

## § 54 Zulassungsfreie Rundfunkprogramme

### (1) Keiner Zulassung bedürfen Rundfunkprogramme,

1. die nur geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung entfalten, oder

2. die im Durchschnitt von sechs Monaten weniger als 20.000 gleichzeitige Nutzer erreichen oder in ihrer prognostizierten Entwicklung erreichen werden.

Die zuständige Landesmedienanstalt bestätigt die Zulassungsfreiheit auf Antrag durch Unbedenklichkeitsbescheinigung.

### (2) Die Landesmedienanstalten regeln das Nähere zur Konkretisierung der Zulassungsfreiheit nach Absatz 1 durch Satzung.

### (3) Vor dem Inkrafttreten dieses Staatsvertrages angezeigte, ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme gelten als zugelassene Programme nach § 52.

### (4) <sup>1</sup>Auf zulassungsfreie Rundfunkprogramme finden die Vorschriften der §§ 15, 57 und 68 keine Anwendung. <sup>2</sup>§ 53 findet mit Ausnahme seines Absatzes 1 Nr. 1 entsprechende Anwendung. <sup>3</sup>Die zuständige Landesmedienanstalt kann von Veranstaltern von Rundfunkprogrammen im Sinne des Absatzes 1 die in den §§ 55 und 56 genannten Informationen und Unterlagen verlangen.

§ 54 formuliert Ausnahmen von der grundsätzlichen Zulassungspflicht privater Rundfunkprogramme (§ 52 Abs. 1 S. 1). **Abs. 1** benennt die Kategorien von Rundfunkprogrammen, die der MStV generell von der Zulassungspflicht befreit (Abs. 1 S. 1). Um Rechtssicherheit herzustellen, erteilen die Landesmedienanstalten nicht nur auf Antrag ein Unbedenklichkeitsattest (Abs. 1 S. 2). Sie dürfen die näheren Voraussetzungen der Zulassungsfreiheit auch normativ durch Satzung konkretisieren (**Abs. 2**). Ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogrammen, welche die Veranstalter der Aufsichtsbehörde noch zur Zeit des Rundfunkstaatsvertrags angezeigt hatten, gesteht der MStV Bestandsschutz zu: Sie gelten ohne weiteres Zutun als zugelassen (**Abs. 3**). Welches Regelungsregime auf zulassungsfreie Rundfunkprogramme i. S. d. Abs. 1 Anwendung findet, und welchen Informationspflichten sie unterliegen, regelt **Abs. 4**.

## A. Allgemeines

**1** § 54 zielt auf einen sachgerechten Kompromiss zwischen dem Bedarf, die Rundfunkordnung einer wirksamen Präventivkontrolle zu unterziehen, und der Gefahr, Innovation und Vielfalt in der digitalen Medienordnung und öffentlichen Meinungsbildung abzuwürgen. Um dem gerecht zu werden und Rechtssicherheit herzustellen, will die Vorschrift eine **klare Trennlinie zwischen zulassungsfreiem und zulassungspflichtigem privatem Rundfunk** ziehen. Die Länder lassen sich dabei von der Erkenntnis leiten, dass „die Abgrenzung zwischen Rundfunk und rundfunkähnlichen Telemedien angesichts der Medienkonvergenz und den immer vielfältiger werdenden Optionen linearer und nichtlinearer Verbreitung zunehmend schwieriger wird“ (Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 104). In diesem Lichte weicht § 54 die

hergebrachte Abgrenzung auf, dass Rundfunk grundsätzlich zulassungspflichtig und rundfunkähnliche Telemedien zulassungsfrei sind, und erlaubt, in bestimmten Konstellationen Rundfunkprogramme zulassungsfrei zu verbreiten.

2 Die Vorschrift des § 54 ist im RStV ohne Vorbild. Lediglich § 2 Abs. 3 Nr. 1 RStV verfolgte einen im Ausgangspunkt vergleichbaren Regelungsansatz: Die Norm schloss solche Angebote vom Rundfunkbegriff aus, die sich an weniger als 500 potenzielle Nutzer gleichzeitig richteten. Zusätzlich zu dieser **De-minimis-Grenze** formulierte § 20 Abs. 3 RStV eine Sonderregelung für sog. Bagatellrundfunk: Die Länder durften diesen nach eigener Entscheidung zulassungsfrei stellen. Voraussetzung für die Zulassungsfreiheit war eine beschränkte Anzahl an Empfängern, sei es in Wohneinheiten, sei es in Einrichtungen.

