



---

**Ausarbeitung**

---

**Rundfunkrechtliches Zulassungserfordernis für Streaming-Kanäle**  
Vorgaben durch die EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

**Rundfunkrechtliches Zulassungserfordernis für Streaming-Kanäle**  
Vorgaben durch die EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

Aktenzeichen: WD 10 – 3000 – 031/19  
Abschluss der Arbeit: 29. Juli 2019  
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>Einführung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Zulassungspflicht für Streaming-Dienste</b>	<b>4</b>
2.1.	Problem der rundfunkrechtlichen Einordnung von Streaming-Kanälen	4
2.2.	Abhilfe durch Regelungsvorschlag der Länder im Entwurf für einen Medienstaatsvertrag	5
<b>3.</b>	<b>Vorgaben der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste</b>	<b>6</b>
3.1.	Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)	6
3.2.	Vorgaben der AVMD-Richtlinie für die Zulassung von privaten Rundfunkveranstaltern	7

## 1. Einführung

Gegenstand der vorliegenden Ausführungen ist folgende Fragestellung:

„Lässt sich die bundesweite Lösung für die Lizenzproblematik vieler Streamer durch die Änderung des Medienstaatsvertrages in Einklang mit der EU-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste (AVMS) vom 6.11.2018 bringen und wie? Hebt die EU Richtlinie, welche innerhalb der nächsten 19 Monate in Kraft treten muss, die deutschen Regelungen gänzlich auf und/oder lassen sie sich vereinbaren? Was sind die Folgen für große wie kleine Streamer, welche durch die Umsetzung der EU Richtlinie entstehen?“

## 2. Zulassungspflicht für Streaming-Dienste

### 2.1. Problem der rundfunkrechtlichen Einordnung von Streaming-Kanälen

Im geltenden Rundfunkrecht unterliegt die Tätigkeit privater Rundfunkveranstalter gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 Rundfunkstaatsvertrag (RStV)<sup>1</sup> einem Erlaubnisvorbehalt. Die Zulassungspflicht erstreckt sich auch auf Teleshoppingkanäle (§ 39 RStV S. 2). Nur für Hörfunk im Internet lässt § 20b S. 1 RStV eine Ausnahme zu.<sup>2</sup>

Angesichts der unterschiedlichen Regulierungsvorgaben hinsichtlich Rundfunk und Telemedien wurde allerdings zuletzt vermehrt darüber diskutiert, unter welchen Voraussetzungen Streaming-Kanäle<sup>3</sup> und sonstige dem klassischen Rundfunk ähnliche Videoinhalte als Rundfunk im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 RStV anzusehen sind und demgemäß der strengeren Rundfunkregulierung, einschließlich der in § 20 RStV vorgesehenen Zulassungspflicht, zu unterwerfen sind.<sup>4</sup>

---

1 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV) vom 31. August 1991 in der Fassung des Zweiundzwanzigsten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zweiundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. Mai 2019, im Internet abrufbar unter: [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze\\_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag\\_RStV.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf).

2 *Mario Martini*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 24. Edition Stand: 1.5.2019, § 20 RStV vor Rn. 1.

3 Zu den unterschiedlichen Formen des Streaming, denen gemeinsam ist, dass digitalisierte Werke über das Internet übertragen werden, siehe *Jan Dirk Heerma*, in: Wandtke/Bullinger, Praxiskommentar Urheberrecht, 5. Auflage 2019, § 16 UrhG Rn. 22 mit weiteren Nachweisen.

4 Vgl. *Christa Maria Leeb / Florian Seiter*, Rundfunklizenzpflicht für Streaming-Angebote?, in: : Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) 2017, S. 573 ff.; *Christian Böhler*, Notwendigkeit einer Rundfunklizenz beim Betrieb von Video-Streaming-Portalen, Computer und Recht (CR) 2017, S. 541 ff.; *Johannes Liebhaber / Ferdinand Wessels*, Der Rundfunkbegriff im Zeitalter der Medienkonvergenz – Eine kritische Würdigung anhand neuer Streaming- Angebote im Internet, K&R 2017, S. 54 ff.; *Frederik Ferreau*, Rundfunkbegriff und Rundfunkregulierung – Revision erforderlich?, in: ZUM 2017, S. 632 ff.; *Sarah Hartmann*, Welche Dienste zählen künftig zu den audiovisuellen Mediendiensten? MultiMedia und Recht (MMR) 2018, S. 790 ff.

