

Mitteldeutscher Rundfunk
Juristische Direktorin
Prof. Dr. Karola Wille
Kantstraße 71-73
04275 Leipzig

Westdeutscher Rundfunk Köln
Vorsitzender PTKO
Heinz-Joachim Weber
Appellhofplatz 1
50667 Köln

per E-Mail: martin.stadelmaier@stk.rlp.de

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
Herrn Staatssekretär
Martin Stadelmaier
Peter-Altmeier-Allee 1
55116 Mainz

Leipzig/Köln, 04.10.2011

Stellungnahme von ARD und ZDF zum letzten Entwurf des Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen (Stand: 29.08.2011)

Sehr geehrter Herr Stadelmaier,

stellvertretend für ARD und ZDF möchten wir im Vorfeld der nächsten Beratungen auf Länderebene, der bevorstehenden 2. und 3. Lesung im Bundestag und einer möglichen Befassung im Vermittlungsausschuss auf einige Punkte im vorliegenden Gesetzesentwurf zum TKG aufmerksam machen, die unseres Erachtens die Belange des Rundfunks nach wie vor nicht ausreichend berücksichtigen. Dies betrifft insbesondere die Regelungen der Netzneutralität und der Frequenzordnung.

Für den Regelungsbereich der Frequenzordnung möchten wir insbesondere darauf hinweisen, dass wir auf der Ebene der Frequenzzuweisung (§ 53 TKG) neben der Erweiterung der Zustimmungsberechtigung der Länder auch eine Konkretisierung der Verordnungsermächtigung für empfehlenswert halten. So sollte § 53 TKG neben einer Entschädigungspflicht zugunsten der betroffenen Kreise z.B. auch Festlegungen zum Störbegriff, zum Messverfahren und zu den Voraussetzungen eines Schlichtungsverfahrens enthalten. Dies ist unseres Erachtens vor allem dann erforderlich, wenn die Zustimmungspflicht der Länder zur Frequenznutzungsplanaufstellungsverordnung (FreqNPAV) entfallen sollte.

Folgende konkrete Änderungen bzw. Ergänzungen des TKG-E (Stand 29.08.2011) schlagen wir vor:

1. Netzneutralität

Das offene Internet wird zu einem immer wichtigeren Weg für die Verbreitung von audiovisuellen Inhalten. Dies gilt auch für die Programme und Telemedienangebote von ARD und ZDF. Umso bedeutender ist daher die Sicherung und Erhaltung eines offenen Internet und die diskriminierungsfreie Durchleitung unserer Inhalte. Hierzu bedarf es aus Sicht von ARD und ZDF einer Ergänzung der Regulierungsziele im TKG, die eine Sicherung der Netzneutralität sowohl im Hinblick auf den Endnutzer als auch der Inhalteanbieter sichert.

Wir empfehlen folgende Änderung des § 2 TKG-E:

- a) In § 2 Abs. 2 Nr. 1 wird der Satz „Die BNetzA fördert die Möglichkeit der Endnutzer, Informationen abzurufen ihrer Wahl zu nutzen“ gestrichen und wie folgt ersetzt: „Die Endnutzer sind in die Lage zu versetzen, Informationen abzurufen und zu verbreiten sowie beliebige Anwendungen und Dienste zu nutzen.“
- b) In § 2 Abs. 2 Nr. 2 wird Satz 3 wie folgt ergänzt: Sie gewährleistet, dass es im Bereich der Telekommunikation, einschließlich der Bereitstellung von Inhalten, keine Diskriminierungen oder Wettbewerbsverzerrungen oder -beschränkungen durch Behinderungen oder Verlangsamungen des Datenverkehrs gibt.

Darüber hinaus halten wir entsprechend der Beschlussfassung im Bundesrat am 15.04.2011 (Drucksache 129/ 2011) eine Zustimmungspflicht der Länder bei der Verabschiedung der Verordnungen gemäß §§ 45 n und o TKG-E für erforderlich.

2. Sicherung der Rundfunkübertragung als Planungsleitsatz

Entsprechend der Beschlusslage im Bundesrat am 15.04.2011, wonach die Gewährleistung der erforderlichen Übertragungsqualität für den Rundfunk als Planungsleitsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 7 verankert werden sollte, befürworten wir folgende Ergänzung:

Die bisherige Nr. 7 in § 2 Abs. 2 „*Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen, auch unter Berücksichtigung der Belange des Rundfunks*“ wird um folgenden Halbsatz ergänzt: „...insbesondere der Gewährleistung der erforderlichen Übertragungsqualität (Planungsleitsatz).“

3. Regelung des Störbegriffs

Der Entwurf des TKG enthält keine Definition des Störbegriffs. In Übereinstimmung mit der Beschlussfassung der Länder empfiehlt es sich aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, den Störbegriff des Art. 2 Abs. 2 lit. b) der Genehmigungsrichtlinie (2002/20/EG) in § 3 zu definieren und klarzustellen, wann von einer „schwerwiegenden Störung“ sowie einer „wiederholten Unterbrechung“ des Rundfunkempfangs (analog/digital) auszugehen ist. Auch ein Verweis auf die entsprechenden Festlegungen der VO Funk („schädliche Störungen“) wäre hilfreich. Das Vorliegen einer insofern definierten Störung kann Überwachungspflichten der BNetzA nach § 64 TKG-E auslösen. Im Weiteren ist sie auch für die Feststellung der Verträglichkeit von Diensten wesentlich, welche Voraussetzung für die Zuteilung von Frequenzen nach § 55 TKG-E ist.

