

Koordinatorin des Fachausschusses Regulierung  
Bearbeiter: Nave und AG Gebühren  
Stuttgart, 03.04.2014

Vorlage für die 60. Sitzung der ZAK am 15.04.2014 in München

## TOP 2.2: Künftige Ausgestaltung der Rahmen- gebühren für bundesweite TV-Zulassungen

### Beschlussvorschlag:

Die ZAK trifft für die Kostenerhebung für die Zulassung bundesweit verbreiteten Fernsehens (§ 20a RStV) folgenden

#### **Grundsatzbeschluss:**

Nach § 1 Absatz 1 der Kostensatzung erhebt die Landesmedienanstalt Kosten nach dem Kostenverzeichnis, wobei sich die Höhe der Gebühr nach § 2 Abs. 2 der Kostensatzung in Verbindung mit Ziffer I 1 1.1 des Kostenverzeichnisses richtet und innerhalb eines Rahmens von 5.000 bis 100.000,- Euro liegt.

Im Grundsatz erfolgt die Kostenfestsetzung unter Beachtung des Äquivalenzprinzips nach folgenden Gesichtspunkten:

1. Der Verwaltungsaufwand durch die Befassung der verschiedenen Organe der Landesmedienanstalt wird im Mittel mit 6.000 Euro angerechnet. Wesentliche Abweichungen bei einem höheren oder niedrigeren Aufwand können im Einzelfall zu einer Ermäßigung oder Erhöhung dieses Kostenfaktors führen. Regelmäßig ist von einem niedrigeren Aufwand bei einer Verlängerung einer bestehenden Zulassung oder der Zulassung eines Teleshoppingangebots (keine KEK-Befassung) auszugehen.
2. Der wirtschaftliche Wert der Zulassung bemisst sich primär nach dem (prognostizierten) Umsatz des Durchschnittswirtschaftsjahres. Pro Jahr werden 0.02 Prozent des Umsatzes für die Kalkulation einbezogen.
3. Die kalkulatorischen, sich aus Verwaltungsaufwand und wirtschaftlichem Wert ergebenden Kosten werden – je nach Position des Veranstalters im Markt – nach oben durch vier Deckelbeträge ergänzt:

- a) Veranstalter mit **einem Marktanteil unter 0,5 %**, Pay-TV und Teleshopping (bei beiden mit einem Umsatz von je **unter 10 Mio. € p.a.**) oder Neuzulassungen:  
**15.000,- €**
  - b) Veranstalter mit einem **Marktanteil von 0,5 % bis unter 1 %**, Pay-TV oder Teleshopping mit einem Umsatz zwischen **10 und 50 Mio. €**:  
**30.000,- €**
  - c) Veranstalter mit einem Marktanteil von **1 % bis unter 10 %**, Pay-TV oder Teleshopping mit einem **Umsatz von mehr als 50 Mio. €**:  
**60.000,- €**
  - d) Veranstalter mit einem **Marktanteil ab 10 %**:  
**90.000,- €**
4. Soweit die Prognose es im Einzelfall aufgrund plausibler Parameter (insbesondere Massenattraktivität der Inhalte, hoher Marketingaufwand, hoher technischer Aufwand und Vielzahl der Übertragungswege) mit hoher Wahrscheinlichkeit nahelegt, dass bei Neuzulassungen alsbald die Kategorie b) oder c) erreicht wird, wird bei Überschreiten des entsprechenden kalkulatorischen Betrags die Deckelung entsprechend aus der Kategorie b) oder c) vorgenommen.
5. Die Erhebung von Auslagen (§ 6 des Kostenverzeichnisses) ist neben der Gebührenfestsetzung möglich.

---

## 1. Ausgangssituation

Für die Entscheidung über die bundesweite Zulassung im TV nach § 20a RStV sieht die (gemeinsame) Kostensatzung in ihrem Kostenverzeichnis eine Rahmengebühr von 5.000,- bis 100.000,- Euro vor.

Bislang haben ZAK-Entscheidungen einen Regelgebührenentschluss vom 18. Mai 2010 zugrundegelegt, nach dem im Grundsatz innerhalb der Rahmengebühr differenziert nach dem Zuschaueranteil eine Gebühr von 30.000,- (bei 0-3 % Marktanteil), 60.000,- (3-10 %) und 90.000 (mehr als 10 %) als Regelgebühr aufgerufen wurde.