3 Der erste Entwurf des MStV bezeichnete auch die Ausnahmetatbestände des § 54 noch als „**Bagatellrundfunk**“. Von dieser Überschrift nahm der Gesetzgeber jedoch mit der Endfassung des Staatsvertrages Abstand.

## **B. Zulassungsfreies Rundfunkprogramm (Abs. 1)**

### ***I. Allgemeines***

4 Rundfunkprogramme bedürfen dann keiner Zulassung, wenn sie eine nur **geringe Bedeutung für die Meinungsbildung** entfalten oder durchschnittlich über einen **Zeitraum von sechs Monaten weniger als 20.000 gleichzeitige Nutzer** erreichen bzw. voraussichtlich erreichen werden (Abs. 1 S. 1). Rundfunkprogramme, die dem Ausnahmetatbestand unterfallen, sind (anders als noch unter dem Regime des § 2 Abs. 3 Nr. 1 RStV) nicht generell vom Anwendungsbereich des Medienstaatsvertrag ausgenommen. Vielmehr stellt dieser die Programme nunmehr lediglich von der Zulassungspflicht nach § 52 frei. Die übrigen Vorschriften beanspruchen weiter Geltung.

5 Der erste Entwurf des MStV (2018) verankerte in § 20b Abs. 1 MStV-E noch **weitere Ausnahmen** von der Zulassungspflicht. Er stellte auch diejenigen Rundfunkprogramme zulassungsfrei, die „jedenfalls weniger als 5000 Nutzern zum zeitgleichen Empfang angeboten werden“. Ferner schlug der Entwurf vor, der jetzigen Nr. 2 eine weitere Ergänzung beizufügen: Auch solche Rundfunkprogramme sollten keine Zulassung benötigen, die „vorwiegend dem Vorführen und Kommentieren des Spielens eines virtuellen Spiels dien[t]en“. Damit wollten die Länder die sog. **Let's Plays** eigens von der Zulassungspflicht befreien. Unter dem Regime des alten RStV hatten die Landesmedienanstalten diese Live-Spieledokumentationen, etwa „PietSmietTV“, als zulassungspflichtigen Rundfunk eingestuft und damit großes medienpolitisches Aufsehen erregt (→ § 52, Rn. 8). Die Länder haben sich schlussendlich **gegen einen gesonderten Ausnahmetatbestand** entschieden. Let's Plays unterliegen somit den gleichen Voraussetzungen für die Freistellung wie andere Angebote. Da aber typischerweise nur wenige Let's Plays die Schwellenwerte des Abs. 1 S. 1 Nr. 2 überschreiten (vgl. → Rn. 14), bleibt ein Großteil der Angebote im Ergebnis – unabhängig von ihrer Bedeutung für die Meinungsfreiheit – zulassungsfrei.

### ***II. Bedeutung für die Meinungsbildung (Abs. 1 S. 1 Nr. 1)***

6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 stellt die Zulassungspflicht in den Kontext der **Rationalität des Zulassungsverfahrens**: Der MStV will Gefahren für die öffentliche Meinungsbildung abwehren. Konsequenterweise befreit er daher solche Angebote von der Zulassungspflicht, „die nur geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung entfalten“.

7 Die **Meinungsbildungsrelevanz** ist sowohl ein Kriterium des verfassungsrechtlichen (wobei die Reichweite umstr. ist, vgl. → § 2 Rn. 1 ff.) als auch des einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffs (vgl. § 2 Abs. 1; → § 2 Rn. 16 ff.). Deshalb ist auch nicht jedes lineare Programmangebot Rundfunk iSd § 2 Abs. 1. Für den Rundfunkbegriff manifestiert sich die Meinungsbildungsrelevanz in den Merkmalen der **Breitenwirkung, Aktualität** und **Suggestivkraft** des Mediums (BVerfGE 90, 60 (87)).

