


Gericht:	VG Berlin 27. Kammer	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	26.09.2019	Normen:	§ 2 RdFunkStVtr BE, § 20 RdFunkStVtr BE, § 35 RdFunkStVtr BE, § 36 RdFunkStVtr BE, § 38 RdFunkStVtr BE, AVMD- RL
Aktenzeichen:	27 K 365.18		
Dokumenttyp:	Urteil		

Tenor

Ziffer 3 des Bescheides der Beklagten vom 13. Juli 2018 (Az. 118/2018) wird aufgehoben.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils beizutreibenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1

Die Klägerin begehrt die Aufhebung eines Bescheids der Beklagten, mit dem diese drei Internet-Video-Formate der Klägerin – soweit diese als Live-Streams verbreitet werden (im Folgenden: Live-Streams) – als zulassungspflichtigen Rundfunk einordnete und insbesondere deren Veranstaltung und Verbreitung ohne Rundfunkzulassung untersagte.

2

Die Klägerin ist die Muttergesellschaft des A... Konzerns, zu dessen Presseprodukten die „...-Zeitung gehört. Das Format „... verfügt neben einer gedruckten Ausgabe über ein umfangreiches Online-Angebot, das unter w... sowie über verschiedene andere Internetplattformen erreichbar ist. Das Online-Angebot beinhaltet Berichterstattung in Textform sowie in bewegten Bildern (Videos).

Die Klägerin verbreitete seit dem 4. April 2018 die Formate „... und „.... Diese Formate konnten bzw. können zunächst einmal live gestreamt und im Nachhinein auf Abruf konsumiert werden.

„... ist ein Informationsformat zu dem Thema Politik, das jeden Montag um 8 Uhr als Live-Stream angeboten wird und in dem in der Regel Politiker zum tagespolitischen Geschehen befragt werden. Das Format kann über w... und die Facebook-Seiten „... und „... aufgerufen werden; die Verbreitung der Live-Streams auf „YouTube“ wurde Ende Januar 2018 eingestellt, es folgten jedoch noch einige Sonderausgaben, die auf YouTube live gestreamt wurden.

Bei „... handelt es sich um ein Format, in dem über aktuelle Ereignisse aus Politik, Sport und Unterhaltung berichtet wird. Die Berichte werden nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern werktätlich anlassbezogen als „Live-Schaltungen“ zu aktuellen Ereignissen angeboten. Bei „... handelt es sich um das Nachfolgeformat von „..., das einmal werktätlich zu einem festen Zeitpunkt als Live-Stream bereitgestellt wurde. Das Format kann über w..., die Facebook-Seiten „... und „... und den „YouTube“-Kanal von „... aufgerufen werden.

„... war ein Unterhaltungsformat zu dem Thema Sport, in dem der ehemalige Bundesliga-Schiedsrichter T... jeden Samstag um 17:30 Uhr in einem Live-Stream die Schiedsrichterentscheidungen der Samstagsspiele der Fußball-Bundesliga kommentierte und mit den Zuschauern diskutierte. Das Format wurde nach dem Ende der Saison 2017/2018 eingestellt.

Die Verbreitung der Live-Streams über das Internet bietet nach ihrer technischen Ausgestaltung mindestens 500 potenziellen Nutzern die Möglichkeit des zeitgleichen Empfangs. Insbesondere bestehen keine Vorkehrungen, die eine gleichzeitige Verbreitung an mehr als 500 Nutzer technisch ausschließen.

Dem hiesigen Rechtsstreit ging ein Verwaltungsverfahren der Beklagten mit der „...voraus, die bis zum 3. April 2018 für die genannten Live-Streams verantwortlich war. Im Rahmen dieses Verfahrens wurde „... von der Beklagten als zulassungspflichtiger Rundfunk eingestuft. Die Beklagte hörte auch dazu an, dass sie „... und „... als zulassungspflichtigen Rundfunk einstufe. Als Reaktion darauf wurde „...dahingehend modifiziert, dass der Name in „...geändert wurde und das Format nicht mehr zu einer festen Uhrzeit, sondern werktäglich spontan und anlassbezogen als Live-Stream zu aktuellen Ereignissen angeboten wird. Dies wurde der Beklagten mit Schreiben vom 9. Januar 2018 und 13. April 2018 mitgeteilt. Zwar trat die vormals verantwortliche „... der Einstufung der Live-Streams als zulassungspflichtiger Rundfunk entgegen, erklärte sich jedoch auch zu einer Modifizierung von „... und „... bereit.

Am 4. Mai 2018 erließ die Beklagte einen Bescheid gegen die „..., der im Wesentlichen die Veranstaltung und Verbreitung der genannten Live-Streams untersagte, sofern nicht binnen gesetzter Frist ein Antrag auf Zulassung als Rundfunk gestellt werde. Gegen diesen Bescheid erhob die „... als Rechtsnachfolgerin der „... Klage und Antrag auf Eilrechtsschutz. Die Beklagte setzte die Vollziehung des Bescheids aus, als sie feststellte, dass sich der Bescheid wohl nicht an den richtigen Adressaten wandte.

Mit Schreiben vom 1. Juni 2018 hörte die Beklagte die Klägerin zu den Formaten „..., „... und „...an und verwies auf ihre im Bescheid vom 4. Mai 2018 geäußerte Rechtsauffassung, dass es sich bei den Live-Streams dieser Formate um zulassungspflichtigen Rundfunk handle. Mit Schreiben vom 13. Juni 2018 äußerte sich die Klägerin hierzu, indem sie im Wesentlichen auf die Stellungnahme der „... im vorangegangenen Verwaltungsverfahren und die Antragschrift im dortigen Eilrechtsschutzverfahren verwies.

Unter dem 18. Juni 2018 erstellte die Beklagte eine Beschlussvorlage für die 95. Sitzung der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) und leitete diese der ZAK nebst Bescheidentwurf zu. In der 95. Sitzung am 26. Juni 2018 machte

sich die ZAK mit einstimmigem Abstimmungsergebnis (13:0:0) die Begründung des Bescheidentwurfs zu eigen, fasste den Beschluss entsprechend der Beschlussvorlage und beauftragte die Beklagte mit dem Erlass eines entsprechenden Bescheids.

Mit Bescheid vom 13. Juli 2018 stellte die Beklagte fest, dass die Klägerin mit den Live-Streams der Formate „...., „.... und „.... Rundfunk ohne Zulassung veranstalte und verbreite (Ziffer 1 des Bescheids). Ferner beanstandete sie den unter Ziffer 1 des Bescheids festgestellten Verstoß (Ziffer 2 des Bescheids) und wies auf die mögliche Ahndung als Ordnungswidrigkeit bei mindestens fahrlässiger Begehungsweise hin (Ziffer 3 des Bescheids). Darüber hinaus untersagte sie die Veranstaltung und Verbreitung der Live-Streams, sofern nicht bis zum 3. September 2018 ein Antrag auf Zulassung gestellt werde (Ziffer 4 des Bescheids), und setzte eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 5.000,- Euro fest (Ziffer 5 des Bescheids).