Anlass der Diskussion waren Beanstandungsentscheidungen der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) zu Anfang 2018, wonach die Internet-Liveübertragung von Spielen der Handball-WM 2017 der Herren durch die Deutsche Kreditbank (DKB) und der Twitch.tv-Kanal »PietSmietTV« als zulassungspflichtiges Rundfunkangebot einzustufen seien<sup>5</sup>, sowie aufsichtsmaßnahmen der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) über eine rundfunkrechtliche Zulassung der Let's-Play-Streaming-Kanäle Gronkh und GronkhTV.<sup>6</sup> Derzeit ist die Feststellung der Medienanstalt Berlin-Brandenburg, dass mehrere von BILD im Internet angebotene Video-Formate, die auch live gestreamt werden können, Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzung.<sup>7</sup>

Im Hinblick auf die Frage, ob der Rundfunkbegriff im RStV im Lichte der technischen und inhaltlichen Entwicklungen der Streaming-Angebote noch zeitgemäß und eine Zulassungspflicht für diese Streaming-Angebote erforderlich sei, plädieren die Landesmedienanstalten für eine Anpassung des Rundfunkbegriffs an die weitere Entwicklung des Medienmarktes und schlagen vor, für Web-TV an die Stelle der Zulassungspflicht eine „qualifizierte Anzeigepflicht“ treten zu lassen, wie es sie für den Bereich des Internetradios bislang gibt (§ 20b RStV).<sup>8</sup>

## 2.2. Abhilfe durch Regelungsvorschlag der Länder im Entwurf für einen Medienstaatsvertrag

Nach Abschluss und Auswertung des Konsultationsverfahrens über ihren Diskussionsentwurf von Juli/August 2018 für einen Medienstaatsvertrag haben die Bundesländer Anfang Juli 2019 einen überarbeiteten Entwurf für einen Medienstaatsvertrag (im Folgenden: MStV-E) vorgelegt und öffentlich zur Diskussion gestellt.<sup>9</sup> Zu den Vorschlägen kann bis zum 9. August 2019 im Internet Stellung genommen werden.

---

5 Vgl. dazu die einschlägigen Pressemitteilungen der ZAK, im Internet abrufbar unter: <https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/news/zak-beanstandet-internet-liveuebertragung-der-handball-wm-2017/>; <https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/news/zak-beanstandet-verbretung-des-lets-play-angebots-pietsmiectv-per-internet-stream/> (letzter Zugriff: 29.7.2019).

6 <https://www.gamestar.de/artikel/gronkh-letsplayer-beantragt-rundfunklizenz.3324674.html> (letzter Zugriff: 29.7.2019).

7 Siehe die Entscheidungen im Verfahren über einstweiligen Rechtsschutz VG Berlin, Beschluss vom 19. Oktober 2018 – VG 27 L 364.18 und OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 2. 4. 2019 – 11 S 72.18, dazu *Tobias Schulz*, Anmerkung zu VG Berlin, Beschluss vom 19.10.2018 – VG 27 L 364.18, in: MMR 2019, S. 135 f. und *Roland Bornemann*, Rundfunk ist ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst, in: K&R 2019, S. 377.

8 Siehe Erläuterungen zur PietSMiet TV-Entscheidung der ZAK (ohne Datum), S. 3, im Internet veröffentlicht unter: <https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/news/zak-beanstandet-verbretung-des-lets-play-angebots-pietsmiectv-per-internet-stream/> (letzter Zugriff: 29.7.2019).

9 Rundfunkkommission der Länder: Diskussionsentwurf für einen „Medienstaatsvertrag“ Stand: Juli 2019 [https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/MStV-E\\_Synopse\\_2019-07\\_Online\\_.pdf](https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/MStV-E_Synopse_2019-07_Online_.pdf).

Der Entwurf enthält konkrete Regelungsvorschläge zu einem zeitgemäßen Rundfunkbegriff sowie erstmals auch für sogenannte Intermediäre wie Social-Media-Plattformen, Suchmaschinen und Videoportale.