8 Der Ausnahmetatbestand des Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ist wertungsoffen formuliert und **konkretisierungsbedürftig**. Um den Kreis der erfassten Angebote abzustecken, hatte der **erste Entwurf des MStV (2018)** noch Gründe aufgelistet, die eine geringe Meinungsbildungsrelevanz des Rundfunkprogramms indizieren: ein geringes Maß journalistisch-redaktioneller Gestaltung, die begrenzte Dauer und Häufigkeit der Verbreitung, die fehlende Einbindung in einen auf Dauer angelegten Sendeplan oder vergleichbare Gründe. Von dieser Aufzählung sieht die **Endfassung des MStV** im Ergebnis ab. Obgleich die Merkmale nicht unmittelbar Eingang in den Normtext gefunden haben, geben sie doch nach ihrer sachlichen Struktur dem Normanwender im Grundsatz taugliche Anknüpfungspunkte für die Norminterpretation mit auf den Weg.

9 Um die Rechtsunklarheit, die sich mit dem offenen Tatbestand des Abs. 1 verknüpft, auf ein Minimum zu reduzieren, gesteht der Staatsvertrag den Landesmedienanstalten normative Konkretisierungsmacht zu. Sie haben die Tatbestände des Abs. 1 **durch die „Satzung Zulassungsfreiheit“** (ZFS) spezifiziert (Abs. 2 → Rn. 21). Diese rekurriert in § 4 Abs. 1 ZFS auf die Merkmale, die der Entwurf des MStV integriert hatte: Berücksichtigung finden können der Grad der journalistisch-redaktionellen Gestaltung, der Grad der visuellen und/oder akustischen Gestaltung, die thematische Zusammensetzung, der Grad der vom Veranstalter eröffneten Möglichkeiten einer Interaktion mit und zwischen den Nutzern und nicht zuletzt auch die Häufigkeit und Dauer der Verbreitung.

10 Das Kriterium **„journalistisch-redaktionelle Gestaltung“** meint nicht, **ob**, sondern lediglich **inwieweit** ein Angebot diesem Kriterium entspricht. Anderenfalls wäre das Kriterium auch überflüssig. Denn lineare Senderangebote, die nicht journalistisch-redaktionell gestaltet sind, sind bereits kein Rundfunk iSd § 2 Abs. 1 S. 1 (vgl. auch Siara MMR 2020, 370 (372)): Rundfunk setzt seinem Wesen nach voraus, die Öffentlichkeit auf der Grundlage eines Mindestmaßes an Anforderungen an die recherchierende, redigierende und präsentierende publizistische Tätigkeit zu unterrichten und zu unterhalten (→ § 2 Rn. 19). An das Merkmal hinreichender Meinungsbildungsrelevanz sind daher jedenfalls höhere Anforderungen zu stellen als an ein Mindestmaß journalistisch-redaktioneller Gestaltung. Der **Grad** journalistisch-redaktioneller Gestaltung kann einen Anhaltspunkt für die Meinungsbildungsrelevanz eines Angebots liefern (vgl. auch § 4 Abs. 1 Nr. 1 ZFS). Wenngleich auch die thematische Schwerpunktsetzung auf gesellschaftlich relevante oder politische Themen ein Indiz für die Meinungsbildungsrelevanz ist (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 3), kann sich meinungsbildendes Wirken auch in „Unterhaltungssendungen“ und nicht allein in „Nachrichtensendungen, politischen Kommentaren oder Sendereihen über Probleme der Vergangenheit, der Gegenwart oder der Zukunft[...]“ vollziehen (BVerfGE 59, 231 (258); 90, 60 (87)).

11 Auch in **anderen Sondertatbeständen** (insbes. § 78 S. 2 und § 91 Abs. 2) formuliert der MStV Kriterien für Medienangebote, für die einige medienrechtliche Vorgaben nicht gelten, weil die Angebote von geringer Meinungsbildungsrelevanz sind. Sie können Anhaltspunkte für

