

§ 53 Erteilung einer Zulassung für Veranstalter von bundesweit ausgerichteten Rundfunk

(1) Eine Zulassung darf nur an eine natürliche oder juristische Person erteilt werden, die

- 1. unbeschränkt geschäftsfähig ist,**
- 2. die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, nicht durch Richterspruch verloren hat,**
- 3. das Grundrecht der freien Meinungsäußerung nicht nach Artikel 18 des Grundgesetzes verwirkt hat,**
- 4. als Vereinigung nicht verboten ist,**
- 5. ihren Wohnsitz oder Sitz in Deutschland, einem sonstigen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum hat und gerichtlich verfolgt werden kann und**

6. die Gewähr dafür bietet, dass sie unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften und der auf dieser Grundlage erlassenen Verwaltungsakte Rundfunk veranstaltet.

(2) ¹Die Voraussetzungen nach Absatz 1 Nr. 1 bis 3 und Nr. 6 müssen bei juristischen Personen von den gesetzlichen oder satzungsmäßigen Vertretern erfüllt sein. ²Einem Veranstalter in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft darf nur dann eine Zulassung erteilt werden, wenn in der Satzung der Aktiengesellschaft bestimmt ist, dass die Aktien nur als Namensaktien oder als Namensaktien und stimmrechtslose Vorzugsaktien ausgegeben werden dürfen.

(3) ¹Eine Zulassung darf nicht erteilt werden an juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme von Kirchen und Hochschulen, an deren gesetzliche Vertreter und leitende Bedienstete sowie an politische Parteien und Wählervereinigungen. ²Gleiches gilt für Unternehmen, die im Verhältnis eines verbundenen Unternehmens im Sinne des § 15 des Aktiengesetzes zu den in Satz 1 Genannten stehen. ³Die Sätze 1 und 2 gelten für ausländische öffentliche oder staatliche Stellen entsprechend.

Für bundesweit ausgerichteten privaten Rundfunk formuliert § 53 einheitliche **persönliche Zulassungsvoraussetzungen**. Sie versuchen dem rundfunkspezifischen Gefährdungspotenzial, das von ungeeigneten Veranstaltern ausgehen kann, präventiv zu begegnen, indem diesen der Zugang zum Rundfunksektor von vornherein verschlossen bleibt (**Abs. 1**; → **Rn. 1** ff.). Die Voraussetzungen, die § 53 formuliert, sind abschließend. Die Landesmedienanstalten dürfen also keine weiteren persönlichen Anforderungen stellen oder von den bestehenden abweichen (§ 50 S. 3). Die Nrn. 1–6 gelten für juristische und natürliche Personen grds. gleichermaßen. Auf wen bei juristischen Personen insoweit abzustellen ist und welchen Schranken Aktiengesellschaften bei der Zulassung unterworfen sind, regelt **Abs. 2** (→ **Rn. 17** f.). Für juristische Personen des öffentlichen Rechts, politische Parteien und Wählervereinigungen sowie mit ihnen verbundene Unternehmen spricht **Abs. 3** im Interesse der Staatsfreiheit des Rundfunks grds. ein Zulassungsverbot aus (→ **Rn. 21** ff.). Die **sachlichen Voraussetzungen** für die Rundfunkzulassung normieren die §§ 59 ff. Sie verschreiben sich der übergeordneten regulatorischen Mission, die Meinungsvielfalt zu sichern. § 53 Abs. 1 gilt seit dem 10. RÄndStV iW unverändert. Die Norm entspricht nahezu wörtlich dem vormaligen § 20a RStV.

A. Persönliche Voraussetzungen für die Zulassung bundesweit verbreiteten Rundfunks (Abs. 1)

1 Abs. 1 statuiert bundeseinheitlich die **persönlichen Voraussetzungen**, die ein privater Rundfunkveranstalter erfüllen muss, um eine Zulassung zu erhalten. Sie richten sich insbes. auf die rechtliche Verantwortung des Veranstalters (Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 20a Rn. 11 mwN). Ähnliche Anforderungen sind auch anderen wirtschaftsrechtlichen Zulassungsregimen (vgl. etwa §§ 32, 33 KWG für Bankgeschäfte bzw. § 4 BörsG für die Errichtung einer Börse) sowie bspw. dem Vergaberecht als Eignungskriterien (§ 122 GWB) und Ausschlussgründe (§ 123 GWB) vertraut.

2 In ihrem Anwendungsbereich ist die Vorschrift auf **bundesweit ausgerichteten privaten Rundfunk** beschränkt. Als **bundesweit ausgerichtet gilt Rundfunk**, wenn er technisch – ohne Rücksicht auf den Verbreitungswillen des Anbieters – in allen Bundesländern empfangbar ist. Dabei kommt es nicht auf den Zulassungszeitpunkt an, sondern auf die **Verbreitungstechnik im Zeitpunkt der Ausstrahlung**. Ein Satellitenprogramm ist daher bspw. immer bundesweit ausgerichteter Rundfunk. Der Anwendungsbereich des § 53 erstreckt sich ebenso auf **zulassungsfreie** Rundfunkprogramme (mit Ausnahme des § 53 Abs. 1 Nr. 1 – § 54 Abs. 4 S. 2) sowie **Teleshoppingkanäle** (§ 50 S. 2 iVm § 2 Abs. 2 Nr. 11). Auch **Medienplattformanbieter** und **Anbieter von Benutzeroberflächen** müssen den Anforderungen genügen, die § 53 in seinen Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 ausspricht (§ 79 Abs. 1 S. 2 und 3).