Die Beklagte begründete den Bescheid damit, dass die streitgegenständlichen Live-Streams als Rundfunk einzustufen seien, da es sich um lineare, audiovisuelle Informations- und Kommunikationsdienste handle, die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmt seien. Für eine an Wirkmacht orientierte Betrachtung sei es allein bedeutsam, dass der Dienstetyp darauf abziele, aktiv Öffentlichkeit herzustellen. Die Bestimmung zum zeitgleichen Empfang ergebe sich für die fraglichen Live-Streams insbesondere durch die Live-Einbindung bzw. Interaktivität der Zuschauer durch begleitende Chats, Diskussionen und Kommentare. Ferner erfolge die Veranstaltung und Verbreitung entlang eines Sendeplans. Kriterien hierfür seien insbesondere die Regelmäßigkeit, die Häufigkeit, die Aktualität der Live-Streams, ihre vorherige Ankündigung, eine direkte Kommunikation mit dem Publikum oder die Anlegung des Programms auf Fortsetzung. Der Begriff des Sendeplans setze nicht die Zusammenstellung verschiedener Sendungen zu einem Programm voraus. Auch sei ein Sendeplan nicht ausgeschlossen, wenn wöchentlich nur wenige Sendungen verbreitet würden. Die Live-Streams seien auch journalistisch-redaktionell gestaltet. Die Beanstandung und der Hinweis auf eine mögliche Ahndung eines fortgesetzten Verstoßes als Ordnungswidrigkeit seien nicht ausreichend, um die zukünftige Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen der Zulassungspflicht zu sichern, weshalb die

Untersagung als Mittel zur Durchsetzung des Verbots der Veranstaltung und Verbreitung eines Rundfunkprogramms ohne Zulassung angemessen sei. Die Einräumung der Drei-Monats-Frist von der Anhörung bis zur Untersagung erlaube es der Klägerin, ihr Verhalten ohne Zeitdruck an den gesetzlichen Anforderungen auszurichten.

Gegen den Bescheid hat die Klägerin am 15. August 2018 Klage erhoben sowie die Anordnung der aufschiebenden Wirkung beantragt (VG 27 L 364.18).

Sie behauptet, sie erreiche selbst mit „... nur durchschnittlich knapp 3.000 gleichzeitige Zuschauer, für „... liege die durchschnittliche Zahl der gleichzeitigen Zuschauer bei unter 1.500. Dies entspreche nach den für traditionelle Fernsehprogramme geltenden Maßstäben einem durchschnittlichen Zuschaueranteil von weniger als 0,1 % und liege daher unterhalb jeder Relevanzschwelle. Die durchschnittliche Gesamtnutzerzahl des Formats „... habe bei ca. 11.000 gelegen.

Die Klägerin meint, der Bescheid sei schon formell rechtswidrig, da vor dessen Erlass keine ordnungsgemäße Anhörung erfolgt sei, insbesondere weil die Beklagte die zugrundeliegenden Tatsachen nicht korrekt und vollständig ermittelt habe (insbesondere die Zuschauerzahlen der einzelnen Live-Streams). Ferner handle es sich bei den Live-Streams nicht um Rundfunk, weshalb keine Zulassungspflicht bestehe. Sie seien weder „zum zeitgleichen Empfang bestimmt“, noch würden sie „entlang eines Sendeplans“ verbreitet. Sie seien nicht mit traditionellen Rundfunkprogrammen vergleichbar, sondern nach Erscheinungsform und Zielsetzung eher traditionell zulassungsfreien Telemedien und Presseangeboten zuzuordnen. Allen drei Live-Streams sei gemein, dass man sie nur durch explizites Anklicken des „Play-Buttons“ starten könne. Der Bescheid sei ohne die Möglichkeit für die Klägerin erfolgt, die beanstandeten Live-Streams zu modifizieren, obgleich redaktionelle Anpassungen angekündigt und für „... bereits umgesetzt worden seien. Bei „... handle es sich nur noch um

spontan-anlassbezogene Live-Streams zu aktuellen Ereignissen. Die einzelnen Videos seien inhaltlich nicht aufeinander aufbauend und ein im Voraus festgelegter sendungsübergreifender redaktioneller Plan existiere nicht. Aufgrund einer reinen ex post-Betrachtung könne nicht auf einen solchen geschlossen werden. Auf einen Live-Stream zu einem festen Zeitpunkt sei bewusst verzichtet worden, um die Subsumtion unter den Begriff des Sendeplans zu vermeiden. Eine Auseinandersetzung der Beklagten mit dieser Modifikation sei jedoch nicht erfolgt.

Für die Formate „... und „...sei ebenfalls kein im Voraus feststehender redaktioneller Plan vorhanden. Die einzelnen Live-Streams seien voneinander unabhängig. Es erfolge keine Verbreitung entlang eines Sendeplans, da keines der Formate Teil eines übergreifenden bzw. einheitlichen Bewegtbild-Konzepts sei. Auch gebe es keine zeitlich aufeinander folgenden Sendungen. Bei wöchentlich nur einer Sendung liege kein Sendeplan vor.

Zwar seien die Live-Streams theoretisch zeitgleich empfangbar, würden aber typischerweise wie Abrufangebote konsumiert. Die zeitgleiche Empfangsmöglichkeit sei derart untergeordnet, dass sie für die rechtliche Einordnung nicht maßgeblich sei.

Die vorgelegten Zuschauerzahlen ergäben ein bescheidenes Bild der Wirkungsintensität und seien weit entfernt von jeglichem Fernsehprogramm mit wahrnehmbarer Meinungsbildungsrelevanz. Da im Bescheid jede Ausführung zur Wirkmacht fehle und die nun vorgelegten Zuschauerzahlen zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses noch nicht bekannt gewesen seien, sei eine Ermessensausübung der Beklagten insoweit nicht ersichtlich und könnten Ermessenserwägungen auch nicht nachgeschoben werden.

Die Live-Streams ergänzten das Presseangebot der Klägerin und seien als unterstützende Randbetätigung von der Pressefreiheit umfasst und damit zulassungsfrei. Dies gelte insbesondere dann,

wenn diese audiovisuellen Angebote im Vergleich zu den Pressetätigkeiten eine untergeordnete Rolle einnehmen. Sofern die Live-Streams in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit fielen, sei auch insoweit eine zulassungsfreie Nutzung geboten, da die durch Knappheit der Übertragungskapazitäten und den hohen finanziellen Aufwand bedingte Sonderstellung des Rundfunks bei einer Verbreitung über das Internet entfalle. Insofern könne ein präventives Zulassungserfordernis keinen Beitrag mehr zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit leisten.

Jedenfalls sei der Bescheid ermessensfehlerhaft, da die angeordneten Maßnahmen unverhältnismäßig seien. Auf Ebene der Landesgesetzgeber werde nämlich eine Anpassung der Zulassungsvorgaben konkret beabsichtigt, sodass für die streitgegenständlichen Live-Streams bald keine Zulassung mehr erforderlich sein werde. Ferner sei die Frist bezüglich der bedingten Untersagung zu kurz bemessen. Diese müsse drei Monate ab Bekanntgabe der Feststellung der Rundfunkeigenschaft betragen. Vorliegend seien jedoch lediglich drei Monate ab dem Zeitpunkt der Anhörung gewährt worden.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 13. Juli 2018 (Az. 118/2018) aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte ist der Auffassung, die Klägerin habe die Zuschauerzahlen falsch berechnet und ihre Schlussfolgerungen seien nicht plausibel. Vorsorglich ergänzt sie die Ermessenserwägungen des Bescheids dahingehend, dass die Aufsichtsmaßnahmen auch mit Blick auf die Meinungsbildungsrelevanz der Live-Streams geeignet, erforderlich und angemessen seien, um die zukünftige Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu sichern. Die Live-Streams wiesen eine erhebliche Reichweite und Wirkungsintensität auf, die mit den Angeboten des traditionellen Fernsehrundfunks vergleichbar seien. So erreichten die klägerischen Sendungen zu Ereignissen mit besonders hohem öffentlichem Interesse ähnlich hohe Zuschauerzahlen wie Formate kleinerer Fernsehsender zu denselben Ereignissen. Beispielhaft habe „... mit der WM-Kader-Vorstellung insgesamt 739.046 Zuschauer und mit der Hochzeit im britischen Königshaus 1,270 Mio. Zuschauer erreicht. Die Meinungsbildungsrelevanz der von bekannten Journalisten des Springer-Konzerns professionell gestalteten Live-Streams werde durch die thematische Schwerpunktsetzung auf gesellschaftliche und politische Themen verstärkt. Auch die crossmediale Verflechtung der unter der Marke „... veranstalteten Angebote erhöhe deren publizistische Wirkung.