die Auslegung des Abs. 1 S. 1 Nr. 1 liefern. Allerdings erstrecken sie ihren Anwendungsbereich explizit nur auf Medienplattformen und Benutzeroberflächen bzw. Medienintermediäre sowie deren Eigengesetzlichkeiten. Ihre einflussnehmende Wirkung entspringt anders als beim Rundfunk typischerweise auch eher der Auffindbarkeit der Inhalte, weniger den Inhalten selbst (Kreile ZUM 2017, 268 (272)). Die Vorschriften sind daher auf Rundfunkangebote nur bedingt übertragbar. Desungeachtet greift § 4 Abs. 2 Nr. 1 und 2 ZFS Kriterien auf, um die Meinungsbildungsrelevanz zu bewerten, die sich auch in § 91 Abs. 2 Nr. 2 und 3 finden: Dient der Inhalt des Rundfunkprogramms ausschließlich oder klar überwiegend dazu, den Absatz von Waren oder Dienstleistungen zu fördern oder betrifft er ausschließlich oder klar überwiegend Belange der persönlichen Lebensgestaltung, ist eine Meinungsbildungsrelevanz tendenziell abzulehnen.

**12** Allen Auslegungsunsicherheiten zum Trotz erfasst der Befreiungstatbestand des Abs. 1 S. 1 Nr. 1 nach dem Willen der Länder jedenfalls diejenigen Rundfunkprogramme, die zuvor § 20 Abs. 3 RStV als **Einrichtungs- bzw. Veranstaltungsrundfunk** bezeichnete (Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 104; vgl. auch § 4 Abs. 2 Nr. 3 und 4 ZFS).

**13** Wegen der Rechtsunsicherheit, die sich aus der Wertungsoffenheit des Abs. 1 S. 1 ergibt, eröffnen die Länder Betroffenen den Weg, eine **Unbedenklichkeitsbescheinigung** zu beantragen (Abs. 1 S. 2; → Rn. 18). Das Antragsverfahren läuft zwar der grundsätzlichen Intention des Abs. 1 S. 1 Nr. 1 zuwider, die Bürokratielasten von Rundfunkveranstaltern zu senken. In dem Graubereich nicht eindeutig zuordenbarer Medienangebote schien den Ländern ein Negativattest jedoch ein rechtstechnisch sinnvoller Weg.

### **III. Anzahl der Nutzer (Abs. 1 S. 1 Nr. 2)**

**14** Abs. 1 S. 1 Nr. 2 führt ein quantitativ messbares Kriterium für die aufsichtsrechtliche Kontrollbedürftigkeit ein: Programme, die – im Verlauf von sechs Monaten – im monatlichen Durchschnitt weniger als **20.000 gleichzeitige Nutzer** erreichen, sind zulassungsfrei.

**14a** Die Regelung knüpft konzeptionell an die Vorgängerregelung des § 2 Abs. 3 Nr. 1 RStV an. Diese sprach Angeboten, die weniger als 500 potenzielle Nutzer zum zeitgleichen Empfang adressierten, die Rundfunkeigenschaft ab. Die Anbieter waren damit der Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags vollständig enthoben. Der MStV befreit die Anbieter demgegenüber grds. nicht von seinem materiell-rechtlichen Pflichtenkanon, sondern lediglich von der Ex-ante-Kontrolle (Abs. 4).

**14b** In einem weiteren Aspekt unterscheidet sich die Regelung des MStV vom RStV: Dieser ließ ausreichen, dass mehr als 500 Nutzer das Angebot *empfangen können*. Der MStV stellt demgegenüber darauf ab, dass die Nutzer das Angebot **tatsächlich aufgerufen** haben. Auf den tatsächlichen Aufruf abzustellen, ist auch sachgerecht: Bei dem heute immer stärker beschrittenen Verbreitungsweg Internet ist – anders als in den überkommenen rundfunkrechtlichen Kategorien – die **Empfangbarkeit keine geeignete Maßgröße** für die Meinungsbildungsrelevanz und damit die Regulierungsbedürftigkeit eines Angebots. Entscheidend sind zudem „nicht [...] die sogenannten site visits, also die Summe der einzelnen Klicks [...], sondern die gleichzeitigen, einzelnen Nutzer (unique user) eines Angebotes [...]“ (Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 104 f.). Das soll nach dem Willen der Länder der Terminus „gleichzeitig [...] erreichen“ zum Ausdruck bringen. § 5 Abs. 1 ZFS konkretisiert die Berechnungsgrundlagen (näher zu Vor- und Nachteilen dieser Methode Schechinger ZUM 2021, 494 (499 f.)).