I. Natürliche oder juristische Person

3 Veranstalter bundesweit ausgerichteten Rundfunks dürfen nur natürliche oder juristische Personen sein. **Gesellschaften bürgerlichen Rechts, OHGs oder KGs** können demzufolge – ebenso wie **nicht eingetragene** Vereine – keine Zulassung erhalten, sehr wohl aber eingetragene Vereine. Damit etabliert § 53 strengere Vorgaben für die Rechtsform des Veranstalters als viele Landesmediengesetze. Diese lassen teilweise auch nicht rechtsfähige Personenvereinigungen des Privatrechts, die auf Dauer angelegt sind, als Veranstalter zu (etwa § 4 Abs. 1 Nr. 3 BremLMG, § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Alt. 2 LMedienG BW). Die Beschränkung auf natürliche und juristische Personen, die § 53 vornimmt, soll die **uneingeschränkte rechtliche Verantwortung und rechtliche Kontinuität des Veranstalters** verbürgen (Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 20a Rn. 11 f.; HK-RStV/Dörr RStV § 20a Rn. 3).

4 Ändert eine juristische Person ihre Gesellschaftsform oder gründet eine natürliche Person als Rundfunkveranstalter eine Personengesellschaft, knüpft sich daran die Frage nach dem **Schicksal der bisherigen Zulassung**. Mit der Veränderung des Zurechnungssubjektes geht die auf den Rechtsvorgänger ausgestellte Zulassung nicht ohne Weiteres auf das neu entstandene Rechtssubjekt über. Denn die Zulassung knüpft an die Person an, die den Antrag gestellt hat (BVerwG NVwZ-RR 2012, 808 (810)). Spätere Änderungen, etwa wenn eine Zulassung auf eine natürliche Person ausgestellt ist, die diese in eine GmbH oder eine OHG einbringt (OVG Magdeburg JMBL LSA 2001, 52), lösen daher ein neues Kontrollbedürfnis aus. Wer eine Gesellschaft mit der Absicht gründet, zunächst einen gesicherten Erlaubnisstatus zu erhalten, um sie später in eine andere umzuwandeln, die dann auf Basis der ursprünglichen Lizenz den Rundfunk veranstaltet (sog. „**Vehikelgesellschaft**“), hat grds. von vornherein keinen Anspruch auf eine Zulassung als Rundfunkveranstalter (VG Neustadt LKRZ 2011, 119). Sonst öffnete sich Umgehungsversuchen ein gesetzwidriger Spielraum.

II. Unbeschränkt geschäftsfähig (Nr. 1)

5 Eine Zulassung erhalten nur unbeschränkt geschäftsfähige Veranstalter. Wer geschäftsfähig ist, bestimmt sich nach den zivilrechtlichen Maßstäben der **§§ 104 ff. BGB**. Juristische Personen sind nicht als solche geschäftsfähig. Sie handeln durch ihre gesetzlichen bzw. satzungsmäßigen Vertreter. Diese müssen die Voraussetzungen der §§ 104 ff. BGB erfüllen (Abs. 2 S. 1).

III. Fähigkeit, öffentliches Amt zu bekleiden (Nr. 2)

6 Wer durch Richterspruch die Fähigkeit eingebüßt hat, öffentliche Ämter zu bekleiden, erfüllt die persönlichen Voraussetzungen für eine Rundfunkzulassung nicht mehr. Unter welchen Voraussetzungen diese Fähigkeit verloren geht, bestimmt **§ 45 Abs. 1, 2 StGB**: Der Verlust tritt automatisch mit der rechtskräftigen Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr wegen eines Verbrechens für die Dauer von 5 Jahren ein. In weiteren ausdr. gesetzlich bezeichneten Fällen (zB §§ 92a, 101, 102 Abs. 2, 108c, 109i, 129a Abs. 8, § 264 Abs. 7 S. 1, § 358 StGB) **kann** das Gericht diese Fähigkeit für die Dauer von zwei bis fünf Jahren aberkennen.

7 Mit der Wendung „verloren hat“ rekurriert Nr. 2 zwar unmittelbar nur auf die Konstellation des § 45 Abs. 1 StGB („verliert“), nicht aber auch auf die **Aberkennung** nach § 45 Abs. 2 StGB („kann... aberkennen“). Entscheidend ist nach der Ratio der Vorschrift jedoch nicht die Art und Weise, sondern allein die Tatsache, dass der Antragsteller **aufgrund richterlicher Entscheidung** die Fähigkeit verloren hat, öffentliche Ämter zu bekleiden. Der Wortlaut der Nr. 2 ist daher insoweit teleologisch zu erweitern.

8 Verliert ein Veranstalter seine Amtsfähigkeit **nach Erteilung einer Zulassung**, büßt er damit auch die auf ihn ausgestellten Zulassungen sowie – für die Dauer des Verlustes seiner Amtsfähigkeit – das Recht ein, neue Zulassungen zu beantragen. Die Erlaubnis verliert der Inhaber jedoch nicht eo ipso mit der Rechtskraft des Richterspruchs, der die Fähigkeit entfallen lässt, öffentliche Ämter zu bekleiden. Vielmehr muss die Erlaubnisbehörde tätig werden, d. h. eine Rücknahme bzw. einen Widerruf aussprechen. Dafür verleiht ihr **§ 108 Abs. 1 Nr. 1 bzw. Abs. 2 Nr. 1 lit. a** eine gesetzliche Befugnis.

