

§ 52 MStV Grundsatz

(1) ¹Private Veranstalter bedürfen zur Veranstaltung von Rundfunkprogrammen einer Zulassung. § 54 bleibt unberührt. Die Zulassung eines Veranstalters nicht bundesweit ausgerichteten Rundfunks richtet sich nach Landesrecht. Für die Zulassung eines Veranstalters bundesweit ausgerichteten Rundfunks gelten die Vorschriften dieses Unterabschnitts; im Übrigen gilt Landesrecht.

(2) ¹Die Zulassung eines Fernsehveranstalters kann versagt oder widerrufen werden, wenn

1. sich das Programm des Veranstalters ganz oder in wesentlichen Teilen an die Bevölkerung eines anderen Staates richtet, der das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen ratifiziert hat und

2. der Veranstalter sich zu dem Zweck in Deutschland niedergelassen hat, die Bestimmungen des anderen Staates zu umgehen und

3. die Bestimmungen des anderen Staates, die der Veranstalter zu umgehen bezweckt, Gegenstand des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen sind.

²Statt der Versagung oder des Widerrufs der Zulassung kann diese auch mit Nebenbestimmungen versehen werden, soweit dies ausreicht, die Umgehung nach Satz 1 auszuschließen.

§ 52 Abs. 1 S. 1 unterwirft die Tätigkeit privater Rundfunkveranstalter einem **Erlaubnisvorbehalt**. Aus Klarstellungsgründen spricht der MStV – anders als noch die Vorgängerregelung des § 20 RStV – von „Rundfunkprogrammen“ (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1) anstatt von „Rundfunk“ (siehe Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 103). Die Zulassungspflicht des § 52 erstreckt sich aber zusätzlich auch auf Teleshoppingkanäle (§ 50 S. 2). Bei **bundesweit** ausgerichteten Programmen richten sich die Zulassungsvoraussetzungen nach den §§ 52 – 58; im Übrigen nach den Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen (**Abs. 1 S. 2**; → Rn. 5 ff.). Die Zulassung hängt von persönlichen und sachlichen Voraussetzungen ab. Ob diese vorliegen, entscheidet die jeweilige Landesmedienanstalt. Auf die Zulassung besteht kraft der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG grundsätzlich ein Anspruch. Eine ermessensgesteuerte Auswahlentscheidung zwischen verschiedenen Veranstaltern findet nur bei beschränkten Übertragungskapazitäten statt. Der **Inhalt der Zulassung** bezieht sich jeweils auf ein bestimmtes Programm und bei bundesweit verbreiteten Programmen auf eine Programmkategorie sowie ggf. einen bestimmten Übertragungsweg, nicht jedoch auf bestimmte Kapazitäten. **Abs. 2** gibt den Landesmedienanstalten eine Instrumententrias an die

RStV § 20 Stand: 01.08.2013 Edition: 2 Autor: Martini Seite: 1 18.01.2023 10:35:00

Hand, um zu verhindern, dass ausländische Fernsehanbieter die rundfunkrechtlichen Bestimmungen ihres Heimatlandes umgehen, indem sie ihr Angebot in Deutschland verbreiten (→ Rn. 27 ff.): Die Landesmedienanstalten dürfen in diesem Fall die Zulassung versagen, widerrufen oder mit Nebenbestimmungen versehen (vgl. **Abs. 2 S. 2**). Diese Regelung setzt die Vorgaben des **Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen** um.

A. Allgemeines

1 Anders als die Tätigkeit von Telemedienanbietern (§ 4 TMG) steht die Tätigkeit privater Rundfunkveranstalter unter einem **präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt**. Die Kontrollerlaubnis soll das Gefährdungspotenzial begrenzen, das mit einer Verbreitung von Rundfunkprogrammen für die unbeeinflusste öffentliche Meinungsbildung in einer lebendigen Demokratie einhergehen kann. Die aufsichtsbehördliche Vorabkontrolle versteht der MStV als Beitrag, die **Vielfalt der bestehenden Meinungen** im Rundfunk in größtmöglicher und unverzerrter Breite sowie Vollständigkeit zum Ausdruck zu bringen (BVerfGE 114, 371 (387)). Um die präventive Prüfung wirksam durchsetzen zu können, gibt der MStV der zuständigen Landesmedienanstalt ordnungsrechtliche Befugnisse – insbes. Beanstandung und Untersagung – an die Hand (§ 109 Abs. 1) und droht demjenigen, der Rundfunkprogramme ohne Zulassung betreibt, ein **Bußgeld** an (§ 115 Abs. 1 S. 1 Nr. 18) und. Im Vergleich zum früheren RStV ändert sich insoweit nur wenig. Er ergänzt lediglich die Ausnahmen von der Zulassungspflicht (§ 54). Die Länder wollen jedoch in naher Zukunft erneut über die Möglichkeit und Notwendigkeit einer abgestuften Anzeigepflicht debattieren, die perspektivisch an die Stelle der derzeitigen Zulassungspflicht treten könnte (vgl. LT-Unterrichtung SchlH 19/150, 4; LT-Drs. SchlH 19/2177, 2 f.).