Für die Einordnung als Rundfunk sei es unerheblich, dass es für „... keinen festen Programmplatz gebe, die Live-Streams nicht automatisch mit Seitenaufruf starteten und der tatsächliche Übertragungsbeginn regelmäßig erst mehrere Minuten nach dem etwaig angekündigten Zeitpunkt liege. Das Kriterium eines Sendepfandes werde von allen drei Formaten erfüllt.

Für den zeitgleichen Empfang komme es nur auf die Bestimmung im Allgemeinen an, die überwiegende Nutzung sei unerheblich.

Darüber hinaus finde sich für die von der Klägerin angeführte Einstufung des Presserechts als spezielleres Recht kein Anhaltspunkt im Gesetz, sodass kein Widerspruch zur presserechtlichen Zulassungsfreiheit bestehe.

Es liege auch kein Ermessensfehler vor. Es sei allein die aktuelle Ausgestaltung der Live-Streams zu Grunde zu legen, da die angekündigte Weiterentwicklung durch die Veranstalterin zeitlich, im Umfang und hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung so vage sei, dass sie zu keiner anderen Entscheidung habe führen können.

Eine Unverhältnismäßigkeit der aufsichtsrechtlichen Maßnahmen folge auch nicht aus der angeblich unmittelbar bevorstehenden Änderung der gesetzlichen Grundlagen, die eine Zulassungspflicht der streitgegenständlichen Angebote ausschließe. Eine Gesetzesänderung sei vor dem Hintergrund der bereits einige Jahre andauernden rechtspolitischen Diskussion zur Zulassungspflicht gerade nicht konkret absehbar und könne daher nicht Grundlage einer behördlichen Entscheidung sein.

Dem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz hat die Kammer mit Beschluss vom 19. Oktober 2018 - VG 27 L 364.18 - überwiegend stattgegeben. Mit Beschluss vom 2. April 2019 - OVG 11 S 72.18 - hat das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg die hiergegen gerichtete Beschwerde der Beklagten zurückgewiesen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Streitakte sowie des Verwaltungsvorgangs der Beklagten verwiesen, die vorgelegen haben und Gegenstand der Entscheidungsfindung waren.

A. Die Klage hat überwiegend keinen Erfolg.

I. Die Klage ist als Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - statthaft und auch im Übrigen zulässig.

Die von der Beklagten getroffenen Maßnahmen im angegriffenen Bescheid sind Verwaltungsakte im Sinne von § 35 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes - VwVfG -. Ziffern 1 und 2 des Bescheids beinhalten als sog. feststellende Verwaltungsakte die Feststellung (Ziffer 1) und Beanstandung (Ziffer 2) eines Rechtsverstößes, sind jedoch nicht vollstreckungsfähig (vgl. Stettner in Hartstein/Ring/Kreile/ Dörr/Stettner/Cole/Wagner, HK-RStV/JMStV, 68. Auflage 2016, § 38 RStV Rn. 10). Der Hinweis auf das Ordnungswidrigkeitsrecht in Ziffer 3 des Bescheids entspricht nach seiner äußeren Gestaltungsform und dem objektiven Empfängerhorizont einem Verwaltungsakt. Er ist daher jedenfalls ein Verwaltungsakt im prozessualen Sinn, nämlich im Sinne der § 42, §§ 68 ff. und § 113 VwGO, auf den die allgemein für Verwaltungsakte gegebenen Rechtsschutzmöglichkeiten anwendbar sind (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage, § 35 Rn. 16 m.w.N.; v.Alemann/ Scheffczyk in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK, 40. Edition Stand 1. Juli 2018, VwVfG, § 35 Rn. 41 f.; s.a. LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 2. September 2011 - L 23 SO 147/11 B ER - juris Rn. 87). Die Untersagung in Ziffer 4 des Bescheids enthält einen vollstreckungsfähigen Unterlassungsbefehl (vgl. Stettner in Hartstein/Ring/

Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, HK-RStV/JMStV, 68. Auflage 2016, § 38 RStV Rn. 11). Ziffer 5 des Bescheids hat ebenfalls Verwaltungsaktqualität.

Die Verwaltungsakte haben sich auch nicht gemäß § 43 Abs. 2 VwVfG teilweise dadurch erledigt, dass die Klägerin das Format „...Ende der Saison 2017/2018 eingestellt hat, denn die Wirksamkeit der Maßnahmen ist auch diesbezüglich nicht entfallen (vgl. Kopp/Ramsauer, 20. Auflage 2019, § 43 VwVfG Rn. 41 ff.). Die Maßnahmen behalten vielmehr ihren Regelungszweck, der Klägerin ihr rechtswidriges Verhalten in der Vergangenheit vor Augen zu führen und für die Zukunft die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu sichern (vgl. VG Hamburg, Urteil vom 21. August 2013 - 9 K 1879.12 - juris Rn. 45). Der Verwaltungsakt dient somit weiterhin der Verwehrung der – theoretisch jederzeit möglichen – Wiederaufnahme der Live-Streams durch die Klägerin (vgl. VG Hamburg, Urteil vom 4. Januar 2012 - 4 K 262.11 - juris Rn. 37, 78). Dass sie an der Weiterführung des Formats aus anderen Gründen kein Interesse haben mag, reicht demgegenüber nicht aus (vgl. Decker in Posser/Wolff, BeckOK, § 113 VwGO Rn. 84).

II. Die Klage ist jedoch nur zu einem kleinen Teil begründet.

Ziffer 3 des angegriffenen Bescheids ist rechtswidrig, weil die Beklagte den bloßen Hinweis auf das Ordnungswidrigkeitsrecht unzulässig in die Form eines Verwaltungsakts gekleidet hat (unter 1.). Im Übrigen ist der angegriffene Bescheid rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO (unter 2.).

1. Die Maßnahme in Ziffer 3 des Bescheids ist rechtswidrig.

Der Hinweis auf das Ordnungswidrigkeitsrecht gibt lediglich die Rechtsmeinung der Beklagten bekannt, ihm fehlt es an der für einen Verwaltungsakt gemäß § 35 Satz 1 VwVfG erforderlichen

Regelungswirkung (vgl. Stettner in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, HK-RStV/JMStV, 68. Auflage 2016, § 38 RStV Rn. 9; s. a. Seite 3 des Protokolls der 95. Sitzung der ZAK, wonach der Hinweis auf die Ordnungswidrigkeit nicht in den Beschlusstenor gehöre). Ein bloß formeller Verwaltungsakt ist ohne weitere Sachprüfung aufzuheben (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/ Sachs, VwVfG, 9. Auflage, § 35 Rn. 16 m.w.N.).

2. Die Maßnahmen in den Ziffern 1, 2, 4 und 5 des Bescheids sind rechtmäßig.

a) Rechtsgrundlage für die Feststellung des Verstoßes gegen § 20 Abs. 1 Satz 1 des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien vom 31. August 1991 (GVBl. S. 309), in der hier maßgeblichen, nämlich im Zeitpunkt der Bekanntgabe des angefochtenen Bescheids geltenden Fassung durch den 21. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 5./18. Dezember 2017 (GVBl. 2018, S. 374; Rundfunkstaatsvertrag - RStV -) durch die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk ohne Zulassung (Ziffer 1 des Bescheids), die Beanstandung dieses Verstoßes (Ziffer 2 des Bescheids) und die Untersagungsverfügung (Ziffer 4 des Bescheids) ist § 38 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 RStV i.V.m. § 20 Abs. 1 Satz 1 RStV. Die streitgegenständlichen Live-Streams der Klägerin sind sog. bundesweite Angebote, sodass für sie gemäß § 39 Satz 1 RStV die Maßnahmen in § 20a bis § 38 RStV gelten (vgl. Stettner in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, HK-RStV/JMStV, 71. Auflage 2017, § 38 RStV Rn. 2).