15 Die Länder wollten Nr. 2 grds. **technologieneutral** konzipieren: Sie sehen von ihr „sämtliche Übertragungsformen der Rundfunkverbreitung – also Terrestrik, Satellit, breitbandige Kabelanlagen sowie Audio- und Video-Live-Streaming-Angebote, die per Internet-Protokoll übertragen werden“ – umfasst (Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 104). Bei klassischem Rundfunk verbindet sich damit zugleich die Schwierigkeit, die **Messbarkeit** sicherzustellen. Denn in diesem Fall gibt es – anders als im Fall von Internetrundfunkprogrammen – mangels Rückkanal keine mit absoluter Treffsicherheit messbaren Reichweitendaten. Die Zulassungsbehörden sind dann als Maßstab auf Reichweiterehebungen angewiesen, um beurteilen zu können, ob die Voraussetzungen des Abs. 1 S. 1 Nr. 2 greifen.

16 Der MStV knüpft die Zulassungsfreiheit aus gutem Grund nicht an eine Momentaufnahme. Vielmehr muss das Angebot über einen kritischen Zeitraum hinweg die erforderliche Nutzeranzahl tatsächlich überschritten haben. Die Länder setzen dafür einen **Zeitraum von sechs Monaten** an. So lässt sich insbes. ausschließen, dass kurzzeitige oder anlassbezogene erhöhte Nutzeraufkommen unmittelbar eine Zulassungspflicht auslösen.

17 Inwieweit die Anbieter dafür verantwortlich sind, Nutzerzahlen darzulegen, bzw. auf welchem Wege diese erhoben werden und wer sicherstellt, dass die Anbieter die notwendigen Daten erheben (können), regelt § 54 nicht explizit. Die Frage beantwortet sich aus den allgemeinen Grundsätzen des Zulassungsverfahrens: Die Landesmedienanstalten trifft eine **Ermittlungspflicht** und die Antragsteller eine **Mitwirkungspflicht** (vgl. insbes. §§ 55 und 56).

#### **IV. Unbedenklichkeitsbescheinigung (Abs. 1 S. 2)**

18 Über einem Anbieter, der eine Zulassung beantragen muss, diese aber nicht besitzt, schwebt das Damoklesschwert ordnungswidrigkeitsrechtlicher Sanktionierung (§ 115 Abs. 1 S. 1 Nr. 18). Die **Rechtsunsicherheit**, die von der abstrakt gehaltenen Formulierung des Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ausgeht, bürdet Betroffenen daher ein erhebliches Sanktionsrisiko auf. Der MStV eröffnet ihnen aus diesem Grund – ähnlich wie bspw. im Falle des baurechtlichen Negativattests nach § 28 Abs. 1 S. 3 BauGB (welches jedoch einen privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakt darstellt und somit Besonderheiten aufweist) sowie des Attests nach § 87 für Medienplattformen und Benutzeroberflächen – die Möglichkeit (nicht jedoch die Pflicht), in Eigenregie für Rechtsklarheit zu sorgen und bei der zuständigen Landesmedienanstalt eine Unbedenklichkeitsbestätigung zu beantragen (Abs. 1 S. 2). Auf den Erlass haben die Anbieter einen **Rechtsanspruch**, sofern einer der Befreiungstatbestände des Abs. 1 tatsächlich erfüllt ist. Die maßgeblichen Verfahrensvoraussetzungen konkretisieren §§ 2, 3 ZFS. Die Unbedenklichkeitsbescheinigung hat als **feststellender Verwaltungsakt** Regelungscharakter iSd § 35 S.1 VwVfG. Eine einmal getroffene Entscheidung kann die Aufsichtsbehörde daher grds. nur nach Maßgabe der §§ 48, 49 VwVfG verändern (die auf Aufhebungen zugeschnittene spezielle Ermächtigungsnorm des § 108 ist insoweit nicht einschlägig. Denn die Norm bezieht sich unmittelbar ausschließlich auf eine erteilte Zulassung, nicht hingegen auf eine Unbedenklichkeitsbescheinigung).