2 Der Erlaubnisvorbehalt für private Rundfunkprogramme ist mit der grundgesetzlich verbürgten **Rundfunkfreiheit** des Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG vereinbar. Das BVerfG (E 57, 295 (326)) hält sogar „bei jeder Form der gesetzlichen Ordnung des Rundfunks eine vorherige Überprüfung“ daraufhin, [...] „ob bei der Aufnahme privater Rundfunkveranstaltungen oder einem Hinzutreten weiterer Veranstalter den dargelegten Anforderungen Genüge getan ist“, für unverzichtbar. Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine Rundfunkorganisation, die privaten Rundfunk umfasst, ist dieser mithin einem präventiven rechtsstaatlichen Überprüfungsverfahren zu unterwerfen. Das Verfahren muss sich aber in seinem Kontrollradius darauf beschränken, solche Voraussetzungen abzusichern, die unmittelbar oder mittelbar (etwa in Gestalt allgemeiner Voraussetzungen, wie bspw. Geschäftsfähigkeit oder Zuverlässigkeit des Antragstellers) **„nur der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit dienen**, um derentwillen es verfassungsrechtlich geboten ist“ (BVerfGE 57, 295 (326)).

3 Schon im Jahr 2007 hat der 10. RÄndStV hat das Zulassungsverfahren von einem individualisiert landesrechtlichen zu einem **differenzierten, stärker koordinierenden Zulassungssystem** transformiert. Dieser normativen Ordnung bleibt der MStV treu: Er unterwirft in § 52 Veranstalter **bundesweit ausgerichteter Rundfunkprogramme** RStV § 20 Stand: 01.08.2013 Edition: 2 Autor: Martini Seite: 2 18.01.2023 10:35:00

einheitlichen Zulassungsvoraussetzungen und lässt sie im Verfahren des § 107 zu (§§ 52–58); die Zulassung **landesweiter, regionaler oder lokaler privater Rundfunkangebote** bestimmt sich demgegenüber nach dem jeweiligen Landesmedienrecht (vgl. § 52 Abs. 1 S. 3). Der MStV hebt zudem nunmehr neue Vorgaben für sog. zulassungsfreie Rundfunkprogramme aus der Taufe (§ 54). Im ersten Entwurfsstadium des MStV bezeichnete er diese im Rahmen der Onlinebeteiligung (Juni bis September 2018) noch als **Bagatellrundfunk**. Die bisherigen Vorgaben des § 20 Abs. 3 RStV zur Zulassung rundfunkähnlicher Informations- und Kommunikationsdienste (§ 20 Abs. 2 RStV) sowie das vereinfachte Zulassungsverfahren für **Veranstaltungsrundfunk** (Nr. 1, zB begleitende Sendungen im Hörfunk oder Fernsehen während Messen, Sportveranstaltungen, Ausstellungen, Kulturwochen, Schützenfesten und Tagungen) und **Einrichtungsrundfunk** (Nr. 2 wie zB Krankenhäuser, Schulen, Pflegeheime oder Tagesstätten) hat der MStV hingegen aus seinem Regelungsbereich gestrichen. Nunmehr erfasst stattdessen § 54 Abs. 1 (zulassungsfreie Rundfunkprogramme; → § 54 Rn. 4 ff.) die Fälle, die bisher von der Zulassungspflicht umfasst waren (Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 103). Nach der Wertung der Länder stehen die Fallkonstellationen des § 20 Abs. 3 RStV denen des § 54 Abs. 1 (zulassungsfreie Rundfunkprogramme) „wertungsmäßig“ gleich, da insoweit grds. nur von einer geringen Meinungsbildungsrelevanz auszugehen sei (Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 103). Den Ländern steht es ungeachtet dessen frei, in ihrem Landesmediengesetz „weiterhin vereinfachte Zulassungsverfahren bezogen auf entsprechende landesbezogene Angebote vorzusehen“ (Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 103).

4Der **erste Entwurf** des MStV sah noch eine **Zulassungsfiktion** vor (vgl. § 20 Abs. 2 MStV-E): Für die Bearbeitung eingereicherter Zulassungsanträge sollten die Landesmedienanstalten insgesamt nur noch zwei Wochen Zeit haben. Ab diesem Zeitpunkt sollte die Zulassung als erteilt gelten. Von dieser Ergänzung sieht der MStV in der endgültigen Fassung jedoch ab. Die Länder fürchteten das Szenario, eine große Anzahl zulassungspflichtiger Rundfunkprogramme könne in Kombination mit der kurzen Frist zu häufig darin münden, dass Angebote in praxi kraft Fiktion ungeprüft eine Zulassung erhalten.

B. Das allgemeine Zulassungsverfahren (Abs. 1)

5Die Zulassung für den Betrieb privaten Rundfunks ist ein begünstigender, gestaltender **Verwaltungsakt** mit Dauer- und Tatbestandswirkung iSd § 35 S. 1 VwVfG. Die Erlaubnis zu erteilen, steht nicht im Ermessen der Behörde. Wenn alle tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen, besteht aufgrund der verfassungsrechtlichen Verbürgung der Rundfunkfreiheit vielmehr ein **Anspruch auf Zulassung** (eingehend Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms/Schulz RStV § 20 Rn. 48 ff.). Die Aufsichtsbehörde kann die Zulassung aber mit **Nebenbestimmungen** versehen, um sicherzustellen, dass die Zulassungsvoraussetzungen erfüllt sind (§ 36 Abs. 1 Var. 2 (L)VwVfG; VGH Mannheim ZUM 1992, 562 (575)). Die Nebenbestimmungen dürfen aber nicht darauf gerichtet sein, diese Voraussetzungen inhaltlich zu untergraben (vgl. auch das Kopplungsverbot § 36 Abs. 3 VwVfG; Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms/Schulz RStV § 20 Rn. 57). Das Zulassungsverfahren ist

grds. gerichtlich **uneingeschränkt überprüfbar**; ein Beurteilungsspielraum steht den Medienanstalten einzig hinsichtlich der Sicherung der Meinungsvielfalt (§§ 59 ff.) zu (vgl. StGH Stuttgart GewArch. 2005, 260 (263)).

