Überprüfung ermöglicht, ob die gesetzlich geforderten Voraussetzungen eingehalten werden.¹⁴ Bei einer Verweigerung der Zulassung kann vor dem Verwaltungsgericht¹⁵ eine Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1, Var. 2 Verwaltungsgerichtsordnung auf Erteilung der Genehmigung erhoben werden. Eine Anfechtungsklage gegen den ablehnenden Bescheid wäre nicht ausreichend, da sie lediglich zur Aufhebung der Ablehnung führen könnte, die aber noch keine Genehmigung darstellen würde.

Keiner Zulassung bedürfen nach § 54 Abs. 1 MStV solche Rundfunkprogramme, die nur geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung entfalten, oder die im Durchschnitt von sechs Monaten weniger als 20.000 gleichzeitige Nutzer erreichen oder in ihrer prognostizierten Entwicklung erreichen werden. Über diese Zulassungsfreiheit wird auf Antrag eine Unbedenklichkeitsbescheinigung ausgestellt.

Zur Dauer des Zulassungsverfahrens teilte die ZAK auf telefonische Anfrage mit, dass derzeit mit einer durchschnittlichen Bearbeitungsdauer von zwei bis drei Monaten zu rechnen sei. Dies müsse aber nicht zwingend zu Verzögerungen bei der Aufnahme des Sendebetriebs führen. Zu Beginn der Verbreitung liege die Anzahl der Nutzer häufig noch unter der Bagatellgrenze des § 54 Abs 1 MStV, so dass mit dem Sendebetrieb zunächst ohne Vorliegen einer Zulassung begonnen werden könne.

4. Kosten der Zulassung und Programmverbreitung

Eine Rundfunklizenz geht mit Kosten einher, deren Höhe sich aus dem Kostenverzeichnis der einheitlichen Kostensatzungen der Landesmedienanstalten ergibt.¹⁶

14 Fechner, Medienrecht. Tübingen, 20. Aufl. 2019, S. 334 f.

15 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 181 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

16 Satzung zur Erhebung von Kosten im Bereich des bundesweiten privaten Rundfunks (in der Fassung vom 28. Juni 2011): https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Satzungen_Geschaefts_Verfahrensordnungen/Kostensatzung.pdf.

Beschränkt sich die Zulassung des Programms auf die Verbreitung über das Internet, ist mit einer einmaligen Gebühr in Höhe von 1.000 bis 10.000 Euro zu rechnen. Für die übrigen Verbreitungsarten von bundesweit ausgerichtetem Fernsehen belaufen sich die Gebühren auf 5.000 bis 100.000 Euro.

Bei der Zulassung von Hörfunk für bundesweite Veranstalter betragen die Gebühren zwischen 2.000 bis 20.000 Euro, bei einem Web-Radiosender unter 10.000 Euro.

Innerhalb dieser Rahmengebühren wird die genaue Höhe gemäß § 2 Abs. 1 der Satzung nach dem Verwaltungsaufwand und der Bedeutung der Angelegenheit bemessen, wobei insbesondere die wirtschaftlichen und sonstigen Interesse des Antragstellers (Größe eines Unternehmens/Konzerns, Wert der Zulassung) eine Rolle spielen.

Im Zentrum der Studie „Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland“ (WiLa), die 2019 von der Goldmedia GMBH zum dreizehnten Mal durchgeführt wurde, stehen die Struktur und Entwicklung der Finanzierungsgrundlagen des privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Für das Jahr 2018 werden in dieser Studie für einige Bundesländer die Programmverbreitungskosten im Verhältnis zum Gesamtaufwand beim privaten Fernsehen und Hörfunk wie folgt dargestellt:¹⁷

Bundesland/ privater Rundfunk	Gesamtaufwand	Programmverbreitungskosten
<u>Bayern</u>		
regionales Fernsehen	53,4 Mio. €	24 %
lokales Fernsehen	40,1 Mio. €	31 %
bundesweiter Hörfunk	12,1 Mio. €	17 %
landesweiter Hörfunk	36,7 Mio. €	16 %
lokaler Hörfunkangebote	92,4 Mio. €	6 %
<u>Berlin und Brandenburg</u>		
regionales Fernsehen	5,8 Mio. €	11 %
bundesweiter Hörfunk	7,9 Mio. €	10 %
landesweiter Hörfunk	53,3 Mio. €	5 %
lokaler Hörfunk	4,4 Mio. €	17 %
<u>Hessen</u>		
regionales Fernsehen	9,1 Mio. €	34 %
bundesweiter Hörfunk	19,3 Mio. €	18 %
landesweiter Hörfunk	34,8 Mio. €	8 %

17 Goldmedia GmbH, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2018/2019, <https://wila-rundfunk.de/ergebnisse/>.