Diese Festlegung wurde insbesondere von kleinen Veranstaltern als gerade im unteren Bereich zu hoch kritisiert. Die Rechtsbehelfe gegen die Gebührenfestsetzung hatten vor dem VG Berlin Erfolg.

Seit Sommer 2013 hat die ZAK deswegen keine Gebührenentscheidungen mehr getroffen, sondern vorgesehen, die Gebührenbescheide neu und strukturiert zu begründen.

Der Fachausschuss hat die AG Gebühren um eine Vorlage zu einem Grundsatzbeschluss gebeten, die eine nachvollziehbare und rechtskonforme Gebührenfestsetzung für alle Zulassungsfälle ermöglicht. Ausdrücklich nicht Arbeitsauftrag der AG war es hingegen, die Entscheidungen der Kostensatzung hinsichtlich der Rahmengebühr neu zu diskutieren.

---

## 2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die zuständige Landesmedienanstalt hat gemäß § 35 Abs. 11 Satz 1 RStV (bei den bundesweiten Aufgaben) Kosten in angemessenem Umfang zu erheben. Satz 2 enthält die Satzungsbefugnis. Die Grundsätze der Kostensatzung (hier § 2 Absatz 1) entsprechen den allgemeinen Grundsätzen im Kostenrecht wie etwa §§ 3ff des Verwaltungskostengesetzes des Bundes. Danach ist eine Gebühr angemessen, wenn ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Aufwand und wirtschaftlichem Wert besteht (Äquivalenzprinzip).

---

## 3. Künftiger Berechnungsgrundsatz

Festlegung der Kosten:

Die Kostenfestsetzung nach dem Äquivalenzprinzip hat drei Aspekte zu beleuchten: Den Aufwand der Bescheidung, den Wert oder Nutzen dieses begünstigenden VA und die angemessene Relation zwischen diesen beiden Faktoren.

- a) **Aufwand der Bescheidung:** Das Verfahren der Rundfunkzulassung weist verschiedene gesetzliche Verfahrensschritte voraus, die sich in drei Teilbereiche einteilen lassen:
  - aa) Aufwand bei dem Organ Direktor/Präsident: Im Bereich des Exekutivorgans fallen Arbeiten ab der Abgabe des Antrags bei der Landesmedienanstalt an; Vorprüfung und Aufbereitung des Antrags, ggf. Nachfordern von Unterlagen und Informationen, Erstellen einer Beschlussvorlage für die ZAK, Unterlagen für die KEK-Prüfung, schließlich die der Entscheidung nachgelagerte Abfassung und Zustellung der Zulassung.

bb) Aufwand bei dem Organ Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK): Entgegennahme der Vorlage, Einstellung der Vorlage und der Unterlagen in das Datensystem, Einrichtung einer Prüfgruppe, Vorbereitung und Verteilung der Beschlussvorlage an die ZAK-Mitglieder als Tagesordnungspunkt in der Sitzung durch die GGS, Vorbereitung und Entscheidung über die Zulassung durch die ZAK-Mitglieder. Anschließend Information der zuständigen Anstalt über die getroffene Entscheidung.

cc) Aufwand bei dem Organ Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK): Vor- und Nachbereitung der konzentrationsrechtlichen Prüfung durch die Geschäftsstelle, Entscheidung durch die KEK.

Alle drei Teilgebiete weisen einen vergleichbaren und wegen der feststehenden Abläufe recht statischen Arbeitsaufwand auf. So erscheint es gerechtfertigt, diesen bei einem durchschnittlichen Fall mit jeweils durchschnittlich 2.000, gesamt also im Mittel 6.000,- Euro, auf die Gesamtgebühr anzurechnen.

Erleichterungen gegenüber durchschnittlichen Verfahren können an dieser Stelle berücksichtigt werden; so kann etwa bei Teleshopping-Angeboten eine durchschnittliche Reduzierung um etwa 2.000 € kalkuliert werden, weil die KEK-Befassung entfällt. Auch der etwas erleichterte Prüfaufwand bei Verlängerungen kann hier durch maßvolle Ermäßigung honoriert werden.