I. Zulassungsbedürftigkeit (Abs. 1 S. 1)

6 Wer als Privater Rundfunk (1.) veranstaltet (2.), den unterwirft Abs. 1 S. 1 grds. einem präventiven Kontrollverfahren. Die Anbieter von Telemedien sowie öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter trifft demgegenüber im Regelfall keine Zulassungspflicht. Für Telemedienangebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten statuiert der MStV lediglich das Gebot, Telemedien-Konzepte zu erstellen und neue Angebote einem Dreistufentest zu unterziehen (§ 32 Abs. 1 und Abs. 4).

1. Rundfunk

7 Wann ein Informations- und Kommunikationsdienst als zulassungspflichtiger Rundfunk iSd MStV einzuordnen ist, bestimmt § 2 Abs. 1. Rundfunk grenzt sich von Telemedien vor allem durch seine Linearität ab: Empfänger können nicht den Zeitpunkt beeinflussen, zu dem das Inhaltsangebot für den Abruf zur Verfügung steht. Vielmehr folgt das Angebot einem „**Sendeplan**“, der die Inhalte „zum zeitgleichen Empfang“ bereitstellt (§ 2 Abs. 1 S. 1 Hs. 2). Der zeitversetzte Videoabruf von Fernsehsendungen (sog. „**Near-Video-on-Demand**“) sowie deren **Livestreaming**, dh zusätzliche zeitgleiche Übertragung herkömmlicher Rundfunkprogramme über das Internet, erfüllt die Anforderungen an Rundfunk und unterliegt damit der Zulassungspflicht. Gleiches gilt bei **Web-Casting** (also Rundfunkprogrammen, die ausschließlich über das Internet übertragen werden) sowie **IPTV-Angeboten** (vgl. BT-Drs. 16/3078, 13). **Kein Rundfunk** sind demgegenüber bspw. **Video-on-Demand-Angebote**. Bei ihnen handelt es sich um Mediendienste auf Abruf iSd § 2 S. 1 Nr. 6 TMG (vgl. dazu die Kommentierung zu § 2 TMG Rn. 30).

8 Die Angebote semiprofessioneller Podcasts im Livestream auf Plattformen wie „Twitch“ bewegen sich in einem Graubereich zwischen Rundfunk und Telemedien. Sie lösten in der jüngeren Vergangenheit eine Diskussion darüber aus, ob sie einer Zulassung bedürfen. So hielt etwa die Bayerische Landesmedienanstalt das Angebot „Drachenlord“ eines YouTubers, der täglich über das **Portal Younow** Livestreams verbreitete, für lizenzpflichtig und untersagte ihm den Weiterbetrieb. Besondere Aufmerksamkeit erregte auch das Vorgehen gegen das Format „**Piet Smiet TV**“, einen Online-Kanal, der kommentierte Videospiele als Livestream überträgt und sich damit ein millionenstarkes Publikum erschlossen hat (hierzu auch Bodensiek/Walker, MMR 2018, 136 ff.). Auch die prominenten **Online-Angebote der Bild-Zeitung**, die sie via bild.de, Facebook und YouTube verbreitet, erklärten die zuständige Landesmedienanstalt sowie das VG Berlin für zulassungspflichtig (VG Berlin, Urt. v. 26.09.2019, MMR 2020, 267 ff.).

9 Für Grenzfälle elektronischer Informations- und Kommunikationsdienste, die dem Rundfunk zuzuordnen sind, sah der **RStV** noch ein besonderes **Feststellungsverfahren der Landesmedienanstalten** vor (§ 20 Abs. 2): Rundfunkähnliche Informations- und RStV § 20 Stand: 01.08.2013 Edition: 2 Autor: Martini Seite: 4 18.01.2023 10:35:00

Kommunikationsdienste (IuK-Dienste) waren einer Zulassungspflicht unterworfen, wenn und soweit sie nach dem Gesamtgepräge des Angebots **dem Rundfunk zuzuordnen** waren (vgl. § 20 Abs. 2 RStV). Das Überprüfungsverfahren sollte angesichts der zunehmenden Konvergenz der Medien den rundfunkrechtlichen Kontrollvorbehalt auch in Bezug auf hybride Dienstformen umfassend zu sichern.

10Für die Abgrenzung kam es weniger auf die technische Art der Inhaltsübermittlung als darauf an, inwieweit das Angebot für die kollektive Meinungsbildung relevant war, sich namentlich durch Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft auszeichnete. Web-TV oder Web-Radioprogramme, die nur weniger als 500 potenzielle Nutzer zur gleichen Zeit empfangen können, waren entsprechend der Wertung des § 2 Abs. 3 Nr. 1 RStV als Telemedien, nicht als Rundfunk zu behandeln (vgl. dazu Matzneller AfP 2013, 298 ff.) und damit nicht zulassungspflichtig.

11Der MStV sieht nunmehr **keine Sonderregel** für rundfunkähnliche elektronische Informations- und Kommunikationsdienste wie § 20 Abs. 2 RStV mehr vor, sondern wählt einen etwas anderen regulatorischen Ansatz als § 20 Abs. 2 RStV: Er befreit Rundfunkprogramme, die geringe individuelle und öffentliche Meinungsbildungsrelevanz entfalten, von der Zulassungspflicht (§ 54 Abs. 1 S. 1; → § 54 Rn. 4 ff.).

2. Privater Rundfunkveranstalter

12Die Pflicht, einen Zulassungsantrag zu stellen, trifft denjenigen, der als Privater Rundfunk veranstaltet. Veranstalter ist, wer ein Rundfunkprogramm unter eigener inhaltlicher Verantwortung anbietet (§ 2 Abs. 2 Nr. 17, → § 2 Rn. 28 ff.; vgl. zum Begriff des Veranstalters ferner Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms/Schulz RStV § 20 Rn. 33).