Bestandteil des Entwurfs sind zudem Regelungen zu der vorliegend in Rede stehenden Zulassungspflicht für Rundfunkangebote. Danach soll die bisherige Regelung über „Hörfunk im Internet“ in § 20b RStV ersetzt werden durch eine Regelung über „Zulassungsfreie Rundfunkprogramme“, wonach keiner Zulassung bedürfen sollen „Rundfunkprogramme, die nur geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung entfalten“ (§ 20 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 MStV-E) und „Rundfunkprogramme, die im Durchschnitt der letzten sechs Monate weniger als 20.000 gleichzeitige Nutzer erreichen“ (§ 20 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 MStV-E).

Bei dieser Ausgestaltung wird künftig eine Vielzahl der derzeit als Web-TV verbreiteten Online-Kanäle nicht der Zulassungspflicht unterliegen. Für Let's-Play-Angebote dürfte gelten: Werden sie nicht ohnehin bereits aufgrund ihrer geringen Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung als Bagatellrundfunk im Sinne des § 20b Abs. 1 Satz Nr. 1 MStV-E eingestuft, würde der in § 20b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 MStV zur Diskussion gestellte Ausnahmetatbestand greifen.<sup>10</sup>

### **3. Vorgaben der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste**

#### **3.1. Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)**

Die AVMD-RL wurde ursprünglich am 19. Dezember 2007 als Änderungsrichtlinie RL 2007/65/EG (AVMD-RL 2007) zur damaligen Fernsehrichtlinie (auch: Richtlinie »Fernsehen ohne Grenzen«) verabschiedet. Dabei übernahm die AVMD-RL im Wesentlichen die Inhalte der Fernsehrichtlinie, stellte aber eine Weiterentwicklung dergestalt dar, dass hernach elektronisch übermittelte Inhalte unabhängig von der Technik des Übertragungsmediums erfasst waren, insbesondere auch »audiovisuelle Mediendienste auf Abruf«, welche »fernsehähnlich« seien und das Potenzial hätten, Fernsehprogramme teilweise zu ersetzen. Die Fernsehrichtlinie eröffnete den Fernsehdiensten in der EU den freien Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt und sollte Beschränkungen des Pluralismus und der Freiheit der Fernsehinformation und des Meinungsaustauschs verhindern. Als Folge der Medienkonvergenz diente die AVMD-RL nun der Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens und der Rechtssicherheit für alle audiovisuellen Mediendienste. Durch freie Verbreitung und Empfang von Mediendiensten soll Medien- und Informati-

---

10 *Manuel Jäger*, Die Novellierung der AVMD-RL – Anwendungsbereich und Werberegulierung – eine erneut vertane Chance?, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) 2019, S. 477 (482).

onspluralismus in der EU gewährleistet werden. Nach Ablauf der Umsetzungsfrist am 19. Dezember 2009 für die AVMD-RL 2007 wurde diese als RL 2010/13/EU<sup>11</sup> neu kodifiziert. Dabei wurden die Artikel neu nummeriert.<sup>12</sup>

Mit Verabschiedung der AVMD-Änderungsrichtlinie<sup>13</sup> im Dezember 2018 ist die AVMD-RL einer umfassenden Überarbeitung unterzogen worden, die bis zum 19. September 2020 in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss. Mit der Novellierung will der europäische Gesetzgeber der Konvergenz der Medien durch Anpassung des rechtlichen Rahmens für audiovisuelle Medien Rechnung tragen.<sup>14</sup> Die Neuerungen betreffen die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die Organisation und Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden, die Selbstregulierung der Anbieter, den Jugendschutz und die erstmals erfassten Video-Sharing-Plattformen. Daneben sind der materielle Anwendungsbereich und die Werberegulierung angepasst worden.<sup>15</sup>

### 3.2. Vorgaben der AVMD-Richtlinie für die Zulassung von privaten Rundfunkveranstaltern

Mit der Novellierung wurde allerdings keine Änderung des Begriffs der von der AVMD-RL als „audiovisuelle Mediendienste“ erfassten Dienste verbunden. Deren Art. 1 Abs. 1 lit. a UAbs. AVMD-RL hält nach wie vor ausdrücklich fest, dass es sich bei audiovisuellen Mediendiensten, abgesehen von der audiovisuellen Kommunikation nach Art. 1 Abs. 1 lit. a UAbs. 2, entweder um Fernsehprogramme i. S. d. Art. 1 Abs. 1 lit. e AVMD-RL oder um audiovisuelle Mediendienste auf Abruf gemäß Art. 1 Abs. 1 lit. g AVMD-RL handelt.<sup>16</sup>