**b) Wirtschaftlicher Wert der Zulassung für den Veranstalter**

Die Zulassung ist ein begünstigender Verwaltungsakt. Denn mit diesem erlangt er den formalen Status eines Rundfunkveranstalters und kann seiner ansonsten verbotenen Tätigkeit überhaupt erst nachgehen. Der Wert und Nutzen ist erheblich, denn mit der Erlaubnis hat der Veranstalter die Möglichkeit, seine Inhalte gegenüber einem Millionenpublikum zu vermarkten und Umsätze bis in Milliardenhöhe zu generieren. Auf der anderen Seite hängt es stark von der Attraktivität des Inhalts, dem Marketingaufwand und den gebuchten technischen Übertragungskapazitäten ab, welcher Wert sich aus der bundesweiten TV-Erlaubnis schöpfen lässt. Die Palette reicht vom kleinen Nischenprodukt auf dem digitalen Satelliten bis hin zum großen Mainstream-Vollprogramm, das seine Inhalte über alle Übertragungskapazitäten und in HD in den Markt bringt. Aus diesem Grunde ist eine große Spreizung bei der Bewertung des wirtschaftlichen Werts sachgerecht und geboten.

Bei der Anrechnung des wirtschaftlichen Wertes sind objektivierbare Parameter zugrunde zu legen, bei denen zunächst der Umsatz im Fokus steht, im Ergebnis aber noch mit Marktanteil und Übertragungsaufwand abzugleichen ist:

- **(prognostizierter) Umsatz**

Naheliegender ist es, den Umsatz des Veranstalters bei der Bewertung des wirtschaftlichen Wertes in den Blick zu nehmen. Denn der Umsatz gibt unabhängig von der TV-Art (Free-, Pay-TV, Teleshopping) am ehesten den Ansatzpunkt, welcher wirtschaftlicher Wert mit der Zulassung verbunden ist. Jeder Veranstalter hat im Rahmen seines Zulassungsantrags eine Prognose des zu erwartenden Umsatzes abzugeben. Diese Zahlen sind ohnehin bei der Prüfung der Zulassungsfähigkeit einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen. Bei größeren, bereits im Markt aktiven Veranstaltern sind die Bruttowerbeerlöse im Übrigen publiziert, so dass auch hier ein Abgleich erfolgen kann. Bei neuen Veranstaltern können diese Zahlen als Vergleichswert einer Plausibilitätskontrolle zugrunde gelegt werden. Den Umsatz als Bezugswert anzusetzen, hat den Vorteil, dass man sich damit grundsätzlich in Einklang mit den Erwartungen des Veranstalters an den Wert der Erlaubnis bewegt. Der Umsatz ist auch bei allen unterschiedlichen Geschäftsmodellen ein vergleichbarer und objektiver Wert.

- **Marktanteil**

Die bisherige Orientierung am Marktanteil ist grundsätzlich geeignet, kann aber weder Neuzulassungen, noch Pay-TV oder Teleshopping systematisch erfassen.

- **Übertragungsaufwand**

Es macht einen deutlichen Unterschied, ob ein Veranstalter „nur“ über Satellit oder „nur“ über T-Entertain ausstrahlt oder das volle Programm (analoges/digitales Kabel, Satellit, SD und HD) anbietet.

Die Rechtsprechung gibt bei der Kosteneinbeziehung des wirtschaftlichen Wertes einen weitgehenden Spielraum. Er darf den Verwaltungsaufwand um ein Vielfaches übersteigen und findet seine Grenze dort, wo die Höhe der Einbeziehung abschreckende oder die Wirtschaftlichkeit des Unterfangens erdrosselnde Wirkung entfaltet. Insofern sind die Medienanstalten, wenn sie sich in einem mo-

deraten Korridor bewegen, recht frei bei der Festsetzung, sofern sie sich auf Bruchteile des Umsatzes beschränken.

Für die Einpreisung des wirtschaftlichen Wertes wird der Bruchteil von zwei Zehntel Promille des Umsatzes (0,02 %) p.a. zugrundegelegt:

Bei einem Veranstalter, der mit einem Umsatz von 5 Million Euro pro Jahr kalkuliert, wäre ein Kostenanteil aus dem wirtschaftlichen Wert von 1.000 Euro pro Jahr gegeben.