19 Die Unbedenklichkeitsbescheinigung befreit Anbieter nicht grenzenlos von aufsichtsbehördlicher Kontrolle und Hinweispflichten. Sie haben **Änderungen der maßgeblichen Umstände** unverzüglich der zuständigen Landesmedienanstalt mitzuteilen. Das ergibt sich zwar nicht unmittelbar aus der Vorschrift des § 55 Abs. 6 S. 1, die Hinweispflichten etabliert. Denn diese rekurriert in ihrem Wortlaut unmittelbar nur auf solche Konstellationen, in denen die Landesmedienanstalt eine **Zulassung erteilt hat** oder ein Anbieter einen **Antrag auf Zulassung** gestellt hat – nicht aber auf Situationen, in denen der Antragsteller eine

Zulassungspflicht nicht für gegeben hält. Da die Fallkonstellationen jedoch wertungsmäßig vergleichbar sind, ist die Vorschrift auf Fälle der Unbedenklichkeitsbescheinigung **analog anwendbar**. Erfüllt das Angebot die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes aus Abs. 1 zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr, verwandelt sich also in ein zulassungspflichtiges Rundfunkprogramm, kann die Landesmedienanstalt die Unbedenklichkeitsbescheinigung nach § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG **widerrufen** (Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 105).

**20**Die Landesmedienanstalten können **bereits vor Ablauf der sechs Monate** eine Unbedenklichkeitsbescheinigung ausstellen. Das macht die zukunftsbezogene Wendung „oder in ihrer prognostizierten Entwicklung erreichen werden“ des Abs. 1 S. 1 Nr. 2 deutlich. Sie sind andererseits auch befugt, den Veranstalter bereits zu diesem frühen Zeitpunkt **aufzufordern**, den entsprechenden **Zulassungsantrag zu stellen**. Aus dem Wortlaut und der systematischen Stellung ergibt sich dies zwar nicht ohne Weiteres: Die Vorschrift zielt darauf, Antragstellern Rechtssicherheit zu vermitteln, nicht aber materielle Pflichten aufzuerlegen. Allerdings gibt sie mittelbar zugleich zu erkennen, dass die Zulassungspflicht bereits dann greift, wenn sich mit hinreichender Wahrscheinlichkeit prognostizieren lässt, dass das Angebot zulassungspflichtig ist, weil die kritische Schwelle von 20.000 gleichzeitigen Nutzern überschritten werden wird. So haben die Länder die Formulierung auch verstanden wissen wollen (Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 104). Dies verlagert den Zeitpunkt für die Zulassungspflicht nach vorne.

## C. Satzungsbefugnis (Abs. 2)

**21**Die Landesmedienanstalten dürfen die Vorgaben des Abs. 1 durch **Satzung** konkretisieren. Den Kerngehalt der staatsvertraglichen Vorgaben dürfen die Landesmedienanstalten dabei jedoch nicht verändern. Da die Aufsichtsbehörden, wenn sie die Reichweite der Zulassungsfreiheit näher konturieren, in die Rechte der Rundfunkveranstalter aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG eingreifen, unterliegt ihre Rechtsmacht uneingeschränkt dem Parlamentsvorbehalt. Ihre Satzungsausgestaltung muss sich in einer „einfache[n] Ergänzung des parlamentarischen Regelwerks“ erschöpfen (BVerwG ZUM-RD 2012, 620 (623); Degenhart BayVBl 2014, 385 (388)). Der Inhalt der Satzung muss sich also in dem Korridor bewegen, den Abs. 1 S. 1 absteckt. Den Landesmedienanstalten Satzungsbefugnis zu verleihen, vereinfachtes, das Zulassungsregime schneller **an technologische Entwicklungen** und Veränderungen von Nutzerverhalten anzupassen und sorgt dadurch für mehr Flexibilität im Vergleich zu einer tendenziell langwierigen Änderung der staatsvertraglichen Regelungen. So bringt es auch die Begründung der Vorschrift zum Ausdruck: Die Länder sehen die Regelung „der besonderen Dynamik der Entwicklung von Rundfunktechnologien geschuldet“ (Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 104). Die Unsicherheiten, die durch die **offene Formulierung** auf Ebene des Staatsvertrages für den einzelnen Anbieter entstehen, lassen sich jedoch nur schwerlich auf **Satzungsebene** vollständig auflösen. Die Länder haben im Februar 2021 die Satzung Zulassungsfreiheit (ZFS) erlassen.