Anders als die Klägerin zuletzt meint, hat die Beklagte die Maßnahmen nicht auf § 20 Abs. 2 RStV gestützt. Vielmehr hat sie schon im Bescheidtenor auf § 20 Abs. 1 RStV abgestellt. Unerheblich ist demgegenüber, dass sie in ihrer Klageerwiderung auch argumentiert, dass es sich bei den Live-Streams um elektronische Informations- und Kommunikationsdienste handle, die dem Rundfunk zuzuordnen seien und daher gemäß § 20 Abs. 2 RStV einer Zulassung bedürften. Ohnehin kommt es auf die Unterscheidung im Ergebnis nicht an, da sowohl § 20 Abs. 1 Satz 1 RStV als auch § 20 Abs. 2 Satz 1 RStV die Veranstaltung von Rundfunk – ob „klassischer“ Rundfunk oder Informations- und Kommunikationsdienste, die dem Rundfunk zuzuordnen sind – einer Zulassungspflicht unterwerfen. In beiden Fällen ermächtigt

ein Verstoß gegen das präventive Zulassungserfordernis zu einem Einschreiten nach § 38 Abs. 2 RStV. Darüber hinaus sind die jeweils im Rahmen des § 38 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 RStV anzustellenden Ermessenserwägungen vergleichbar.

Rechtsgrundlage für die Festsetzung der Verwaltungsgebühr (Ziffer 5 des Bescheids) ist § 35 Abs. 11 RStV i.V.m. § 1, § 2 der Satzung zur Erhebung von Kosten im Bereich des bundesweiten privaten Rundfunks vom 9. Oktober 2009 (Abl. S. 2518) - Kostensatzung -.

b) Der Bescheid ist insoweit formell rechtmäßig.

aa) Gemäß § 35 Abs. 1 RStV obliegen die Aufgaben nach § 36 RStV der örtlich zuständigen Landesmedienanstalt. Gemäß § 35 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 RStV dient ihr dabei u.a. die ZAK als Organ (vgl. § 35 Abs. 7 bis 10 RStV). Die ZAK war gemäß § 36 Abs. 2 Satz 1 RStV für die Feststellung der Zulassungspflicht in Folge der Rundfunkeigenschaft nach § 20 Abs. 1 Satz 1 RStV (Ziffer 1 des Bescheids) sowie für die Aufsichtsmaßnahmen gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 RStV (Ziffern 2 und 4 des Bescheids) zuständig; letzteres da eine Zuständigkeit der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) gemäß § 36 Abs. 4 RStV nicht gegeben war. Für die Zuständigkeit der ZAK nach § 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 RStV war nicht erforderlich, dass die Klägerin bereits eine Rundfunkzulassung besitzt (vgl. VG Regensburg, Urteil vom 21. Juni 2019 - RO 3 K 18.15 - juris Rn. 35 ff.).

Gemäß § 36 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 RStV war die Beklagte die für die Umsetzung der Aufsichtsmaßnahmen gegenüber der Klägerin örtlich zuständige Landesmedienanstalt (vgl. Ring/Matzneller in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, HK-RStV/JMStV, 71. Auflage 2017, § 35 RStV Rn. 8). Zwar ist sie nicht auf eine externe, bei ihr eingegangene Anzeige, sondern auf eigene Initiative hin tätig geworden. Dem Telos des § 36 Abs. 1 RStV entsprechend ist damit aber ihre örtliche Zuständigkeit begründet.

Aus der Zuständigkeit für die Umsetzung der Aufsichtsmaßnahmen folgt, dass die Beklagte auch zuständige Landesmedienanstalt im Sinne von § 35 Abs. 11 RStV ist und damit ebenfalls für die Erhebung der Verwaltungsgebühr zuständig ist (Ziffer 5 des Bescheids).

bb) Es kann vorliegend dahinstehen, ob die Anhörung vor Erlass des Bescheids ordnungsgemäß entsprechend 28 VwVfG erfolgte, da etwaige Mängel bei der Durchführung der Anhörung jedenfalls gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG durch Nachholung geheilt wurden. Die Anhörung kann dabei gemäß § 45 Abs. 2 VwVfG bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 1. Juni 2012 - 15 A 48.12 - juris Rn. 11; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13. Mai 2014 - 8 B 10342.14 - juris Rn. 14). Jedenfalls im Rahmen des schriftsätzlichen Vorbringens im hiesigen Verfahren hatte die Klägerin ausreichend Gelegenheit, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.

c) Der Bescheid ist insoweit auch materiell rechtmäßig.

aa) Die Maßnahmen in den Ziffern 1, 2 und 4 des Bescheids sind rechtmäßig.

Gemäß § 38 Abs. 2 RStV trifft die zuständige Landesmedienanstalt die erforderlichen Maßnahmen, wenn sie feststellt, dass ein Anbieter gegen Bestimmungen des RStV verstoßen hat (Satz 1). Maßnahmen sind insbesondere Beanstandung, Untersagung, Rücknahme und Widerruf (Satz 2).

Letztlich streitentscheidend ist vorliegend die Beantwortung der Frage, ob die betroffenen Live-Streams gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 RStV als Rundfunk einzustufen sind, da private Veranstalter zur Veranstaltung von Rundfunk gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 RStV einer Zulassung bedürfen. Rundfunk ist gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1

RStV ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst; er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendepfades unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen. Diese Voraussetzungen erfüllen die streitgegenständlichen Live-Streams der Klägerin.

(1) Der Begriff der Linearität entstammt der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste - AVMD-RL -). Dort markiert er die Trennlinie zwischen einem „Fernsehprogramm“ („linearer audiovisueller Mediendienst“, Art. 1 Abs. 1 lit. e) und einem „audiovisuellen Mediendienst auf Abruf“ (Art. 1 Abs. 1 lit. g): Fernsehprogramme stellen Sendungen zum zeitgleichen Empfang auf der Grundlage eines Sendepfades bereit, audiovisuelle Mediendienste auf Abruf bieten diese demgegenüber für den Empfang zu dem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt und auf dessen individuellen Abruf hin aus einem Programmkatalog an (vgl. Martini in Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 25. Edition Stand 01.08.2018, § 2 RStV Rn. 5). Die Bestimmung zum zeitgleichen Empfang und die Ausstrahlung entlang eines Sendepfades sind folglich keine zusätzlichen Merkmale, sondern definieren die Linearität (vgl. Schulz in Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, § 2 RStV Rn. 42).

(2) Unter „Bestimmung zum zeitgleichen Empfang“ ist zu verstehen, dass die Rezipienten keinen Einfluss auf den Zeitpunkt haben, zu dem sie das angebotene Programm empfangen können (vgl. Holznagel in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 4. Auflage 2019, § 2 RStV Rn. 16). Es kommt dabei nur auf die Bestimmung im Allgemeinen an; ob ein großer Teil der Nutzung durch den Rezipienten tatsächlich zeitversetzt erfolgt – etwa weil er selbst aufzeichnet oder aufzeichnen lässt – ist unerheblich (vgl. Schulz in Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, § 2 RStV Rn. 42a). Ein zeitgleicher Empfang liegt auch dann noch vor, wenn die Übertragung allein aus technischen Gründen kurzen zeitlichen Verzögerungen unterliegt (vgl. Begründung zum Zwölften Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge -

12. RÄndStV -, S. 4, in Abgeordnetenhaus von Berlin Drs. 16/2105).

Demnach sind die inmitten stehenden Formate zum zeitgleichen Empfang bestimmt. Alle drei Formate werden bzw. wurden unstrittig als Live-Streams verbreitet, was – im Gegensatz zu einer Bereitstellung von Videos auf Abruf – voraussetzt, dass der Rezipient sich weder den Anfangszeitpunkt der Ausstrahlung aussuchen noch die jeweilige Übertragung vorspulen kann. Dass die benannten Formate nach der Ausstrahlung als Live-Stream auch auf Abruf konsumiert werden können, ändert hieran nichts. Auch ist es nach der obigen Definition unerheblich, ob die Formate überwiegend auf Abruf genutzt werden. Die Klägerin beschreibt selbst am besten, warum es ihr auf die Live-Berichterstattung ankommt: „Der Grund hierfür liegt in dem journalistischen Konzept, das einen möglichst authentischen, unmittelbaren Eindruck von dem Geschehen transportieren möchte. Ein live vom Geschehen berichtender Reporter, der angespannt ist und sich ggf. auch einmal verspricht, vermittelt einen anderen Eindruck als eine aufgezeichnete Berichterstattung [...] Der Beitrag wird dadurch attraktiver und glaubwürdiger“ (Schriftsatz vom 31. Juli 2019, S. 15 f.). Die darauffolgende Aussage der Klägerin, es komme ihr nur auf die geschilderte Gestaltung der Formate, nicht aber auf den zeitgleichen Live-Konsum an, überzeugt die Kammer nicht. Für die Klägerin bestünde die Möglichkeit, die Formate ausschließlich auf Abruf bereitzustellen und auf die Verbreitung als Live-Stream zu verzichten. Dass sie dies nicht tut, zeigt, dass es ihr insoweit gerade auf den zeitgleichen Empfang ankommt. Hierfür spricht auch die Eröffnung von Kommentarfunktionen, die es den Rezipienten ermöglicht, die Inhalte des Programms noch während der laufenden Sendung zu diskutieren. Die Kommentare wurden in dem Format „... teilweise sogar unmittelbar in der laufenden Sendung aufgegriffen, so dass eine direkte Kommunikation mit den Rezipienten stattfand, die nur bei einem zeitgleichen Empfang möglich ist. Für die Subsumtion unter das Tatbestandsmerkmal des zeitgleichen Empfangs kommt es auch nicht darauf an, ob die Rezipienten zum Starten der Sendung einen „Play-Button“ drücken müssen oder die Übertragung der Sendung unmittelbar mit dem Aufruf der jeweiligen Homepage beginnt. Inwieweit die Betätigung eines „Play-Buttons“ zu einem Ausschluss der Bestimmung zum zeitgleichen Empfang führen soll, erschließt sich nicht.

(3) Die in Rede stehenden Bewegtbild- und Tonformate werden durch elektromagnetische Schwingungen verbreitet und sind für die Allgemeinheit bestimmt.

Das Merkmal der Allgemeinheit nimmt ausweislich der Gesetzesbegründung das (frühere) verfassungsrechtliche Rundfunkkriterium der Darbietung auf (vgl. Begründung 12. RÄndStV, S. 4, in Abgeordnetenhaus von Berlin Drs. 16/2105; Holznagel in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 4. Auflage 2019, § 2 RStV Rn. 22; Schulz in Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, § 2 RStV Rn. 42). Danach zeichnet sich Rundfunk gegenüber anderen Medien durch seine besondere Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft aus (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60, juris Rn. 140, s. erg. Schulz in Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, § 2 RStV Rn. 11 ff.), die seine strengere Regulierung rechtfertigen (vgl. Leeb/Seiter, ZUM 2017, 573, 577). Diese sog. Meinungsbildungsrelevanz ist bei der streitgegenständlichen Live-Berichterstattung besonders stark (vgl. Holznagel in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 4. Auflage 2019, § 2 RStV Rn. 10, 18).

(4) Auch ist die Subsumtion unter den Rundfunkbegriff nicht gemäß § 2 Abs. 3 RStV ausgeschlossen, da die Live-Streams weder weniger als 500 potentiellen Nutzern zum zeitgleichen Empfang angeboten werden (Nr. 1) – bei derartigen Angeboten geht die Gesetzesbegründung nicht davon aus, dass das Angebot für die Allgemeinheit bestimmt ist (vgl. Begründung 12. RÄndStV, S. 5, in Abgeordnetenhaus von Berlin Drs. 16/2105) – noch zur unmittelbaren Wiedergabe aus Speichern von Empfangsgeräten bestimmt sind (Nr. 2), nicht ausschließlich familiären Zwecken dienen (Nr. 3) und nicht jeweils gegen Entgelt freigeschaltet werden (Nr. 5).

Da die Formate journalistisch-redaktionell ausgestaltet sind, kommt auch der Ausschlussgrund gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 4 RStV nicht in Betracht. Die streitgegenständlichen Live-Streams der Klägerin beinhalten die klassischen journalistischen Formate Moderation, Kommentar, Reportage, Nachrichtensendung, Talk, Talkshow und Interview, jeweils zu tagesaktuellen Themen und Ereignissen (vgl. Martini in Gersdorf/Paal, BeckOK Informations-

und Medienrecht, 25. Edition Stand 01.08.2018, § 2 RStV Rn. 15; Schulz in Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, § 2 RStV Rn. 56). Vor dem Hintergrund, dass die Klägerin eines der größten Presseunternehmen Europas mit einer sehr bekannten deutschen Tageszeitung ist und nach eigenen Angaben ihre Pressetätigkeit mit den Live-Streams komplementieren will, steht zudem ihre Intention auf Teilhabe am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung außer Frage (vgl. VG Regensburg, Urteil vom 21. Juni 2019 - RO 3 K 18.15 - juris Rn. 50 m.w.N.; VG Regensburg, Urteil vom 18. Oktober 2016 - RO 3 K 14.1177 - juris Rn. 83 m.w.N., bestätigt durch BayVGH, Beschluss vom 12. Dezember 2017 - 7 ZB 16.2346, juris).

Hinsichtlich des Formats „...ist anzumerken, dass selbst die bloße Live-Kommentierung eines Sportereignisses die Voraussetzungen einer journalistisch-redaktionellen Gestaltung erfüllt. Bei der umfassenden Nachbereitung durch T... ist dieses Erfordernis mithin unproblematisch erfüllt (vgl. Martini in Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 25. Edition Stand 01.08.2018, § 2 RStV Rn. 15).

(5) Der Begriff des Sendeplans ist weder im Rundfunkstaatsvertrag noch in der AVMD-RL definiert. Seine Definition ist in der Literatur umstritten, da in der digitalen Welt die Abgrenzung zwischen zulassungspflichtigem Rundfunk und zulassungsfreien Telemedien schwierig geworden ist.

Zur Herleitung des Bedeutungsgehalts des Sendeplans sind die im RStV und in der Richtlinie zu findenden Begriffsbestimmungen heranzuziehen. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 RStV ist ein Rundfunkprogramm eine nach einem Sendeplan zeitlich geordnete Folge von Inhalten. Ein inhaltlich zusammenhängender, geschlossener, zeitlich begrenzter Teil eines Rundfunkprogramms wird nach Nr. 2 als Sendung bezeichnet. In Art. 1 lit. b AVMD-RL wird der Begriff „Sendung“ als eine Abfolge von bewegten Bildern mit oder ohne Ton definiert, „die Einzelbestandteil eines von einem Mediendiensteanbieter erstellten Sendeplans oder Katalogs ist (...)“. Der Anbieter nimmt insofern immer eine redaktionelle Verantwortung für sein Angebot wahr, die von den Nutzern nicht beeinflusst werden kann (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. c AVMD-RL). Der

Begriff des Sendeplans setzt voraus, dass der Rundfunkanbieter die einzelnen Sendungen seines Programms in einer gewissen Reihenfolge zusammenstellt (vgl. Holznagel in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 4. Auflage 2019, § 2 RStV Rn. 17). Er ist durch ein Zeit- und Ordnungselement gekennzeichnet und bezeichnet eine im Anfangs- und Endzeitpunkt bestimmte, zeitlich durch einen redaktionellen Plan geordnete Abfolge der ausgestrahlten Programminhalte, auf die der Nutzer weder zeitlich noch inhaltlich Einfluss nehmen kann (vgl. Martini in Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 25. Edition Stand 01.08.2018, § 2 RStV Rn. 6d).