II. Zulassungsvoraussetzungen

13Die **persönlichen Voraussetzungen**, die Anbieter bundesweit ausgerichteten Rundfunks erfüllen müssen, regelt § 53. Er stellt solche Anforderungen an die persönliche Integrität des Veranstalters, die Gewähr dafür bieten, dass er in einer der freiheitlichen Grundordnung entsprechenden Weise an der öffentlichen Meinungsbildung mitwirkt (→ § 53 Rn. 3 ff.). Für nicht bundesweit ausgerichteten Rundfunk halten die Landesmediengesetze im Wesentlichen äquivalente Regelungen vor: Eine Erlaubnis können in den meisten Ländern nur **natürliche und juristische Personen des Privatrechts** erhalten, nicht aber bspw. BGB-Gesellschaften, OHGs sowie KGs (HK-RStV/Ring/Matzneller RStV § 20 Rn. 4). Zulassungsberechtigt sind auch nur Veranstalter, welche kraft ihrer Persönlichkeit dafür bürgen, das Programm entsprechend der Zulassung und den gesetzlichen Vorschriften auszugestalten und zu verbreiten. Einige Länder verlangen den Veranstaltern auch ausdrücklich ab, ihre wirtschaftliche und organisatorische Leistungsfähigkeit für die Veranstaltung und Verbreitung des jeweiligen Programms nachzuweisen (vgl. bspw. § 14 Nr. 1 LMG BW; § 4 Abs. 2 Nr. 5 BremLMG). Nur so ist aus der Sicht des Normgebers eine hinreichende Kontinuität im Programm und organisatorische Verfestigung des Veranstalters gewährleistet, die einen

handlungsfähigen Ansprechpartner sicherstellt (vgl. Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms/Schulz RStV § 20 Rn. 38).

14 Um die **Staatsfreiheit** des Rundfunks zu sichern und um zu vermeiden, dass einzelne Personen eine dominierende Wirkungsmacht auf die Öffentlichkeit ausüben, schließen die Landesmediengesetze – ebenso wie § 53 Abs. 3 für bundesweit ausgerichteten Rundfunk (→ § 53 Rn. 21 ff.) – einige Personengruppen als Veranstalter aus, etwa solche, die eine enge Verknüpfung zur Politik oder Verwaltung aufweisen, ausgenommen Kirchen und Hochschulen (vgl. etwa § 6 LMG NRW). Die Staatsfreiheit gebietet jedoch nach der Wertung des MStV nicht, per se jeglichen Veranstalter auszuschließen, an dem eine politische Partei als Gesellschafter beteiligt ist. Vielmehr kommt es darauf an, dass die Parteien **keinen bestimmenden Einfluss** auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte nehmen können (BVerfGE 121, 30 (50 ff.)).

15 Als **sachliche Zulassungsvoraussetzung** müssen die Veranstalter insbes. schlüssige Gesamtkonzepte vorlegen. Der Zulassungsantrag für bundesweit ausgerichtete Programme muss den Namen und die Anschrift des Antragstellers, den Programminhalt, die Programmdauer, die Übertragungstechnik und das geplante Verbreitungsgebiet enthalten; ebenso ist die Programmkategorie, also ob es sich um ein Voll- (§ 2 Abs. 2 Nr. 4) oder Spartenprogramm (§ 2 Abs. 2 Nr. 5) handelt, anzugeben – § 55 Abs. 1 (→ § 55 Rn. 4 ff.). Der RStV stufte die Festlegung auf eine bestimmte Programmkategorie noch als Gegenstand der Zulassung ein (§ 20 Abs. 1 S. 3 RStV). Davon rückt der MStV nunmehr ab. Die Landesmedienanstalt muss also nicht zwingend dekretieren, ob sich die Zulassung auf ein Voll- oder Spartenprogramm beschränkt. Es steht vielmehr in ihrem Ermessen, zu entscheiden, ob sie die vom Anbieter angegebene Programmkategorie für zutreffend erachtet und ob sie die Bestimmung der Programmkategorie im Zulassungsbescheid als erforderlich ansieht (Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 106).

16 Eine **Auswahlentscheidung** zwischen verschiedenen Veranstaltern sieht das Rundfunkrecht nur ausnahmsweise als zulässig an. Eine solche ist nur bei beschränkten Übertragungskapazitäten notwendig und im Lichte des Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG gerechtfertigt. Sie betrifft dann systematisch nur die Zuweisung der **Übertragungskapazitäten**, nicht die Zulassung eines Programms. Da über Zuweisung und Zulassung jedoch einheitlich entschieden wird, strahlen die Kapazitäten mittelbar auch auf die Zulassung aus. Im Falle des Antragsüberhangs lassen sich im lokalen Hörfunkbereich Frequenzen splitten. Auf anderen Gebieten scheidet das regelmäßig aus. Die Zulassung steht dann nur einem Bewerber offen (Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms/Schulz RStV § 20 Rn. 44 mwN). Die Auswahl muss – vor dem Hintergrund des derivativen Teilhaberechts der Rundfunkveranstalter – dann auf der Grundlage objektiv sachgerechter und individuell zumutbarer Kriterien erfolgen (Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 iVm Art. 3 Abs. 1 GG; vgl. dazu bspw. Allg. Martini, Der Markt als Instrument hoheitlicher Verteilungslenkung, S. 82 ff.; BVerwG NVwZ-RR 2017, 897).

17 Den **zuständigen Gremien** (namentlich den Landesmedienanstalten und ihrem Organ, der Kommission für Zulassung und Aufsicht (§ 105 Abs. 1 Nr. 13) bzw. der Gremiovorsitzendenkonferenz (§ 105 Abs. 2)) kommt bei dieser **Auswahlentscheidung** ein (grundrechtlich gebundener) **Bewertungsspielraum** zu. Zu berücksichtigen haben sie dabei insbes.