9 Bei **juristischen Personen** kommt es für die Beurteilung, ob der Erlaubnisinhaber die Fähigkeit besitzt, öffentliche Ämter zu bekleiden, auf den satzungsgemäßen bzw. gesetzlichen Vertreter an (Abs. 2 S. 1). Hat er diese Fähigkeit verloren, impliziert dies aber nicht zwingend ein mehrjähriges Zulassungsverbot für die juristische Person als solche. Vielmehr kann sie die Zulassung (wieder) beantragen, sobald ein neuer Vertreter ernannt ist.

IV. Keine Verwirkung des Grundrechts der freien Meinungsäußerung Art 18 GG (Nr. 3)

10 Wer das Grundrecht der freien Meinungsäußerung verwirkt hat, kann keine Rundfunkzulassung erhalten. Die Verwirkung des Grundrechts der freien Meinungsäußerung iSd Art. 18 GG kann nur das BVerfG aussprechen (Art. 18 S. 2 GG). Bislang ist das in der Geschichte des Grundgesetzes jedoch nicht ein einziges Mal vorgekommen. Die Vorschrift hat als Ausdruck des Konzepts der **wehrhaften Demokratie** weitgehend **symbolischen Charakter**.

V. Kein Verbot der Vereinigung (Nr. 4)

11 Vereinigungen, die auf der Grundlage der **§§ 3 ff. VereinsG iVm Art. 9 Abs. 2 GG** verboten wurden, dürfen keinen Rundfunk veranstalten. Ein Verbot erfolgt, wenn „[die] Zwecke oder

[die] Tätigkeit [der Vereinigung] den Strafgesetzen [zuwiderläuft] oder [...] [sie] sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richte[t]“ (§§ 3 ff. VereinsG iVm Art. 9 Abs. 2 GG),

12 Wird ein Verein verboten, so ist er aufgelöst und erlischt. Nach Unanfechtbarkeit des Verbots ist die erfolgte Auflösung auf Anzeige der zuständigen Verbotsbehörde einzutragen (§ 7 Abs. 2 VereinsG). Die Auflösung hebt zugleich seinen Status als juristische Person (→ **Rn. 3**) auf. Viele Landesmediengesetze verzichten daher (für nicht bundesweit ausgerichteten Rundfunk) auf einen der Nr. 4 entsprechenden Tatbestand (etwa § 4 Abs. 2 BremLMG, § 5 Abs. 2 LMG NRW). Wird die Vereinigung **nach Rundfunkzulassung** verboten, erlischt die Zulassung nicht eo ipso. Vielmehr hat die zuständige Landesmedienanstalt dann die Rücknahme (**§ 108 Abs. 1 Nr. 1**) bzw. den Widerruf (**§ 108 Abs. 2 Nr. 1 lit. a**) der Erlaubnis auszusprechen.

VI. Wohnsitz bzw. Sitz im Europäischen Wirtschaftsraum (Nr. 5)

13 Eine rundfunkrechtliche Zulassung für bundesweit ausgerichteten Rundfunk erhält nur, wer seinen **Wohnsitz** oder seinen (in der Satzung festgeschriebenen **Niederlassungs-)**Sitz in Deutschland, einem sonstigen Mitgliedstaat der **EU** oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (**EW**R) hat und dort gerichtlich verfolgt werden kann. Neben einem Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat ist auch ein Sitz in Island, Liechtenstein und Norwegen zulässig. Ein Sitz in der Schweiz reicht hingegen nicht aus.

VII. Zuverlässigkeit (Nr. 6)

14 Wie andere Erlaubnisse des Wirtschafts- und Medienrechts setzt auch die rundfunkrechtliche Erlaubnis die Zuverlässigkeit des Rundfunkveranstalters voraus. Zuverlässig ist, wer nach dem Gesamtbild seines Verhaltens die Gewähr dafür bietet, seine **Pflichten als Rundfunkveranstalter** in der Zukunft ordnungsgemäß zu erfüllen. Dafür muss der Veranstalter nicht nur ökonomisch-finanziell, sondern auch organisatorisch-technisch hinreichend **leistungsfähig** sein (VG Augsburg ZUM-RD 2019, 288 (292); Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 20a Rn. 13). Um die Zuverlässigkeit des Veranstalters daraufhin überprüfen zu können, ob das geplante Programm durchführbar ist, kann die zulassende Landesmedienanstalt Auskunft und Vorlage erforderlicher Unterlagen verlangen (§ 55 Abs. 2; vgl. → § 55 Rn. 16 ff.). Die Entscheidung über die Zuverlässigkeit erfolgt auf der Grundlage überprüfbarer Geschehnisse der Vergangenheit, etwa begangener Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten sowie Verletzungen steuer- bzw. sozialversicherungsrechtlicher Pflichten. Sie mündet in eine **Prognose** zum zukünftigen Verhalten. Fördert eine Prüfung eine negative Prognoseentscheidung zutage, kann die Landesmedienanstalt eine bereits erteilte Zulassung widerrufen, § 108 Abs. 2 Nr. 1a (vgl. auch VG Augsburg ZUM-RD 2019, 288, 57 ff.).

15 Die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG steuern die behördliche Entscheidung verfassungsrechtlich so vor, dass sie einen gerichtsfreien Spielraum ausschließen (VG Augsburg ZUM-RD 2019, 288 (291 f.)). Die behördliche Entscheidung ist daher **gerichtlich voll überprüfbar**.