Die herangezogenen Vorschriften geben dabei keine Auskunft über die erforderliche Länge des Programms oder die Zahl der erforderlichen Sendungen. Teilweise wird vertreten, dass bei einer einzigen Sendung, die zu einem vom Veranstalter bestimmten Zeitpunkt ausgestrahlt wird (bzw. in einer Schleife rotiert), noch nicht von einem Sendeplan gesprochen werden könne (vgl. Schulz in Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, § 2 RStV Rn. 42c), da das Vorliegen eines solchen eine Chronologie des inhaltlichen Ablaufs und damit regelmäßig mindestens zwei Sendungen impliziere (vgl. Martini in Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 25. Edition Stand 01.08.2018, § 2 RStV Rn. 5). Allerdings könne ein Sendeplan bereits dann vorliegen, wenn es zwar nur eine Sendung gebe, aber weitere geplant seien bzw. aus dem Konzept deutlich werde, dass die Ausstrahlung kein Einzelfall bleiben werde (vgl. Martini in Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 25. Edition Stand 01.08.2018, § 2 RStV Rn. 5, 6d). In besonderem Maße sei dann jedoch zu prüfen, ob das Format journalistisch-redaktioneller Art ist (vgl. Schulz in Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, § 2 RStV Rn. 42c).

Es ist ferner streitig, ob das Vorliegen eines Sendeplans voraussetzt, dass die Sendungen unmittelbar aufeinander folgen müssen. Teils wird vertreten, dass dies für die rundfunkrechtliche Regulierung erforderlich sei, da gerade eine programmlich vorbestimmte, kontinuierlich ablaufende Bewegtbild- oder Toninszenierung aufeinander folgender Inhalte eine mit hoher Authentizität ausgestattete künstliche Welt schaffe, die die Rezipienten einbinde und ein besonderes Regulierungsbedürfnis, das den Rundfunk auszeichne, schaffe. Ein Sendeplan erfordere ein aus mehreren Teilen bestehendes Gesamtprogramm, wobei

hierunter eine fernsehähnliche Gestaltung zu verstehen sei (vgl. Bodensiek/Walker, MMR 2018, 136, 139). Bei kurzen Programmen mit mehreren Sendungen müsse man nach dem Sinn und Zweck fragen, ob der Typus aus Sicht des Rezipienten mit einem traditionellen Rundfunkprogramm vergleichbar sei und deshalb die Einordnung als Rundfunk rechtfertige (vgl. Schulz in Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, § 2 RStV Rn. 42c).

Auch ist fraglich, ob die Verbreitung einzelner linearer Sendungen aus dem Rundfunkbegriff auszunehmen ist und diese als Ansammlung linear verbreiteter Einzelsendungen zu sehen sind (vgl. Ferreau, ZUM 2017, 632, 633 f., a.A. Bornemann, ZUM 2013, 845, 849).

Weiter soll die öffentliche Programmankündigung für das Vorliegen eines Sendeplans sprechen, wobei wiederum ein unregelmäßiger Turnus von Sendungen gegen das Vorliegen eines solchen spreche (vgl. Leeb/Seiter, ZUM 2017, 573, 576). Ein Sendeplan könne vorliegen, wenn das Angebot nur einmal im Monat, dafür aber regelmäßig verbreitet werde (vgl. Schröder, ITRB 2013, 65, 66).

Ob ein Sendeplan bei Live-Streams von Veranstaltungen mit mehreren aufeinanderfolgenden, nicht redaktionell begleiteten Programmpunkten, wie etwa bei der Übertragung von Sportereignissen, vorliegt, ist ebenfalls umstritten. Hier präsentiert der Anbieter die Inhalte zwar in einer zeitlich geordneten Abfolge, die Auswahl und zeitliche Staffelung wird aber durch das Veranstaltungsprogramm vorgegeben. Während teilweise von einem Sendeplan ausgegangen wird (vgl. Holznagel in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 4. Auflage 2019, § 2 RStV Rn. 18), müsse nach anderer Ansicht der Rundfunkveranstalter aufgrund seiner redaktionellen Verantwortung auch die zeitliche Folge der Inhalte planen (vgl. Martini in Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 25. Edition Stand 01.08.2018, § 2 RStV Rn. 5, 6b).

Nach Auffassung der Kammer liegt bei einer einzelnen, isolierten, rein anlassbezogenen und nicht auf Fortsetzung angelegten

Sendung kein Sendeplan vor (vgl. Holznagel in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 4. Auflage 2019, § 2 RStV Rn. 18). Demgegenüber liegt ein Sendeplan jedenfalls dann vor, wenn die inhaltliche und zeitliche Abfolge weiterer Sendungen erkennbar beabsichtigt ist, mithin Teil des redaktionellen Konzepts des Formats ist. Indizien hierfür sind die Häufigkeit und Regelmäßigkeit der jeweiligen Live-Streams (vgl. Schröder, ITRB 2013, 65, 66; Leeb/Seiter, ZUM 2017, 573, 576). Entgegen der Auffassung der Klägerin führt dies nicht zu einer unzulässigen ex post-Betrachtung, sondern ermöglicht vielmehr eine realistische Einschätzung, ob ein Live-Stream weiterhin auf Fortsetzung angelegt ist. Nicht erforderlich ist dabei, dass mehrere Sendungen unmittelbar aufeinander folgen (vgl. VG Regensburg, Urteil vom 21. Juni 2019 - RO 3 K 18.15 - juris Rn. 42 und 45; VG Regensburg, Urteil vom 18. Oktober 2016 - RO 3 K 14.1177 - juris Rn. 78, bestätigt durch BayVGH, Beschluss vom 12. Dezember 2017 - 7 ZB 16.2346, juris). Als klassischer Ausdruck der Linearität ist vielmehr entscheidend, dass die Zuschauer selbst – anders als bei Abrufformaten – keinen Einfluss auf den zeitlichen Ablauf haben (vgl. Bornemann, K&R 2019, 377, 378; Schröder, ITRB 2013, 65, 66). Ob die Länge der Formate sich auf das Vorliegen eines Sendeplans auswirkt, kann vorliegend dahinstehen, da die Live-Streams der Klägerin der Länge klassischer Nachrichten- und Unterhaltungsformate entsprechen oder sogar darüber hinausgehen.

Lediglich der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass der von der Klägerin zitierte, indes in der Umsetzung noch nicht absehbare aktuelle „Diskussionsentwurf eines `Medienstaatsvertrags`“ eine Änderung des Rundfunkbegriffs als solchem nicht vorsieht (vgl. Bornemann, K&R 2019, 377, 378). § 2 Abs. 2 Nr. 1a dieses Entwurfs enthält aber eine Definition des Begriffs Sendeplan: „Sendeplan ist die auf Dauer angelegte, vom Veranstalter bestimmte und vom Nutzer nicht veränderbare Festlegung der inhaltlichen und zeitlichen Abfolge von Sendungen“ (Rundfunkkommission der Länder, Diskussionsentwurf für einen „Medienstaatsvertrag“, Stand Juli 2019, S. 7, https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/MStV-E_Synopse_2019-07_Online_.pdf, zuletzt aufgerufen am 13. September 2019).

Nach dem zuvor zu den geltenden Vorschriften ausgeführten Maßstab liegt hinsichtlich der streitgegenständlichen Live-Streams ein Sendeplan vor.