## D. Hörfunk im Internet (Abs. 3)

**22**Ausschließlich im Internet abrufbarer Hörfunk ist (vorbehaltlich des Abs. 1; → Rn. 4 ff.) unter dem MStV grds. zulassungspflichtig. Die Vorgängerregelung des § 20b RStV ist damit der Streichung zum Opfer gefallen. Diese gestand Hörfunkprogrammen, die ausschließlich das Medium des Internets nutzten, wie beispielsweise Webradios oder Live-Podcasts, Zulassungsfreiheit zu. Die Anbieter unterlagen lediglich einer Anzeigepflicht (§ 20b S. 2 RStV). Sie mussten nur die persönlichen Zulassungsvoraussetzungen des § 20a RStV erfüllen. Die **Unterscheidung zwischen Internethörfunk und sonstigem Hörfunk** auf Ebene der

Zulassung halten die Länder für nicht mehr **zeitgemäß**. Die Reichweite von Hörfunkprogrammen entscheidet sich in der heutigen konvergenten Medienlandschaft insbes. nicht mehr maßgeblich nach dem gewählten Verbreitungsweg. Einzelne Verbreitungswege zu privilegieren, indem man diese von der grundsätzlich bestehenden Zulassungspflicht vorbehaltlos ausnimmt, erscheint vor diesem Hintergrund nicht mehr sachgerecht.

23

Für Internethörfunkprogramme, die bereits unter dem Regime des RStV betrieben wurden, hält Abs. 3 eine Privilegierung vor: Er etabliert aus Bestandsschutzgründen eine **gesetzliche Zulassungsfiktion**. Diese tritt nicht eo ipso ein, sondern setzt voraus, dass der Veranstalter das Hörfunkprogramm noch entsprechend der vorherigen Regelung des RStV den Landesmedienanstalten **angezeigt** hat.

## **E. Auf zulassungsfreie Rundfunkprogramme anwendbare Vorschriften (Abs. 4)**

24 Zulassungsfreie Rundfunkprogramme sind der rechtlichen Bindungen des MStV nicht vollständig enthoben. Vielmehr finden auf sie (mit Ausnahme der Zulassungspflicht) die Vorschriften des Staatsvertrages grds. uneingeschränkt Anwendung. Das gilt auch für die Regelungen, die Voraussetzungen für die Erteilung einer Rundfunkzulassung betreffen, wie **Abs. 4 S. 2** klarstellt. Die Anbieter dürfen ihre Programme also nur dann ausstrahlen, wenn sie die persönlichen Voraussetzungen für eine Zulassung erfüllen. Sie dürfen mithin insbes. ihre Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, nicht durch Richterspruch verloren haben (§ **53 Abs. 1 Nr. 2**). Öffentliche Ämter darf nicht bekleiden, wer wegen eines Verbrechens rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wurde (§ 45 Abs. 1, 2 StGB). Nach ihrem Ermessen können die Gerichte darüber hinaus in einzelnen gesetzlich ausdrücklich normierten Fällen die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, auch für zwei bis fünf Jahre aberkennen (→ § 53 Rn. 6). Ein zulassungsfreies Rundfunkprogramm darf ebenfalls nicht betreiben, wer das Grundrecht der freien Meinungsäußerung kraft **Art. 18 GG** verwirkt hat (§ **53 Abs. 1 Nr. 3**; vgl. → § 53 Rn. 10) oder als Vereinigung nach Maßgabe der §§ 3 ff. VereinsG iVm Art. 9 Abs. 2 GG verboten ist (§ **53 Abs. 1 Nr. 4**; → § 53 Rn. 11 f.). Zudem müssen Veranstalter ihren (in der Satzung festgeschriebenen Niederlassungs-)Sitz bzw. Wohnsitz in der Union oder einem anderen EWR-Vertragsstaat haben sowie gerichtlich verfolgbar sein (§ **53 Abs. 1 Nr. 5**; → § 53 Rn. 13). Ihre Tätigkeit dürfen die Anbieter überdies nur dann ausüben, wenn sie **zuverlässig** sind, also die Gewähr dafür bieten, dass sie die gesetzlichen Vorschriften und Verwaltungsakte (auch zukünftig) beachten, die sie als Rundfunkveranstalter treffen (§ **53 Abs. 1 Nr. 6**). Die Landesmedienanstalt prüft dies auf Grundlage des Verhaltens des Anbieters in der Vergangenheit (bei jur. Personen stellt die LMA insoweit grds. auf das vorangegangene Verhalten des gesetzlichen oder satzungsmäßigen Vertreters ab) und trifft auf dieser Grundlage eine Prognoseentscheidung. Diese ist voll gerichtlich überprüfbar (vgl. → § 53 Rn. 14 ff.).