16 Die Zuverlässigkeit ist ein **personenbezogenes Merkmal**, das sich nicht als solches auf juristische Personen übertragen lässt. Bei ihnen ist daher auf die Zuverlässigkeit des **gesetzlichen oder satzungsgemäßen Vertreters** abzustellen (Abs. 2 S. 1). Ist die Gestaltungsmacht des Vertreters unzureichend oder nimmt dieser sie nicht ausreichend wahr, darf die Behörde bei dieser Feststellung aber auch die Zuverlässigkeit derjenigen Personen mittelbar heranziehen, welche einen maßgeblichen Einfluss auf die juristische Person ausüben

(VGH Mannheim GewArch 2005, 260 ff.; Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 20a Rn. 16). Denn der steuernde Einfluss unzuverlässiger Gesellschaftsmitglieder vermag im Einzelfall eine **Organisationsunzuverlässigkeit** des Vertreters zu begründen (HK-RStV/Dörr RStV § 20a Rn. 9).

B. Besonderheiten für juristische Personen (Abs. 2)

17 Bei juristischen Personen ist sub specie der persönlichen Voraussetzungen des Abs. 1 Nrn. 1–3 und 6 allgemein auf die **gesetzlichen oder satzungsmäßigen Vertreter** abzustellen (Abs. 2 S. 1). Das stellt Abs. 2 **S. 1** klar. Die Vorschrift findet auch auf Medienplattformanbieter (§ 2 Abs. 2 Nr. 19) sowie die Anbieter einer Benutzeroberfläche (§ 2 Abs. 2 Nr. 20) Anwendung (§ 79 Abs. 1).

18 Abs. 2 **S. 2** formuliert darüber hinaus auch besondere Anforderungen, die an **Aktiengesellschaften als Rundfunkveranstalter** zu stellen sind: Damit nachvollziehbar ist, welche Personen gesellschaftsrechtlich maßgeblichen Einfluss auf einen Rundfunkveranstalter nehmen, dürfen juristische Personen, die als Rundfunkveranstalter auftreten, Aktien nur als **Namensaktien** (§§ 10, 67 AktG) oder als **Namensaktien und stimmrechtslose Vorzugsaktien** (§ 139 AktG) ausgeben (S. 2; vgl. auch Amtl. Begr. z. 10. RÄndStV, LT-Drs. RhPf 15/2149, 26).

19 Die so geschaffene Transparenz trägt dazu bei, Einflüsse auf die Entscheidungsfindung des Rundfunkveranstalters einschätzen, seine Zuverlässigkeit beurteilen und Medienkonzentrationen erkennen zu können. Die Vorschrift des Abs. 2 S. 2 versteht sich als eine **Vorsorgeregeling**; ihre praktische Relevanz bleibt in der derzeitigen Medienlandschaft gering, da Rundfunkveranstalter häufig nicht als Aktiengesellschaften verfasst sind.

20 Aufgrund der vielfältigen gesellschaftsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten stehen den Beteiligten zahlreiche Wege offen, die **Identität derjenigen Personen zu verschleiern**, die faktisch die Geschicke des Veranstalters maßgeblich beherrschen und steuern. Um dem entgegenzuwirken, hat die KEK bereits im Jahre 2008 angeregt, Vorkehrungen zu treffen, die über die Regelungen des Abs. 2 hinausgehen. Diese regulatorischen Bestrebungen mögen rechtspolitisch zwar zu begrüßen sein. Gleichwohl setzten die Länder die Empfehlungen auch bei Erlass des MStV über zehn Jahre später noch nicht um (KEK, 11. Jahresbericht, 334).

C. Inkompatibilitätsregelung für juristische Personen des öffentlichen Rechts, Parteien und Wählervereinigungen sowie verbundene Unternehmen (Abs. 3)

21 Beherrscht der Staat ein Unternehmen, das Rundfunksendungen veranstaltet, unmittelbar oder mittelbar, ist das mit der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit nicht vereinbar (BVerfG NVwZ 2008, 658 (660 f.)). Denn diese lebt von dem **Gebot der Staatsfreiheit** des Rundfunks. Das einfache Rundfunkrecht muss staatlichen Beeinflussungs- bzw. Übernahmeversuchen **zuverlässig entgegenwirken**, um zu verhindern, dass der Rundfunk dem Staat oder einer gesellschaftlichen Gruppe durch politische Instrumentalisierung ausgeliefert wird (BVerfGE 90, 60 (88)).

I. Verbot einer Zulassung für juristische Personen des öffentlichen Rechts (S. 1)

22 Um die Staatsfreiheit des Rundfunks als Schutzinstrument der Rundfunk- und Meinungsfreiheit zu gewährleisten, trifft Abs. 3 besondere **Inkompatibilitätsregelungen**: Mit Ausnahme der Kirchen und Hochschulen (→ Rn. 23) dürfen deutsche (S. 1) ebenso wie

ausländische (S. 3) juristische Personen des öffentlichen Rechts, deren gesetzliche Vertreter und leitende Bedienstete sowie politische Parteien und Wählervereinigungen keinen Rundfunk betreiben.

23 Hochschulen und Kirchen sind wegen der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG bzw. der Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 2 GG aufgrund ihrer staatsfernen Konstruktion von der Inkompatibilitätsregelung befreit. Sie nehmen Grundrechte in einem Bereich wahr, in dem sie nicht unmittelbar dem Staat zugeordnet und deshalb auch iSd Art. 19 Abs. 3 GG grundrechtsberechtigt sind. Von dem Privileg des S. 1 machen die Kirchen und Hochschulen durch eigene Sendeeinrichtungen durchaus Gebrauch, bspw. das Radio der Musikhochschule Karlsruhe. Die grundsätzliche Vereinbarkeit der Norm mit der Rundfunkfreiheit in Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG (insbes. der Staatsfreiheit des Rundfunks) hat das BVerfG bereits für die Vorgängerregelung, den § 20a Abs. 3 RStV, festgestellt. Die Befreiung erteilt den Hochschulen und Kirchen aber keine carte Blanche. Das gesendete Programm muss thematisch dem Auftrag der Hochschule entsprechen (BVerfG NVwZ 2007, 1304 (1305)).