(aa) Das Format „... ist und das Format „... war inhaltlich entsprechend den Anforderungen eines Sendepfandes aufgebaut. Das Format „... besteht insbesondere aus Interviews von Politikern zum tagespolitischen Geschehen, das Format „...bestand prägend aus der Kommentierung der Fußball-Samstagsspiele durch den ehemaligen Bundesliga-Schiedsrichter T.... Damit ist bzw. war ein von der Klägerin vorgegebener „roter Faden“ im Sinne eines strukturierten Ablaufs von Inhalten klar erkennbar (vgl. VG Regensburg, Urteil vom 21. Juni 2019 - RO 3 K 18.15 - juris Rn. 45; VG Regensburg, Urteil vom 18. Oktober 2016 - RO 3 K 14.1177 - juris Rn. 78, bestätigt durch BayVGh, Beschluss vom 12. Dezember 2017 - 7 ZB 16.2346, juris).

Den Sendungen liegt bzw. lag auch zeitlich eine klare Struktur zugrunde, nämlich, dass sie einmal wöchentlich zu einem festen Zeitpunkt als Live-Stream angeboten werden bzw. wurden. Darauf, ob das Format direkt auf w... eine eigene Seite oder einen festen Programmplatz auf Facebook oder YouTube hat, kommt es hingegen nicht an, solange die Live-Streams – wie hier – unproblematisch der Klägerin zurechenbar sind bzw. waren.

(bb) Auch das Format „... erfüllt die Voraussetzung „entlang eines Sendepfandes“, obwohl es – anders als die beiden anderen Formate – keinen festen Programmplatz hat, sondern jeweils nur anlassbezogen und zu unterschiedlichen Zeiten werktäglich live gestreamt wird. Auch bei „... ist nämlich die inhaltliche Abfolge der Sendungen unzweifelhaft von der Klägerin bestimmt. So mag sie die Sendungen zwar an nicht vorab feststehenden Ereignissen ausrichten, dahinter steht jedoch die journalistisch-redaktionelle Planung, jeweils einen besonders tagesaktuellen Anlass zum Gegenstand der Sendung zu machen.

Auch die zeitliche Abfolge von „... folgt einem Sendepfand im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 RStV. Die Angaben und Unterlagen sowohl der Beklagten als auch der Klägerin belegen, dass das Format – mit allenfalls sehr seltenen Ausnahmen – werktäglich gesendet wird (vgl. Schriftsatz der Klägerin vom 31. Juli 2019, Anlage K3 [„täglich jeweils spontan-anlassbezogen“; Schriftsatz der Beklagten vom 2. September 2019, Anlage B1). Mithin liegt auch diesem Format der zeitliche Plan einer täglichen

Sendung von montags bis freitags zugrunde. Die Kammer ist dabei der Überzeugung, dass die Abfolge weiterer Sendungen jeweils beabsichtigt ist – allein schon wegen der notwendigen personellen und technischen Organisation – und es nicht jeden Werktag aufs Neue „spontan“ zu einer Sendung kommt. Vielmehr entspricht es ersichtlich dem journalistisch-redaktionellen Konzept der Klägerin, „... als regelmäßiges, werktägliches Nachrichtenformat zu etablieren, mit dem sie kommunikative Öffentlichkeit herstellt und insoweit mehr Verlässlichkeit bietet als ein tatsächlich rein spontanes Format. Die Abfolge der einzelnen Sendungen ist auch nicht „fremdbestimmt“, wie etwa bei der Übertragung von Sportereignissen, sondern folgt einer redaktionellen Entscheidung (vgl. Martini in Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 25. Edition Stand 01.08.2018, § 2 RStV Rn. 5, 6b). Für die Annahme eines Sendeplans spricht auch, dass eine Programmankündigung über Push-Nachrichten erfolgt (vgl. Leeb/Seiter, ZUM 2017, 573, 576), wenn auch erst unmittelbar nach Beginn des jeweiligen Live-Streams. Diese Nachrichten können von Nutzern direkt auf den mobilen Endgeräten empfangen werden, auf denen auch die Live-Streams konsumiert werden können, sodass der Anreiz zum „Einschalten“ eher noch größer sein dürfte als bei klassischen Programmzeitschriften.

(cc) Lediglich der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass – eine entsprechende Erforderlichkeit unterstellt – auch eine umfassende Gesamtabwägung für die Subsumtion aller drei Formate unter den Begriff des Sendeplans spricht (vgl. Holznagel in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 4. Auflage 2019, § 2 RStV Rn. 44 unter Hinweis auf die Abwägungskriterien der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten [DLM] – je mehr und je stärker ein Angebot diese erfüllt, desto rundfunktypischer sei ein Dienst). Das Merkmal der Darbietung ist nämlich seit dem 12. RÄndStV nicht mehr Tatbestandsmerkmal von § 2 RStV, sondern fällt – wie oben dargelegt – allenfalls unter das Tatbestandsmerkmal „für die Allgemeinheit bestimmt“. Aber selbst wenn der Begriff Rundfunk eine Darbietung im Sinne der Meinungsbildungsrelevanz erfordern sollte, wäre diese bei den streitgegenständlichen Formaten erfüllt, weshalb es auch dahingestellt bleiben kann, ob dieses Merkmal unionsrechtlich geboten ist (vgl. VG Regensburg, Urteil vom 21. Juni 2019 - RO 3 K 18.15 - juris Rn. 48; VG Regensburg, Urteil vom 18. Oktober 2016 - RO 3 K 14.1177 - juris Rn. 81, bestätigt durch BayVGh, Beschluss vom 12. Dezember 2017 - 7 ZB 16.2346, juris).

Hinsichtlich der Breitenwirkung lassen sich auf der Grundlage der von der Klägerin eingereichten Anlagen K 18 und K 19 keine haltbaren, tatsächlichen Feststellungen zu den jeweiligen Zuschauerzahlen der einzelnen Live-Streams treffen. Für „... hat die Klägerin schon keine Zahlen vorgelegt, sondern diese lediglich geschätzt. Für „... hat sie Zahlen zu einer einzigen Kalenderwoche im Mai 2018 vorgelegt, die die Beklagte wohl zu Recht als nicht repräsentativ zurückweist, zumal dort zwei von fünf Sendungen ungewöhnlich lang sind, was die Berechnung der durchschnittlichen Verweildauer von Nutzern verfälschen könnte. Schließlich gibt es – abgesehen von dem Erfordernis von mindestens 500 potentiellen Nutzern in § 2 Abs. 3 Nr. 1 RStV – in der aktuellen Fassung des RStV keine Definition dazu, ab welcher Zuschauerzahl eine besondere Wirkungsintensität bzw. Reichweite anzunehmen ist und auf welche Parameter es zur Berechnung ankommt („durchschnittliche Anzahl gleichzeitiger Zuschauer“ bzw. „gleichzeitige Nutzer“, wie die Klägerin meint, oder „Anzahl der Peak Live Viewer“, auf die die Beklagte abstellen will). Im Ergebnis kommt es darauf aber nicht an, denn selbst bei Wahrunterstellung der von der Klägerin vorgelegten Zuschauerzahlen lassen diese den Schluss auf eine traditionellen Fernsehnachrichtensendungen vergleichbare Wirkungsintensität bzw. Reichweite zu. So ergibt sich aus der von der Beklagten vorgelegten Anlage B 5 beispielhaft für die Sendung der Klägerin zur Hochzeit im britischen Königshaus, dass Sendungen zum selben Thema auf „n-tv“ bzw. „WELT“ fast identische Zuschauerzahlen hatten. Auch die Bekanntheit und der Erfolg der Pressetätigkeit der Klägerin sowie ihre multimediale Präsenz – besonders auch im Bereich Social Media – dürften zur Wirkungsintensität und Reichweite ihrer Live-Streams beitragen.

Wie oben im Rahmen der journalistisch-redaktionellen Gestaltung gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 4 RStV ausgeführt, zeichnen sich alle drei streitgegenständlichen Live-Streams außerdem durch einen besonderen Aktualitätsbezug aus, sodass auch dieses Kriterium erfüllt ist.