- die Meinungs- und Angebotsvielfalt (§ 102 Abs. 4 Nr. 1), allen voran die Auswirkungen auf die Vielfalt des Gesamtangebotes (§ 59 Abs. 1 S. 1) und die Einbindung kultureller Programmbeiträge (§ 59 Abs. 3 S. 1),
- inwieweit das Programm das öffentliche Geschehen, die politischen Ereignisse sowie das kulturelle Leben wiedergibt (§ 102 Abs. 4 Nr. 2),
- die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Angebots sowie das Nutzerinteresse (§ 102 Abs. 4 S. 2),
- den Programminhalt, die Programmkategorie, die Programmdauer, die Übertragungstechnik und das geplante Verbreitungsgebiet (§ 56 Abs. 1),
- ob das Programm die unionale Eigen- und Auftrags-Programmquote erfüllt (§ 15 Abs. 2),
- die Meinungsmacht (§ 59 Abs. 2),
- die Wettbewerbssituation im In- und Ausland sowie im dualen Rundfunksystem,
- den lokalen oder regionalen Bezug des Programms sowie
- die redaktionelle Mitbestimmung.

18 Die **finanzielle Leistungsfähigkeit** des Veranstalters darf aus Rücksicht auf neue Mitbewerber im Rahmen der Auswahlentscheidung nur als Hilfskriterium Eingang in die Bewertung finden. Anderenfalls wäre die Chancengleichheit der Bewerber gefährdet. Die „ökonomisch-finanzielle und organisatorisch-technische Leistungsfähigkeit“ findet aber insbes. in § 53 Abs. 1 Nr. 6 als Grundvoraussetzung für die Rundfunkzulassung Berücksichtigung (vgl. → § 53 Rn. 14; VG Augsburg ZUM-RD 2019, 288 (292); Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 20a Rn. 13).

19 Die Zulassung ist für den Veranstalter mit **Gebühren** verknüpft. Diese können je nach Umfang einen fünfstelligen Betrag erreichen (vgl. etwa § 2 Abs. 1 Gebührensatzung LfM NRW iVm Nr. 1.1 Gebührenverzeichnis LfM NRW). Ihre Höhe muss aber einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Verwaltungsaufwand, den das Zulassungsverfahren ausgelöst hat, und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Kostenschuldner herstellen (vgl. etwa § 3 Abs. 1 Gebührensatzung LfM NRW; ausf. Perlitius, Die vorteilsabschöpfende Verwaltungsgebühr, 2010, S. 45 ff.).

III. Inhalt der Zulassung

20Die Zulassung vermittelt dem Veranstalter die Berechtigung, bestimmte redaktionell verantwortete Programminhalte zu verbreiten. Ihr Inhalt kann sich jeweils auf ein bestimmtes **Programm** (Spindler/Schuster/Holznagel RStV § 20 Rn. 3) und ggf. auf einen bestimmten **Übertragungsweg** beziehen. Ob der **Inhalt von Werbung** (bzw. Rundfunkwerbung iSd MStV) Gegenstand der Zulassung ist, hatte in der Rspr. zu Zeiten des RStV eine kontroverse Debatte ausgelöst (vgl. BVerwG NVwZ-RR 2015, 339 (339 ff.) – eine Zulassungspflicht ablehnend; aA Dörr/Wagner ZUM 2013, 525 (526 f.)). Diese entzündete sich an der Frage, ob der Inhaber bundesweit verbreiteten Rundfunks (§ 20a RStV; vgl. § 53 MStV) daran gehindert ist, Werbefenster regional zu differenzieren (dazu bspw. VG Berlin ZUM 2015, 167). Die Bundesländer reagierten auf diese Rechtsunsicherheit mit dem 18. RÄndStV (→ Präambel Rn. 38): Sie stellten in § 7 Abs. 2 S. 1 RStV (nunmehr **§ 8 Abs. 2 MStV**) ausdrücklich klar, dass „(Rundfunk-)Werbung“ Teil des Programms ist und normierten im früheren § 7 Abs. 11 RStV (nunmehr § 8 Abs. 11 MStV) insoweit einen landesmedienrechtlichen Erlaubnisvorbehalt.

21Die Zulassung ist zwar **nicht übertragbar**. Sie erlischt jedoch auch nicht, wenn sich die Gesellschaftsstruktur des Rundfunkanbieters verändert. Die Landesmedienanstalten prüfen dann stattdessen, ob die Veränderung unbedenklich ist (vgl. § 55 Abs. 6, § 63).

22Die Zulassung ist idR **befristet**. Die Erlaubniszeitspanne differiert in praxi je nach zuständiger Landesmedienanstalt. In Baden-Württemberg haben Rundfunkzulassungen regelmäßig eine Laufzeit von zehn Jahren (auf Antrag kann die Landesmedienanstalt sie ausnahmsweise auch für eine kürzere Zeitdauer erteilen, vgl. § 12 Abs. 2 S. 2 LMedienG BW). In **Schleswig-Holstein** und Hamburg gelten die Zulassungen für die beantragte Zeit, maximal jedoch für zehn Jahre (§ 17 Abs. 1 S. 4 MStV HSH). In **Nordrhein-Westfalen** ist die erste Zulassung auf mindestens vier und höchstens zehn Jahre befristet (§ 8 Abs. 1 S. 1 LMG NRW). In **Bayern** erteilen die Aufsichtsbehörden die Genehmigungen seit dem 1. September 2016 auf unbestimmte Zeit; vor diesem Zeitraum erteilte Genehmigungen gelten als unbefristet (Art. 26 Abs. 2, S. 1, 2 BayMG).