24 Parteien sind zwar nicht Teil organisierter Staatlichkeit. Ebenso wie Kirchen und Hochschulen können sie sich auf die Grundrechte, insbes. die Meinungsfreiheit und die Rundfunkfreiheit berufen (vgl. etwa BVerfGE 90, 241 (246 f.); StGH Niedersachsen DVBl. 2005, 1515 (1517)). Sie sind aber gleichwohl von dem Verbot des S. 1 erfasst. Denn sie bilden einen **Transmissionsriemen zwischen Staat und Gesellschaft**: Sie nehmen eine verfassungsrechtliche Mittlerfunktion wahr, die sie in den Staat hineinwirken lässt. Sie üben dadurch nachhaltigen Einfluss auf die Besetzung oberster Staatsämter aus, beeinflussen die Bildung des Staatswillens und sind mit Staatsorganen personell eng verflochten. Sie bündeln Meinungen sowie Werthaltungen und versuchen diese in staatliche Willensbildung zu transformieren (BVerfGE 20, 56 (101)). Diese besondere Funktion der Parteien rechtfertigt es, ihnen **bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung und Programminhalte** zu versagen. S. 1 ist daher als staatliche Intervention konzipiert, die eine unmittelbare oder mittelbare staatliche Einflussnahme auf die inhaltliche Programmgestaltung abwehren soll. In dieser Funktion ist die Vorschrift mit der verfassungsrechtlichen Position der Parteien vereinbar (BVerfGE 121, 30 ff.). Eine Regelung, die den Parteien jegliche unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an Rundfunkunternehmen versagt, gestaltet die Rundfunkfreiheit und die Gestaltungsfreiheit der Parteien jedoch nicht in verfassungsrechtlich zulässiger Weise aus. Denn sie zwänge Parteien bei auch nur marginaler Beteiligung an einem Unternehmen dazu, Anteile zu veräußern, auch wenn sie keinerlei Einfluss auf das jeweilige Rundfunkunternehmen ausüben können (BVerfGE 121, 30 (64); vgl. auch Winter, Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2014, S. 231 f., der den Parteien eine Besserstellung gegenüber staatlichen Stellen versagen will). So weit geht Abs. 3 S. 2 indes nicht. Indem die Vorschrift auf den Terminus „verbundene Unternehmen“ des § 15 AktG rekurriert, macht sie deutlich, dass der MStV lediglich eine **Mehrheits- bzw. herrschende Beteiligung** staatsnaher Akteure ausschließen will (vgl. unten II. → Rn. 35).

25 Die KEK, die für die Zulassungsprüfung zuständig ist, kritisierte bereits im Jahr 2009 die gesetzliche Ausgestaltung der Staatsferne in Abs. 3 als unzureichend. Sie schlug vor, staatliche Beteiligungen an einem Veranstalter von bundesweit verbreitetem Rundfunk (über den in Abs. 3 geregelten Verbundtatbestand hinaus) auch im Hinblick auf unmittelbare und mittelbare Einflussmöglichkeiten nach den Tatbestandsmerkmalen des § 28 Abs. 1 und 2 RStV (nunmehr wortgleich geregelt in **§ 62 MStV**) zu prüfen (KEK, 12. Jahresbericht, S. 345). Auch diesen Ansatz integrierten die Länder indes nicht in die Regelungsarchitektur des MStV.

26 Nimmt man Abs. 3 S. 1 beim Wort, ist das **Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages**, das alle Plenardebatten sowie öffentliche Ausschusssitzungen und Anhörungen

live und in voller Länge im Internet überträgt, nicht zulassungsfähig. Denn der Bundestag ist ein Verfassungsorgan und die Ausstrahlung des Parlamentsfernsehens nicht nur ein Mediendienst auf Abruf, sondern als linearer Informations- und Kommunikationsdienst Rundfunk iSd MStV (→ § 2 Rn. 12) ausgestaltet. So sah es zunächst auch die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK-Pressemitteilung 08/2011). Als der Bundestag fortan darauf verzichtete, Interviews und Diskussionsrunden linear auszustrahlen, sondern sich auf die Live-Übertragung öffentlicher Sitzungen beschränkte, änderte die ZAK ihre Auffassung: Das Parlamentsfernsehen sei nicht mehr als lineares Rundfunkprogramm zulassungspflichtig (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Gesetzlicher Rahmen für ein Parlamentsfernsehen, 6). Auch die Live-Übertragung aus dem Bundestag ist jedoch ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst. Dass das Parlamentsfernsehen zulässig ist, ergibt sich nicht aus einfachem Recht, sondern aus dem Verfassungsrecht: Der Bundestag ist als das pulsierende Herz der repräsentativen Demokratie verpflichtet, seine politische Tätigkeit transparent zu machen (**Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG**). Jeder Bürger soll sich einen unmittelbaren Eindruck von der politischen Willensbildung verschaffen können, die im Parlament stattfindet, auch wenn er nicht die Möglichkeit hat, selbst an den parlamentarischen Sitzungen teilzunehmen. Die Verhandlungen des Bundestages finden – anders als diejenigen der Gerichte – nicht nur *in* der Öffentlichkeit, sondern auch *für* die Öffentlichkeit statt. Dem verfassungsrechtlichen Auftrag des Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG entspricht daher ein Recht des Parlaments zur Selbstdarstellung und Information, das alle verfügbaren technischen Ausstrahlungsmöglichkeiten einschließt. Davon macht das Parlamentsfernsehen Gebrauch, indem es durch einen neuen Übertragungskanal eine „erweiterte Öffentlichkeit“ (KEK, 10. Jahresbericht, S. 302) herstellt.