Deshalb trifft den nationalen Gesetzgeber die Verpflichtung, diejenigen audiovisuellen Angebote, die als Fernsehprogramm im Sinne der Richtlinie einzuordnen sind (Art. 1 Abs. 1 lit. e AVMD-RL), den in der AVMD-RL im Hinblick auf Fernsehprogramme geforderten Anforderungen zu unterwerfen. Das betrifft insbesondere die einschlägigen Bestimmungen zur Kurzberichterstattung,

---

11 Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (Text von Bedeutung für den EWR); Amtsblatt L 95/1 vom 15.4.2010 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1563375255123&uri=CELEX:32010L0013>.

12 *Lütje, Stefan/Conrad, Niklas*: Die europarechtliche Zulässigkeit der Einbeziehung von Video-on-Demand-Anbietern mit Sitz im Ausland in die Verpflichtung zur Leistung einer Filmabgabe, ZUM 2014, S. 749 (752). Zu den Entwicklungsstufen der europäischen Medienregulierung siehe auch *Jörg Gundel*, Die Fortentwicklung der europäischen Medienregulierung: Zur Neufassung der AVMD-Richtlinie, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) 2019, S. 131 f.

13 Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, Amtsblatt L 303/69 vom 28.11.2018 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32018L1808>.

14 Siehe 1. Erwägungsgrund RL (EU) 2018/18.

15 Zum Gehalt der neuen Regelungen vgl. den Überblick bei *Gundel* a.a.O. (Fn. 12), S. 132 ff.

16 Für den geltenden Wortlaut der AVMD-RL siehe deren konsolidierte Fassung, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1563374936876&uri=CELEX%3A02010L0013-20181218>.

---

zur Sendequote für europäische Werke, zu Fernsehwerbung und Teleshopping, zum Jugendschutz und zum Recht auf Gegendarstellung in den Kapiteln V bis IX AVMD-RL.

Im Hinblick auf Zulassungserfordernisse für die Veranstaltung von Fernsehprogrammen äußert sich die AVMD-RL indes nicht, macht dem nationalen Gesetzgeber hierzu keine Vorgaben.<sup>17</sup> Das dies der Fall ist, mag sich aus dem Umstand erklären, dass eine solche Vorgabe als Regulierung der Meinungsbildung angesehen werden kann, die in den Kulturbereich fällt, in dem der Union nach Art. 167 Abs. 4 und 5 nur wenig Handlungsspielraum zusteht.<sup>18</sup>

Demgemäß bindet die AVMD-RL den nationalen Gesetzgeber nicht in seiner Entscheidung, für Fernsehanbieter eine Zulassungs- oder lediglich eine Anzeigepflicht vorzusehen. Im Ergebnis ließe sich die vorliegende Fragestellung ebenso mit der anderweitig getroffenen Feststellung beantworten, „dass das EU-Recht weder dem deutschen Gesetzgeber vorschreibt, eine Zulassungspflicht für Streamingangebote vorzusehen, noch die Landesmedienanstalten zwingt, im Rahmen einer europarechtskonformen Auslegung zu einer Zulassung zu gelangen. D.h., selbst wenn ein audiovisueller Mediendienst ein lineares Fernsehprogramm im Sinne der Richtlinie sein sollte, ergeben sich daraus keinerlei Vorgaben mit Bezug auf eine Lizenzpflicht.“<sup>19</sup>

\* \* \* \*

---

17 Vgl. *Kai Bodensiek / Matthias Walker: Livestreams von Gaming Video Content als Rundfunk?*, in: *MultiMedia und Recht (MMR)* 2018, S. 136 (138); *Roland Bornemann, Dissonanzen im harmonisierten Recht der audiovisuellen Mediendienste*, in: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)* 2018, S. 401 (405).

18 *Ferreau a.a.O. (Fn. 4)*, S. 638.

19 *Bodensiek/Walker a.a.O. (Fn. 17)*, S. 138.