23Die Zulassung schließt noch **nicht die Zuweisung einer Übertragungskapazität**, also einer Sendefrequenz, eines Kabel- oder Satellitentransponderplatzes (sog. „**Führerscheinprinzip**“; vgl. auch Beck RundfunkR/Schuler-Harms RStV § 51a Rn. 24 f.) ein. Sie begründet also lediglich die notwendige rechtliche Voraussetzung, um Rundfunk veranstalten zu dürfen, garantiert aber nicht als solche auch die Möglichkeit, die Veranstaltung technisch zu übertragen (Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 20a Rn. 6, eingehend zur Unterscheidung zwischen Zulassung und Zuweisung). Die Zuweisung der Übertragungskapazität erfolgt nach den §§ 100 ff.

IV. Zuständigkeit

24Die Zulassung zu erteilen (sowie drahtlose Übertragungskapazitäten an private Anbieter zuzuweisen), fällt in den Zuständigkeitsbereich der Landesmedienanstalten (§ 104 Abs. 1 S. 1

iVm § 105 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 bzw. § 102 Abs. 1). Wer für die Zulassung **bundesweiter** Veranstalter zuständig ist, bestimmt sich nach § 106 Abs. 1 S. 1: Maßgeblich ist grds. der **Sitz bzw. Wohnsitz des Veranstalters**. Die zuständige Landesmedienanstalt legt den Antrag bzw. die Anzeige samt der vorhandenen Unterlagen der **ZAK** und **KEK** vor (vgl. § 107 Abs. 1 iVm § 106 Abs. 1 iVm § 105 Abs. 1 S. 1 Nr. 5).

25 Unter dem Regime des RStV (§ 36 Abs. 1 S. 1) war noch diejenige Landesmedienanstalt zuständig, bei der der schriftliche Antrag auf Zulassung eingeht. Die Antragsteller hatten es dadurch in der Hand, durch den **Ort ihrer Antragstellung** zu steuern, welche Landesmedienanstalt für die Bearbeitung zuständig sein soll. Dem schiebt die Neuregelung des MStV einen Riegel vor.

IV. Rücknahme und Widerruf von Zulassungen

26 Erteilt die Landesmedienanstalt eine **Zulassung unter Verstoß gegen das geltende Recht**, kann sie die Erlaubnis zurücknehmen. Wann die Zulassung zurückzunehmen ist, regelt § **108 Abs. 1**. Die Zulassung ist insbes. zurückzunehmen, wenn eine Zulassungsvoraussetzung aus § 53 Abs. 1 oder 2 nicht vorlag oder die LMA eine Zulassungsbeschränkung nicht berücksichtigt hat (§ 108 Abs. 1 Nr. 1). **Rechtmäßig erteilte** Zulassungen kann die Landesmedienanstalt später widerrufen, wenn einer der Widerrufsgründe des § **108 Abs. 2 Nr. 1** greift. Das ist einerseits der Fall, wenn eine der Zulassungsvoraussetzungen des § 53 Abs. 1 oder 2 später entfällt bzw. eine Zulassungsbeschränkung nach Abs. 3 eintritt und der Veranstalter dem Umstand trotz Fristsetzung nicht abhilft (§ 108 Abs. 2 Nr. 1 lit. a). Andererseits widerruft die Landesmedienanstalt die Zulassung, wenn der Veranstalter wiederholt und schwerwiegend gegen seine Verpflichtungen aus dem Staatsvertrag bzw. dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag verstößt und entsprechende Anweisungen der LMA nicht befolgt (§ 108 Abs. 2 Nr. 1 lit. b). Auch § 52 Abs. 2 hält einen weiteren, speziellen Widerrufsgrund vor (→ Rn. 27 ff.).

C. Grenzüberschreitendes Fernsehen (Abs. 2)

27 Abs. 2 trifft eine Sonderregelung für den Fall, dass ausländische Fernsehanbieter die rundfunkrechtlichen Bestimmungen in ihrem Heimatland umgehen wollen, indem sie ihr Programm von Deutschland aus verbreiten (sog. „**Forum Shopping**“, vgl. etwa Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms/Schulz RStV § 20 Rn. 109). Die Landesmedienanstalt kann die Zulassung dann **versagen, widerrufen** oder mit **Nebenbestimmungen** versehen. Die Rechtsfolgenanordnungen des S. 1 und S. 2 stehen in einem **Stufenverhältnis** zueinander: Von den (einschneidenden) Instrumenten des Widerrufs bzw. der Versagung dürfen die Landesmedienanstalten erst dann Gebrauch machen, wenn sich das aufsichtliche Handlungsziel nicht bereits durch eine Nebenbestimmung (als milderer Mittel) erreichen lässt. Das ergibt sich zwar nicht mit eindeutiger Klarheit aus dem Wortlaut des Abs. 2 („kann“), sehr wohl aber aus dem **Gebot der Verhältnismäßigkeit**, dem jegliches staatliches Handeln unterworfen ist.

28 Abs. 2 knüpft seine Rechtsfolge an drei (kumulative) **Voraussetzungen** (→ Rn. 29 ff.). Diese gehen auf das **Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen** (Änderungsprotokoll v. 9. September 1998, SEV-Nr. 132; s. BGBl. II 1994 S. 638 ff.; BGBl. II 1994 S. 3627; BGBl. 2000 II S. 1090) zurück (s. zum Übereinkommen ausführlich Fink ZaöRV 74 (2014), 505 (508 ff.)). Da das Übereinkommen kein innerstaatlich unmittelbar anwendbares Recht aus der Taufe hebt, bedarf es zu seiner Wirksamkeit der innerstaatlichen Umsetzung durch nationales Recht. Die Verbandskompetenz richtet sich dabei – auch wenn die Abschlusskompetenz beim Bund liegt (Art. 32 GG) – nach den innerstaatlichen Sachmaterien (Art. 70 ff. GG). Entsprechend obliegt es den Bundesländern, die medienrechtlichen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen in das innerstaatliche Rechtssystem zu integrieren (vgl. auch Amtl. Begr. zum 4. RÄndStV (LT-Drs. Thür 3/222, 55 f.)).