27 Zwar lässt sich das berechtigte Anliegen des Parlaments, durch Selbstdarstellung und Zusammenfassung der Parlamentsdebatten in die Öffentlichkeit hineinzuwirken, grds. ebenso „im Wege der Kooperation mit den Rundfunkveranstaltern verwirklichen“ (Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 20a Rn. 27; Goerlich/Laier ZUM 2008, 475). Das schließt eine Eigeninformation durch den Bundestag aber keineswegs aus – insbes. dann, wenn bestimmte Sachbereiche der Parlamentsarbeit für das Programmangebot der Rundfunkanstalten nicht von hinreichendem Interesse sind. § 53 Abs. 3 MStV ist daher – ebenso wie bereits seine Vorgängervorschrift § 20a Abs. 3 RStV – im Wege der **verfassungskonformen Auslegung** dahingehend teleologisch zu reduzieren, dass die **unmittelbare, neutrale Information der Öffentlichkeit über das eigene Tun** auch beim Parlamentsfernsehen eine rundfunkrechtliche Zulassung nicht ausschließt, insbes. nicht mit dem rundfunkrechtlichen Gebot der Staatsferne kollidiert. Die ungekürzte Übertragung einer Plenardebatte mit fest montierten Kameras bietet keine so weitreichende Einflussnahmemöglichkeit, dass ihr eine „politische Instrumentalisierungsgefahr“ innewohnt (Hilbert NVwZ 2021, 447 (448 f.)). Dem klarstellenden Vorschlag der Medienanstalten im Rahmen der ersten Onlinebeteiligung zum MStV-E, eine Ausnahmeregelung für „[r]egelmäßige lineare Übertragungen von beispielsweise Parlamentsdebatten“ zu etablieren, folgten die Länder als Urheber des Staatsvertrages nicht (vgl. Stellungnahme der Medienanstalten zum MStV-Vorschlag im Rahmen der Onlinebeteiligung (Juni bis September 2018), S. 6).

28 Das Recht, über die eigene Arbeit im Wege eines Rundfunkangebots informieren zu dürfen, reicht aber nur so weit wie der Öffentlichkeitsauftrag des Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG. Die Rundfunktätigkeit des Parlamentsfernsehens muss sich daher auf das **Erforderliche** beschränken: Sein prägendes Gesicht muss die unmittelbare Berichterstattung über die Arbeit des Parlaments sein. Die Selbstdarstellung des Parlaments erschöpft sich entsprechend dem Auftrag des Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG grds. in der **Abbildung der Parlamentswirklichkeit des Plenums und seiner Ausschüsse**.

28 a Die legitimatorische Begrenzung des Auftrags für das Parlamentsfernsehen kontrastiert mit der nachvollziehbaren Versuchung, dass der Bundestag einen eigenen **Öffentlichkeitsarbeitsauftrag schleichend ausweitet**. So hat sich auch der Übertragungsinhalt des Parlamentsfernsehens seit dem Programmstart merklich verändert. Die ursprünglich unkommentierte Übertragung des parlamentarischen Plenargeschehens ist zusehends einem – zumindest im Internet – redaktionell aufgearbeiteten Programm gewichen. Das Parlamentsfernsehen läuft dadurch Gefahr, seine begrenzte verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlage zu verlassen und in unzulässiges Staatsfernsehen umzuschlagen.

29 Angesichts des universalen politischen Gestaltungsauftrags des Parlaments lassen sich Grenzlinien jedoch nicht immer ganz trennscharf ziehen. **Unzulässig** ist es jedenfalls, ein Vollprogramm auszustrahlen; zumindest besonders legitimationsbedürftig sind Hintergrundberichte, die über die unmittelbare Arbeit des Parlaments hinausgehen (noch kritischer: KEK, 10. Jahresbericht, S. 302; in der Tendenz ähnlich wie hier Gersdorf, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, S. 66; Hilbert NVwZ 2021, 447 (451); ein Parlamentsfernsehen demgegenüber ablehnend Goerlich/Laier ZUM 2008, 475 ff.).

30 Nicht alleine die Parlamente, sondern auch die **Gemeinden** berichten in den letzten Jahren immer häufiger aus ihren Ratssitzungen in Gestalt von Livestreams oder audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf. So hat bspw. die Stadt Konstanz nach einer Erprobungsphase bereits im Jahr 2014 damit begonnen, ihre Ratssitzungen als Podcast ins Internet einzustellen. Im Gefolge der Corona-Pandemie sind viele Gemeinden diesem Beispiel gefolgt.