Schließlich kommt den Formaten die erforderliche Suggestivkraft zu. Der Klägerin ist zwar zuzugeben, dass eine besonders starke Suggestivkraft eher von aufeinander folgenden Sendungen ausgehen dürfte, da diese in besonderem Maß eine realitätstreue, authentische, künstliche Welt schaffen, in die der Rezipient

eingebunden wird (vgl. Martini in Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 25. Edition Stand 01.08.2018, § 2 RStV Rn. 5). Allerdings geht der Gesetzgeber grundsätzlich davon aus, dass Live-Streams allein aufgrund ihrer Zeitgleichheit ein höheres Einflusspotential auf die öffentliche Meinungsbildung besitzen (vgl. vgl. Dörr in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, HK-RStV/JMStV, 62. Auflage 2015, § 2 RStV Rn. 21). Aus Sicht der Rezipienten sind die Formate außerdem mit einem traditionellen Fernsehprogramm vergleichbar, sodass die Einordnung als Rundfunk gerechtfertigt ist (vgl. Schulz in Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, § 2 RStV Rn. 42c; Bodensiek/Walker, MMR 2018, 136, 139). Die Live-Streams unterscheiden sich hinsichtlich des Aufbaus, der Art und Weise der Berichterstattung, der Professionalität (z.B. Auslandskorrespondenten, Reporter, Kommentatoren, hochkarätige Interviewpartner) – im Unterschied etwa zu Let's Plays, die von den Landesmedienanstalten ebenfalls als Rundfunk eingeordnet wurden (vgl. Bodensiek/Walker, MMR 2018, 136, 136 f.) – nicht von anderen öffentlich-rechtlichen und privaten Nachrichten- und Unterhaltungsformaten. Vielmehr scheinen die Ähnlichkeit und das „In-Konkurrenz-Treten“ mit solchen Angeboten beabsichtigt. Das verfassungsrechtliche Kriterium der Suggestivkraft bzw. Realitätsnähe ist folglich ebenso gegeben wie bei klassischen Nachrichtenprogrammen im Fernsehen. Hinzukommt, dass – insbesondere bei dem Format „... – eine direkte Kommunikation mit dem Publikum erfolgte.

(6) Die Beklagte hat auch ihr Ermessen fehlerfrei ausgeübt, § 114 Satz 1 VwGO.

82

(aa) Die Frage der Zulässigkeit des Nachschiebens von Ermessenserwägungen gemäß § 114 Satz 2 VwGO ist vorliegend nicht entscheidungserheblich, da es nach der Auffassung der Kammer auf eine über die Voraussetzungen des einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffs hinausgehende Abwägung anhand der Kriterien der Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft nicht ankommt.

83

(bb) Ein Ermessensfehler ergibt sich auch nicht aus der Nichtberücksichtigung etwaiger von der Klägerin angekündigter Modifikationen der Live-Streams seitens der Beklagten.

Zutreffend weist die Beklagte darauf hin, dass für die Einstufung der Live-Streams als Rundfunk allein deren aktuelle Ausgestaltung zugrunde zu legen war, zumal die angekündigte Weiterentwicklung so vage gewesen sei, dass sie zu keiner anderen Entscheidung habe führen können.

84

(cc) Die Aufsichtsmaßnahmen sind auch angesichts der möglichen Gesetzesänderung nicht unverhältnismäßig. Eine Bindung besteht nur an die geltende Fassung des RStV und es gebietet schon der Gleichbehandlungsgrundsatz, dass diesbezüglich hinsichtlich der Klägerin keine Ausnahme zu machen ist – zumal die Aufsichtsmaßnahmen bereits im Jahr 2018 ergangen sind und im Übrigen bisher nicht feststeht, dass der Entwurf – und in welcher Fassung er gegebenenfalls – Gesetz wird.

85

(dd) Die Aufsichtsmaßnahmen stellen auch keinen unzulässigen Eingriff in die grundgesetzlich geschützte Pressefreiheit der Klägerin dar. Anders als die Klägerin meint, ist ihr die Verbreitung linearer Informations- und Kommunikationsdienste nicht als Randtätigkeit zu ihrer Pressetätigkeit gestattet. Vielmehr gilt der Gesetzesvorbehalt für Rundfunkaktivitäten unabhängig davon, ob es sich bei dem Rundfunkanbieter um ein Presse- oder sonstiges Unternehmen handelt, und das Zulassungserfordernis ist auch dann gerechtfertigt, wenn keine Frequenzknappheit mehr besteht (BVerfG, Urteil vom 16. Juni 1981 - 1 BvL 89/78 - BVerfGE 57, 295-335, juris Rn. 93, 103).

86

(ee) Schließlich steht die Fristsetzung in Ziffer 4 des angegriffenen Bescheids mit dem Wortlaut des § 20 Abs. 2 Satz 2 RStV in Einklang. Geregelt wird darin der Fall, dass ein Mediendienst materiell dem Rundfunk zuzuordnen ist, der Anbieter jedoch keinen Zulassungsantrag gestellt hat. Auch in diesem Fall hat die ZAK gemäß § 36 Abs. 2 RStV darüber zu entscheiden, ob es sich um Rundfunk handelt, und die zuständige Landesmedienanstalt hat dem Anbieter einen entsprechenden Hinweis zu erteilen. Ab der etwaigen Bekanntgabe der Feststellung der Rundfunkeigenschaft hat der Anbieter unverzüglich einen Zulassungsantrag zu stellen oder innerhalb von drei Monaten den Mediendienst derart anzupassen, dass er dem Rundfunk nicht (mehr) zuzuordnen ist (vgl. Ring/Matzneller in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, HK-

RStV/JMStV, 68. Auflage 2016, § 20 RStV Rn. 14). Vorliegend stellte die Beklagte der Sache nach die Rundfunkeigenschaft gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 RStV fest (Ziffer 1 des Bescheids) und untersagte die Veranstaltung und Verbreitung der streitgegenständlichen Live-Streams, wenn nicht binnen drei Monaten ab Anhörung der Klägerin ein Zulassungsantrag gestellt werde (Ziffer 4 des Bescheids). Entgegen der Auffassung der Klägerin wurde damit keine gesetzliche Regelfrist verkürzt, sondern – wenn überhaupt – die Frist entsprechend § 20 Abs. 2 Satz 2 RStV verlängert. Die dortige Drei-Monats-Frist bezieht sich nach dem ausdrücklichen Wortlaut auf die Anpassung des Mediendienstes, nicht hingegen auf die Frist zur Stellung eines Zulassungsantrags. Dieser ist laut § 20 Abs. 2 Satz 2 RStV unverzüglich, d.h. ohne schuldhaftes Zögern (vgl. § 121 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs - BGB -), ab Feststellung der Rundfunkeigenschaft zu stellen.

87

bb) Die Maßnahme in Ziffer 5 des Bescheids ist ebenfalls rechtmäßig.

88

Gemäß Nr. I 7 des Kostenverzeichnisses zur Kostensatzung ist für Aufsichtsmaßnahmen nach § 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 i.V.m. § 38 Abs. 2 RStV eine Gebühr im Rahmen von 250,- bis 5.000,- Euro zu erheben. Die festgesetzte Gebühr ist auch angemessen im Sinne von § 2 Abs. 1 Kostensatzung. Ermessensfehler bei der Bestimmung der Höhe der Gebühr sind nicht ersichtlich, § 114 Satz 1 VwGO.

89

B. Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO; angesichts des nur geringfügigen Unterliegens der Beklagten wurden der Klägerin die Kosten ganz auferlegt. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 Satz 2 der Zivilprozessordnung - ZPO -.

90

C. Die Berufung wird wegen grundsätzlicher Bedeutung gemäß § 124a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassen.