Multipliziert man diesen Wert mit der Dauer der Zulassung, ergibt sich beim Regelfall der zehnjährigen Zulassung ein Wert von (10 x 1.000) 10.000 Euro, der addiert um den angerechneten Verwaltungsaufwand von im Mittel 6.000 Euro einen Gesamtkostenauspruch von 16.000 Euro ergibt.

Bei dieser Kalkulation findet auch die Zulassungsdauer angemessene Berücksichtigung, weil eine kürzere Laufzeit den Kostenauspruch (hinsichtlich des wirtschaftlichen Werts, nicht beim insofern konstanten Arbeitsaufwand) linear senkt. Ein kleiner Neuveranstalter hat es damit auch in der Hand, seine Startkosten zu senken, indem er zunächst nur eine moderate Lizenzlaufzeit beantragt. Soweit eine unbefristete Zulassung beantragt und erteilt wird (Niedersachsen, Berlin-Brandenburg), erscheint es angemessen, den jährlichen Umsatzbruchteil mit dem Faktor 15 zu multiplizieren.

Bei einem Veranstalter mit höherem Umsatz erhöht sich dieses Kostenmodul entsprechend. Allerdings ist bereits bei einem (mittelgroßen) Veranstalter mit einem Jahresumsatz von 50 Millionen Euro das Limit der Rahmengebühr von 100.000 Euro bei zehnjähriger Laufzeit erreicht.

### c) Äquivalenzprinzip

Für diese Fälle bietet das Äquivalenzprinzip sachgerechte Möglichkeiten zur Korrektur. Das Äquivalenzprinzip als Ausfluss des allgemeinen Angemessenheitsgrundsatzes gebietet, dass Verwaltungsaufwand und Einbeziehung des wirtschaftlichen Wertes in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Dies bedeutet nicht, dass beide Faktoren wertmäßig gleich in die Kosten einzufließen haben. Je nach wirtschaftlicher Bedeutung darf der hieraus resultierende Kostenanteil den Verwaltungsaufwand um ein Vielfaches übersteigen, er darf aber nicht außer Verhältnis stehen. Hier ist zu erinnern, dass die Rundfunkerlaubnis grundsätzlich die Möglichkeit von Umsätzen und Gewinnen in mehrstelliger Millionenhöhe er-

möglichst. Insofern darf die Schere zwischen Aufwand und Einpreisung des wirtschaftlichen Werts hier auch weiter auseinanderklaffen als etwa bei einer Gaststättenerlaubnis, bei der behördlicher Aufwand und Umsatzchance näher beieinander liegen. Die Berechnung des Kostenfaktors Wirtschaftlicher Wert darf allerdings nicht ohne angemessenen Bezug auf den Verwaltungsaufwand erfolgen.

Deshalb wird eine **vierstufige Deckelung der Gesamtkosten** anhand der Zuschauermarktanteile bzw. vergleichbarer Werte im Grundsatz eingefügt:

Veranstalter mit einem Marktanteil unter 0,5 %, Pay-TV und Teleshopping (bei beiden mit einem Umsatz von je unter 10 Mio. € p.a.) oder Neuzulassungen: 15.000,- €

Veranstalter mit einem Marktanteil von 0,5 % bis unter 1 %, Pay-TV oder Teleshopping mit einem Umsatz zwischen 10 und 50 Mio. €: 30.000,- €

Veranstalter mit einem Marktanteil von 1 % bis unter 10 %, Pay-TV oder Teleshopping mit einem Umsatz von mehr als 50 Mio. €: 60.000,- €

Veranstalter mit einem Marktanteil ab 10 %: 90.000,- €

Bei Neuzulassungen, die aufgrund ihrer Umsatzprognosen und des betriebenen technischen Aufwands (z.B. Sixx, RTL Nitro) mit Veranstaltern der nächsthöheren Kategorie vergleichbar sind, wird der Deckel der ersten Kategorie nicht angesetzt, sondern ggf. eine Deckelung aus der passenden Kategorie vorgenommen.

Sofern der Verwaltungsaufwand den durchschnittlichen Aufwand erheblich überschreitet, können die Gesamtkosten im Einzelfall angemessen angehoben werden, im Fall der vierten Kategorie bis zur Ausschöpfung des Gebührenrahmens von 100.000,- €.