31 Ob die Gemeinden berechtigt sind, solche Angebote vorzuhalten, hat die Rechtswissenschaft bislang nicht hinterfragt. Mit Blick auf § 53 Abs. 3 ist das aber klärungsbedürftig und keineswegs gesichert: Als öffentlich-rechtliche Körperschaften ist es den Gemeinden versagt, Rundfunk zu veranstalten. Gemeindefernsehen kann – ebenso wie die Ausstrahlung des Parlamentsfernsehens (→ Rn. 26 ff.) – **Rundfunk** iSd § 2 Abs. 1 S. 1 verkörpern. Das gilt regelmäßig dann, wenn die Gemeinde das Angebot journalistisch-redaktionell gestaltet (§ 2 Abs. 1), es als Livestream ausstrahlt und in einer festen Reihenfolge arrangiert, die ein Sendeplan festlegt (sog Linearität; → § 2 Rn. 4 ff.). Hat es hingegen der Rezipient selbst in der Hand, zu bestimmen, wann, wo und wie er sich die Darbietung anschaut, handelt es sich um ein rundfunkähnliches Telemedium (§ 2 Abs. 2 Nr. 13, §§ 74 ff.) oder ein sonstiges **Telemedium**. Diese unterliegen keiner Zulassungspflicht (§ 4 TMG; § 17 MStV). § 53 Abs. 3 findet dann – angesichts der bewussten Entscheidung der Länder für eine medienrechtliche Trennlinie zwischen Rundfunk und Telemedien – weder unmittelbar noch analog Anwendung.

32 Erfüllt ein Angebot eines Gemeindefernsehens die begrifflichen Merkmale des Rundfunks in § 2 Abs. 1 S. 1, ist seine Ausstrahlung – ebenso wie im Falle des Parlamentsfernsehens – nur unter der Voraussetzung einer **teleologischen Reduktion des § 53 Abs. 3** rechtlich zulässig. Eine dem Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG äquivalente Vorgabe, die auf § 53 Abs. 3 ausstrahlen kann (→ Rn. 26 f.), hält die Verfassung für das Gemeinderatsfernsehen jedoch nicht vor. Die Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG fordert zwar die Existenz von Gemeindevertretungen, nicht aber ausdr. ihre Öffentlichkeit. Die Öffentlichkeit der Ratssitzungen ist als Teil der demokratischen Selbstverwaltung lediglich auf einfachgesetzlicher Ebene verbürgt (vgl. beispielhaft § 35 Abs. 1 S. 1 RhPf. GemO).

33 Wie **Normkollisionen zwischen dem Gemeinderecht und dem Rundfunkrecht** aufzulösen sind, regelt im Grundsatz § 1 Abs. 2: Der MStV beansprucht in seinem Anwendungsbereich Vorrang vor abweichenden landesrechtlichen Normen. Der MStV kann zwar grds. Regelungen zulassen, die von seinen eigenen Vorgaben abweichen („oder solche Regelungen zulässt“ (§ 1 Abs. 2 Hs. 1)). Für die das Gebot der Staatsfreiheit absichernden und konkretisierenden Bestimmungen des § 53 schließt **§ 50 S. 3** das als Lex specialis RStV § 20a Stand: 01.03.2015 Edition: 2 Autor: Martini Seite: 8 18.01.2023 10:36:00

ausnahmsweise aber ausdr. aus. Die Länder dürfen – als Teil der Bindungswirkung des Staatsvertrags – von dem Verbot, juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Rundfunkveranstaltung zu erlauben, daher nicht durch eigene Regelungen abweichen. Dies gilt grds. auch für Normen, welche Übertragungen gemeindlicher Ratssitzungen durch Rundfunk und ähnliche Medien ausdr. zulassen (vgl. § 52 Abs. 5 KVG LSA, § 35 Abs. 4 SchlHGO, § 36 Abs. 3 BbgKVerf).

34 Der Wortlaut des § 53 Abs. 3 schießt jedoch über seine Rationalität hinaus. Ratione materiae will er Gemeinden den selbstständigen Rundfunkbetrieb (der auch nicht zu ihren originären Aufgaben gehört) untersagen, ihnen aber nicht die Möglichkeit versagen, den Ablauf und Inhalt der Ratstätigkeit **gegenüber der Gemeindeöffentlichkeit** durch Livestream zu übertragen und sie dadurch an der Arbeit des Rates teilhaben zu lassen. Die Transparenz der Ratstätigkeit stärkt die kommunale Selbstverwaltung, die Möglichkeit zur Kontrolle und die Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde. Zwar kann der Gemeinderat seine Tätigkeit ebenso gut ordnungsgemäß ausüben, ohne vollständige Öffentlichkeit durch ein „Gemeindefernsehen“ herzustellen. § 53 Abs. 3 will einer solchen Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit des Rates aber keine Steine in den Weg legen. Er verwehrt Gemeinden Live-Übertragungen, die ausschließlich aus den Ratssitzungen berichten, daher nicht. Wie im Falle des Parlamentsfernsehens muss sich die Ausstrahlung dann aber auch auf das zur sachlichen Information über die Ratstätigkeit **Erforderliche** beschränken. Sie darf nicht in einen allgemeinen (unzulässigen) Rundfunkbetrieb mutieren (→ Rn. 28).

II. Verbot einer Rundfunkzulassung für verbundene Unternehmen (S. 2)

35 Um sicherzustellen, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht durch geschickte gesellschaftsrechtliche Gestaltungen doch indirekt und subtil Rundfunk betreiben und damit das Verbot des S. 1 unterwandern, erstreckt der Staatsvertrag sein Verbot auch auf mit ihnen **verbundene Unternehmen** iSd § 15 AktG (S. 2; vgl. auch Amtl. Begr. z. 10. RÄndStV, LT-Drs. RhPf 15/2149, 26; krit. Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 20a Rn. 34). Die Vorschrift knüpft an aktienrechtliche Verbundkonstruktionen an. Diese setzen einen nachhaltigen Einfluss der Partei bzw. der Wählerversammlung oder juristischen Person voraus, um beide Einrichtungen als eine Einheit erscheinen zu lassen: Mehrheitsbeteiligungen (§ 16 AktG), Beherrschungsverhältnisse zwischen abhängigen und herrschenden Unternehmen trotz Minderheitsbeteiligung (§ 17 AktG), Konzernkonstruktionen (§ 18 AktG), wechselseitige Beteiligungen von Unternehmen, die ein Viertel der Anteile des jeweils anderen Unternehmens überschreiten (§ 19 AktG) und Verbindungen durch Unternehmensvertrag (§§ 291, 292 AktG).