<u>Bundesland/</u> privater Rundfunk	Gesamtaufwand	Programmver- breitungskosten
<u>Niedersachsen</u> regionales Fernsehen	12,1 Mio. € (36 % Personalkosten, 51 % sonstige Kosten)	3 %
landesweiter Hörfunk	40,6 Mio. €	9 %
lokaler Hörfunk	3,9 Mio. €	10 %
<u>Rheinland-Pfalz</u> regionales Fernsehen	10,1 Mio. €	25 %
landesweiter Hörfunk	26,0 Mio. €	9 %
lokaler Hörfunk	4,7 Mio. €	11 %

Quelle: Goldmedia GmbH, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2018/2019, <https://wila-rundfunk.de/ergebnisse/>.

Angaben zu den Kosten der Programmverbreitung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bieten die Berichte der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF),¹⁸ die den Landesregierungen alle zwei Jahre über die Finanzlage der Rundfunkanstalten berichtet. Rechtliche Grundlage für die Arbeit der Kommission ist der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag der Länder.¹⁹ Der Beitragsvorschlag der Kommission ist Grundlage für die Entscheidung der Landesregierungen und Landesparlamente.

In ihrem aktuellen 22. Bericht erkennt die KEF für den Zeitraum von 2021 bis 2024 einen Aufwand für die Programmverbreitung von insgesamt 1.106,2 Mio. € an.²⁰ Davon entfallen auf die ARD 740,8 Mio. €, auf das ZDF 290,9 Mio. €, auf das Deutschlandradio 64,2 Mio. € und auf ARTE 11,2 Mio. €. Im Jahresdurchschnitt ergeben sich daraus für die ARD 185,2 Mio. €, für das ZDF 72,5 Mio. €, für das Deutschlandradio 64,2 Mio. € und für ARTE 2,8 Mio. €.

Diesem Aufwand liegt eine Definition der Programmverbreitung zugrunde, die die Ausstrahlung über terrestrische Sender, über Satelliten, die Einspeisung in die Kabelnetze und die IP-basierte

18 Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, Berichte, <https://kef-online.de/de/berichte/>.

19 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) vom 26. August bis 11. September 1996 Fundstelle: GVOBl. MV 1996, S. 684 Stand: mehrfach geändert durch Artikel 1 des Sechzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 4. bis 17. Juli 2014 (GVOBl. MV 2015 S. 83), in Kraft am 1. April 2015/1. Januar 2017 gemäß seines Artikel 21, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag_RFinStV.pdf.

20 Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, 22. Bericht, Mainz 2020, S. 94, https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/22_Bericht.pdf.

Verbreitung von Angeboten (z.B. über das Internet) umfasst.²¹ Leistungskosten für den internen Programmaustausch, bei der ARD die Zuführung zum (Hörfunk-/Fernseh-) Sternpunkt und die Verteilung zu den Senderstandorten, werden ebenso wie Hoheitskosten mit einbezogen.

Der von den Rundfunkanstalten angemeldete Aufwand ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt (Aufwand 2021 – 2024 für die Programmverbreitung in T€):²²

	ARD	ZDF	ARTE	Deutschlandradio
1. Terrestrische Verteilung	234.604	135.898	0	56.784
a) Hörfunkprogramme	83.706			
Sendekosten				55.508
festgemietete Ü- u. M.-Leitungen				1.240
b) Fernsehprogramme	150.898			
2. Satellitenausstrahlung	173.508	42.298	11.199	1.320
a) Hörfunkprogramme	17.645			
b) Fernsehprogramme	155.863			
3. Kabelverbreitung	77.892	20.000	0	1.628
4. Verbreitung auf IP-Netzen (ARTE: 50%-Anteil ARTE D)	135.684	76.245	3.186	2.265
a) Telemedien (ARTE: 50%-Anteil Arte D)	105.718	48.708	2.867	1.177
b) Livestreaming (ARTE: 50%-Anteil Arte D)	29.966	27.357	319	1.088

21 Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, 22. Bericht, Mainz 2020, S. 94, https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/22_Bericht.pdf

22 Ebd., S. 98 ff.

	ARD	ZDF	ARTE	Deutschlandradio
5. Hoheitsaufgaben Hörfunk/ Fernsehen	17.747	2.000	0	1.088
6. Sonstige Leitungen und Leitungsnetze	135.680	14.566	0	1.120
7. Sonstiges	427	0	0	
Vorsteuer Programmverbreitung (pauschal)		23.610		
Summe Aufwand für Programmverbreitung	775.542	314.617	11.199	64.169

Quelle: Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, 22. Bericht, Mainz 2020, S. 98 ff., https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Berichte/22_Bericht.pdf.