I. Ausrichtung auf die Bevölkerung eines Übereinkommensstaats (Nr. 1)

29 Von den Instrumenten des Abs. 2 darf die Landesmedienanstalt nur Gebrauch machen, wenn das Programm ganz oder in wesentlichen Teilen **auf die Bevölkerung eines anderen Vertragsstaates des Übereinkommens ausgerichtet** ist.

30 Das Programm muss dafür im adressierten Europaratsstaat zumindest technisch empfangbar sein. Indizien sind der beantragte Ort der Einspeisung in Kabelanlagen, der Übertragungsweg (Satellit) und die tatsächliche Empfangsqualität (HK-RStV/Ring/Matzneller RStV § 20 Rn. 22).

31 **Inhaltlich** kann sich die Ausrichtung **unmittelbar** aus der ausdrücklichen Adressierung des Programms oder **mittelbar**, insbes. aus der verwendeten Sprache, der anvisierten Werbekundschaft und der Berichterstattung, ergeben.

II. Niederlassung mit Umgehungsabsicht (Nr. 2)

32 Während die Voraussetzungen, die Nr. 1 etabliert, noch leicht erfüllbar sind, liegen die **Hürden** für die Nr. 2 sehr **hoch**: Es muss eine Niederlassung in Deutschland (→ Rn. 33) mit Umgehungsabsicht vorliegen (→ Rn. 34).

33 **Niedergelassen** ist der Anbieter in Deutschland, wenn sich sein Sitz – nicht etwa der Ort, an dem die Produktion der Sendung erfolgt – im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik befindet.

34 Eine Niederlassung **bezweckt eine Umgehung**, wenn es für den Anbieter keinen anderen vernünftigen Grund gibt, sich nicht im anderen Staat niederzulassen und dort eine Zulassung zu beantragen, als die Absicht, die Bestimmungen des anderen Vertragsstaates zu umgehen. Die betriebliche Tätigkeit des Anbieters liefert dafür wichtige Anhaltspunkte: Ist er überwiegend im anderen Staat wirtschaftlich tätig, ist das ein deutliches, aber widerlegbares Indiz für eine Umgehungsintention.

III. Von dem Übereinkommen umfasster Umgehungszweck (Nr. 3)

35 Nicht jedes nationale Verbot eines Unterzeichnerstaates, das ein Anbieter umgehen will, erfüllt die Voraussetzungen des Abs. 2. Vielmehr muss die umgangene Norm zum Grundbestand europäischer Überzeugungen gehören. Umgehungsrelevante **Regelungsgegenstände** des Übereinkommens sind (vgl. die Zusammenfassung des Vertragsbüros, <http://conventions.coe.int/treaty/ger/Treaties/Html/132.htm> (10.02.2021)):

- das Verbot von Pornografie, Gewalt, Anstachelung zum Rassenhass sowie der Schutz der Jugend (Art. 7),
- das Recht auf Gegendarstellung (Art. 8),
- die Verbreitung europäischer Produktionen und Ausstrahlung von Kinofilmen (Art. 10),
- Werbeverbote für Tabak, Medikamente und medizinische Produkte sowie Einschränkung der Werbung für Alkohol (Art. 15 f.),
- die Dauer und Häufigkeit der Werbung (Art. 11 ff.),
- Zulässigkeitsgrenzen des Sponsorings (Art. 17 f.).

36 **Steuerrechtliche und arbeitsrechtliche Aspekte**, die ein Unternehmen dazu bewegen haben, eine ausländische Niederlassung zu wählen, um Belastungen im Inland zu entgehen, gehören demgegenüber nicht zum Grundbestand (medienrechtlicher) europäischer Überzeugungen iSd Übereinkommens.

IV. Verfahren (Art. 24a Übereinkommen)

37 Falls der Empfangsstaat einen Rechtsmissbrauch eines Veranstalters iSd Art. 24a Abs. 2–6 Übereinkommen im Sendestaat behauptet, greift **völkerrechtlich** das Verfahren, das Art. 24a der Konvention zwischen den Staaten vorsieht: Die Parteien, die die Konvention unterzeichnet haben, unternehmen dann bei unterschiedlichen Auffassungen zunächst den Versuch einer **gütlichen Einigung** (Art. 24a Nr. 2 lit. a Übereinkommen). Führt dies nicht innerhalb von drei Monaten zu einem Erfolg, ist der **Ständige Ausschuss nach dem Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen** mit der Angelegenheit zu befassen. Er nimmt innerhalb von sechs Monaten Stellung zu der Frage, ob ein Missbrauch iSd Art. 24a Nr. 1 Übereinkommen vorliegt (Art. 24a Nr. 2 lit. b und c Übereinkommen). Stellt der Ständige Ausschuss einen Missbrauch fest, ergreift der Sendestaat die geeigneten Maßnahmen, um ihn zu beseitigen. Bleibt er hingegen untätig, kommt es zu einem **Schiedsverfahren** (Art. 24a Nr. 3 und 4 Übereinkommen).