36 Praktische Relevanz entfaltet Abs. 3 S. 2 insbes. für die Frage, ob die **Deutsche Telekom AG** eine Zulassung als Rundfunkveranstalter erhalten darf. Der Staat hält an ihr über die bundeseigene KfW und über den Bund eine Minderheitsbeteiligung, die ihm aber angesichts des hohen Streubesitzanteils und der realen Stimmrechtswahrnehmungen eine Hauptversammlungsmehrheit und damit einen **beherrschenden Einfluss** iSd § 17 AktG sichern dürfte. Das steht dann einer Rundfunkzulassung entgegen (zutreffend Beck RundfunkR/Bumke/Schuler-Harms RStV § 20a Rn. 33; anders für den ähnlichen, im Hinblick auf die Hauptversammlungspräsenz aber nicht gleich gelagerten Fall der Broschüre „Einkauf aktuell“ der Deutschen Post AG, BGH NZG 2012, 1033 (1034)). Ähnliches gilt gleichermaßen für kommunal oder staatlich beherrschte Nahverkehrsbetriebe, die ihren Kunden ein eigenverantwortetes Fahrgastfernsehen über in Fahrzeugen und Stationen verbauten Bildschirmen anbieten möchten (v. Lewinski/Gerhold, K&R 2021, 707 (713 f.)). In der Praxis verpachten öffentliche Verkehrsunternehmen derartige Bildschirme daher regelmäßig an Dritte, die das Rundfunkprogramm als Rundfunkveranstalter eigenverantwortlich gestalten (dazu RStV § 20a Stand: 01.03.2015 Edition: 2 Autor: Martini Seite: 9 18.01.2023 10:36:00

v. Lewinski/Gerhold, K&R 2021, 707 (713 f.), die der Frage nachgehen, ob der Verpächter womöglich dennoch materiell als Veranstalter zu qualifizieren ist, wenn er „durch vertragliche Ingerenzmöglichkeiten“ Einfluss auf das Programm nehmen kann).

III. Keine Rundfunkzulassung für ausländische öffentliche oder staatliche Stellen (S. 3)

37 Das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks erstreckt der MStV nicht nur auf nationale juristische Personen des öffentlichen Rechts, sondern auch auf ausländische öffentliche oder staatliche Stellen. Die Vorschrift soll verhindern, dass ausländische öffentliche Stellen durch Ausstrahlung von Rundfunk Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung in Deutschland nehmen. **Öffentliche Stelle** ist – ähnlich wie bspw. in Art. 27 Abs. 2 lit. b DSGVO – jede Einrichtung in der unmittelbaren oder mittelbaren Trägerschaft eines Staates, die – ungeachtet ihrer Rechtsform – direkt oder indirekt Aufgaben der Allgemeinheit, etwa der Daseinsvorsorge, zu dienen bestimmt und insoweit dem Staat zuzurechnen ist. Auch der russische **Auslandssender RT** (ehemals Russia Today), der in Deutschland ein Vollprogramm anbieten möchte (vgl. FAZ vom 26.4.2021, S. 3), fällt kraft seiner Staatsnähe unter diese Voraussetzungen, sodass der Sender in Deutschland keine Rundfunkerlaubnis erhalten kann. Abs. 3 hindert den ausländischen Anbieter jedoch nicht daran, eine Lizenz in einem anderen Mitgliedstaat der Union zu beantragen, die ihn dazu ermächtigt, Inhalte in Deutschland auszustrahlen. Auch § 52 Abs. 2 steht dem nicht entgegen. Denn die Vorschrift erfasst einerseits lediglich den umgekehrten Fall, dass sich ein Anbieter in Deutschland niederlässt aber sein Programm an die Bevölkerung eines anderen Staates richtet. Andererseits muss der Sender beabsichtigen, die medienrechtlichen Bestimmungen des anderen Staates zu umgehen und diese Bestimmungen müssen Gegenstand des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen sein. Die Staatsnähe eines Senders ist jedoch nicht Regelungsgegenstand des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen (→ § 52 Rn. 27 ff.; Art. 24a des Übereinkommens).

D. Ausblick

38 Es sind vor allem die **gesellschaftsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten**, die eine wirksame Festsetzung persönlicher Voraussetzungen für die Ausstrahlung privaten Rundfunks erschweren. Die Landesmedienanstalten stehen jeweils vor der schwierigen Frage, welche juristische Person letztlich Inhaber der Zulassung wird, wer Einfluss auf sie nimmt und ob ihre Staatsferne gewährleistet ist. Dafür sachgerechte und in praxi handhabbare rechtliche Rahmenbedingungen zu entwickeln und hinreichend zu konturieren, ist eine der wesentlichen Zukunftsherausforderungen sowohl des Rundfunkrechts im Allgemeinen als auch des § 53 im Besonderen. Der MStV erzielte insoweit keinen nennenswerten Fortschritt.