25 Anders als im Falle zulassungspflichtiger Rundfunkangebote müssen die Veranstalter zulassungsfreier Rundfunkprogramme nicht unbeschränkt geschäftsfähig sein (**S. 2 i. V. m. § 53 Abs. 1 Nr. 1**). Damit will der MStV nicht volljährige Anbieter von Rundfunkprogrammen, insbes. im Bereich des Gaming-Live-Streaming, privilegieren. Auch sie sollen die Möglichkeit haben, Rundfunk legal betreiben zu dürfen. Über die Wirksamkeit von Verträgen, die beschränkt Geschäftsfähige als Rundfunkveranstalter tätigen, trifft der MStV demgegenüber

keine Aussage. Insoweit gelten vielmehr die allgemeinen zivilrechtlichen Regeln der §§ 106 ff. BGB. Die Geschäfte bedürfen also grds. der Einwilligung der Eltern (§ 107 BGB).

**26**Zusätzlich zu § 53 Abs. 1 Nr. 1 nimmt der MStV weitere Regelungen aus dem Anwendungsradius für zulassungsfreien Rundfunk heraus. Das gilt namentlich für die Vorgaben zu europäischen Produktionen, Eigen-, Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen (§ 15) sowie die Vorschriften zur Publizitätspflicht und sonstigen Vorlagepflichten (§ 57) und zur Sendezeit für Dritte (§ 68). So schreibt es **Abs. 4 S. 1** vor.

**27**Um prüfen zu können, ob die Veranstalter rechtmäßig Rundfunk betreiben, können die zuständigen Landesmedienanstalten ohne Rücksicht auf eine Zulassungspflicht „Informationen und Unterlagen verlangen“ (**Abs. 4 S. 3**) – insbes. solche, die sonst für das Zulassungsverfahren erforderlich gewesen wären: bspw. Name, Anschrift, Programminhalt, Programmkategorie (Voll- oder Spartenprogramm) oder Programmdauer (§ 55 Abs. 1 → Rn. 4 ff.). Der **zweite Entwurf** des MStV (2019) sah noch eine **Anzeigepflicht** vor, die sich auf die Angabe des Namens und der Anschrift der Veranstalter erstrecken sollte. Die Länder nahmen von dieser Regelung im Ergebnis jedoch Abstand, indem sie die (proaktive) Anzeigepflicht in eine Auskunftspflicht umgewandelten.

**28**Die Landesmedienanstalten können von den Anbietern auch Informationen und Unterlagen zu **gesellschaftsrechtlichen Beteiligungsverhältnissen** (§ 55 Abs. 2 S. 1 Nr. 1) oder **verwandtschaftlichen Beziehungen** (§ 55 Abs. 2 S. 1 Nr. 2) verlangen, um offenzulegen, ob Dritte womöglich Einfluss auf die Programmgestaltung ausüben (§ 55 Rn. 16 f.). Gleiches gilt für Informationen und Unterlagen, die für die **Ermittlung und Beweiserhebung** erforderlich sind, um ihren Aufgaben zur Sicherung der Meinungsvielfalt aus den §§ 60-67 und 120 nachzukommen (§ 56 Abs. 1 S. 1).

**29**Anders als im Falle zulassungspflichtiger Rundfunkangebote (§ 55 Abs. 2; vgl. → § 55, Rn. 16) steht das Auskunftsverlangen der Landesmedienanstalten iSd § 55 im **Ermessen der Landesmedienanstalten**. So verfügt es **§ 54 Abs. 4 S. 3**. Wegen der unterschiedlichen Anknüpfungspunkte (zulassungspflichtige versus zulassungsfreie Rundfunkprogramme) ist dies auch sachgerecht.