38 Das Verfahren nach Art. 24a Abs. 2 ff. Übereinkommen hält damit einen Mechanismus der zwischenstaatlichen Streitbeilegung für solche Fälle vor, in denen es zwischen den Vertragsparteien zu Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich eines Rechtsmissbrauchs kommt. Zwingende Voraussetzung für die Rechtsfolge aus § 52 Abs. 2 ist dies – auch wenn die Amlt. Begr. zum 4. RÄndStV (LT-Drs. Thür 3/222, 55 f.) das insinuiert (ebenso Beck RStV § 20 Stand: 01.08.2013 Edition: 2 Autor: Martini Seite: 11 18.01.2023 10:35:00

RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms/Schulz RStV § 20 Rn. 111) – hingegen nicht. Denn die Vorschrift knüpft an das völkerrechtliche Verfahren der Konvention nicht ausdrücklich an. Dieses bindet überdies auch nur Staaten. Ob die Bundesrepublik Deutschland das völkerrechtliche Verfahren der Konvention eingehalten hat, ist für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Landesmedienanstalt im Verhältnis zum Antragsteller mithin ohne Bedeutung. Auch eine völkerrechtsfreundliche Auslegung gebietet es nicht, das Verfahren in § 52 Abs. 2 hineinzulesen, denn Abs. 2 soll gerade die Völkerrechtskonformität Deutschlands verbürgen.

V. Praktische Relevanz

39Die Hürden für Maßnahmen nach Abs. 2 liegen so hoch, dass sie in der Vergangenheit bislang **kaum praktische Relevanz entfaltet** (HK-RStV/Ring/Matzneller RStV § 20 Rn. 27). In Deutschland ist bisher kein Missbrauchsfall zutage getreten, der zu einer Versagung oder einem Widerruf auf der Grundlage des Abs. 2 geführt hat.

D. Rechtsschutz

40**Rundfunkanbietern** kommt ein grundrechtlich verbürgter **Anspruch auf Zulassung** zu. Sie können diesen verwaltungsgerichtlich mit Hilfe einer Verpflichtungsklage durchsetzen (§ 42 Abs. 1 Var. 2 und 3 VwGO). Das subjektive Recht ergibt sich unmittelbar aus der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG. Der Staat darf es grds. nur insoweit und nur so lange einschränken, wie technische Kapazitätsgrenzen bestehen. Bei bundesweiten Rundfunkprogrammen findet bei Rechtsbehelfen gegen Zulassungsentscheidungen kraft § 110 **kein Vorverfahren** iSd § 68 Abs. 1 VwGO statt. Für landesweite Rundfunkprogramme halten einige Landesmediengesetze Sonderregeln vor, so dass auch insoweit das Vorverfahren teilweise entbehrlich ist.

41Wettbewerber von Rundfunkveranstaltern können sich im Wege einer **Konkurrentenklage** gegen Zulassungsentscheidungen der Landesmedienanstalten zur Wehr setzen. Zu unterscheiden ist insoweit zwischen der Abwehrklage (→ Rn. 42), der Konkurrentenabwehrklage (→ Rn. 43) und der Konkurrentenverdrängungsklage (→ Rn. 44).

42Eine **Abwehrklage** kann ein bereits zugelassener Rundfunkveranstalter mit dem Ziel erheben, die Neuzulassung eines Bewerbers bzw. dessen Zulassungsverlängerung abzuwehren (Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms/Schulz RStV § 20 Rn. 117 ff.). Erforderlich ist dafür, dass die Zulassung des Konkurrenten eigene subjektive öffentliche Rechte verletzen kann.

43Im Falle der **Konkurrentenabwehrklage** richtet sich das Begehren stattdessen darauf, anstelle eines Mitbewerbers durch die Auswahlentscheidung selbst eine Begünstigung zu erfahren. Diese Klagesituation tritt nur ein, wenn eine Begünstigung kraft Kapazitätsbeschränkung knapp ist, dh nur einmal zur Verfügung steht. Im Falle der

Rundfunkzulassung greift diese Voraussetzung grundsätzlich nicht. Das Recht, Rundfunksendungen auszustrahlen, unterliegt keiner Knappheitsbeschränkung.

44 Eine Knappheitssituation, die eine **Konkurrentenverdrängungsklage** zulässig und erforderlich macht, entsteht lediglich dann, wenn Rundfunkübertragungskapazitäten beschränkt sind. Auch in diesem Fall ist die Zulassungsentscheidung als solche jedoch von der Entscheidung über die Übertragungskapazität entkoppelt („Führerscheinprinzip“; → Rn. 23). Da die Anfechtungsklage dem Kläger noch nicht die Position verleiht, selbst an die Stelle des Begünstigten zu treten und die Verpflichtungsklage alleine nicht die Begünstigung des Erlaubnisinhabers beseitigt, ist es in dieser Klagesituation grundsätzlich geboten, die **Anfechtungs- und Verpflichtungsklage kombiniert** zu erheben.

45 **Landesmedienanstalten** sind hinsichtlich solcher Zulassungen **klagebefugt**, die andere Medienanstalten für in ihrem Sendegebiet ausgestrahlte Rundfunkprogramme erteilt haben (BVerwG ZUM 1998, 170). Denn ihre Letztverantwortung für die Rechtmäßigkeit der Programme, deren Ausstrahlung im eigenen Zuständigkeitsbereich erfolgt, begründet eine verteidigungsfähige Rechtsposition, die ein subjektives Recht hervorbringt. Dass sich die gemeinsamen Verantwortungsbereiche der Medienanstalten überlappen, war zugleich die Triebfeder dafür, gemeinsame Gremien und Kommissionen zu gründen (vgl. dazu insbes. § 104 Abs. 2), die konflikträchtige Zulassungen einer einvernehmlichen Entscheidung und inneren Koordination zuführen sollen.