4. Regelung der Frequenzordnung

Regelungsvorschläge u. a. zu den §§ 52 bis 54, §§ 56 bis 60 TKG-E sind nicht im Gesetzentwurf (Stand 29.08.2011) enthalten. Die folgenden Vorschläge orientieren sich deshalb an den bekannten Vorschlägen der Regierung (Stand 02.03.2011).

Wir halten die Regelungen zur Frequenzordnung für essentiell, um auch in Zukunft den Bedarf des Rundfunks an Frequenzen und deren störungsfreie Nutzung zu gewährleisten. Die mit der parallelen Nutzung von DAB+-Frequenzen eingetretenen Störungen des Kabelempfangs zeigen, dass grundsätzlich ein präventives Vorgehen bei der Zuweisung von Frequenzen für unterschiedliche Dienste empfehlenswert ist. Nur wenn im Vorfeld einer Vergabe von Frequenzen die störungsfreie Koexistenz verschiedener Dienste geprüft wurde, kann unseres Erachtens eine Vergabe und Zuteilung von Frequenzen erfolgen.

Insofern unterstützen wir eine verstärkte Beteiligung der Länder auf allen Stufen der Frequenzordnung von der Planung der Frequenzbereiche bis zur konkreten Frequenz-zuteilung. Das Verfahren der Vergabe der Frequenzen im 800 MHz-Bereich hat gezeigt, dass die Erwartungen der Länder nur unzureichend von der BNetzA berücksichtigt wurden. Dies erklärt auch die Vielzahl der Klageverfahren gegen die Präsidentenkammerentscheidung zur Frequenzvergabe der so genannten Digitalen Dividende. Im europäischen Ausland hat das Vorgehen der BNetzA zu Überlegungen geführt, wie die Vergabe von Frequenzen und etwaige Störsituationen möglichst konsensual gelöst werden können. Dem Vernehmen nach befasst sich in Österreich eine Expertengruppe (Allianz für Rundfunkqualität und Kulturvielfalt) bereits im Vorfeld der Vergabe der Frequenzen im 800 MHz-Bereich an Mobilunternehmen mit Fragen der Störungsproblematik und der finanziellen Kompensation potentiell Betroffener. In Schweden sind die Mobilfunkunternehmen neben der Sicherstellung der Störungsfreiheit des Rundfunkempfangs angehalten, durch rechtzeitige Bekanntgabe von LTE-Rollout-Plänen Störfälle zu vermei-

den und gemeinsam eine Organisation für koordinierte Interferenz-Reports einzurichten.

Für die Zukunft kann durch entsprechende Anpassungen der §§ 53 ff TKG auch in Deutschland Abhilfe geschaffen werden.

a) Frequenzzuweisung

In Übereinstimmung mit dem Ländervorschlag befürworten wir folgende Änderung des § 53 Abs. 1 TKG-E:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, die Frequenzzuweisungen für die Bundesrepublik Deutschland sowie weitere Festlegungen, insbesondere zur Sicherstellung der Störungsfreiheit des Rundfunks, in einer Frequenzverordnung festzulegen. Die Frequenzverordnung bedarf der Zustimmung des Bundesrates. In die Vorbereitung sind die von Frequenzzuweisungen betroffenen Kreise einzubeziehen.“

Um den Schutz des Rundfunkempfangs über ordnungsgemäß geschirmte Kabelanlagen durch das TKG zu ermöglichen, sollten sich die Festlegungen des Abs. 1 auch hierauf erstrecken. Mit Blick auf Störungen des Kabelempfangs von Rundfunkprogrammen sind regulatorische Vorkehrungen im TKG zu treffen, da der Schutz des Rundfunkempfangs über Kabel vor schädlichen Interferenzen aufgrund anderer Frequenznutzungen nicht vom Regelungsbereich des EMVG gedeckt ist. Art. 9 der Rahmenrichtlinie sieht ausdrücklich vor, dass Frequenznutzungen beschränkt werden können, wenn dies der Verwirklichung eines Ziels von allgemeinem Interesse dient. Hierzu zählen nach Art 9 Abs. 4 Unterabsatz 2 der Rahmenrichtlinie auch die Erbringung von Rundfunkdiensten. Insofern ist die Auffassung der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zum Bundesratsbeschluss vom 15.04.2011 zu hinterfragen, die Erfassung des Kabelempfangs im TKG sei europarechtlich unzulässig. Dies würde in letzter Konsequenz bedeuten, den Rundfunkempfang über Kabel schutzlos zu stellen.

Wir empfehlen deshalb in Übereinstimmung mit der Länderposition vom 15.04.2011 folgende Ergänzung des Abs. 1 (gesetzsystematisch ggf. als neuer Absatz in § 53):

„Absatz 1 gilt auch für Frequenznutzungen in und längs von Leitern; für die hiervon betroffenen Frequenzbereiche sind räumliche, zeitliche und sachliche Festlegungen zu treffen, bei deren Einhaltung eine freizügige Nutzung zulässig ist.“

Herr Prof. Ladeur und Herr Dr. Gostomzyk haben in ihren Gutachten *„Von der dienenden Funktion der Telekommunikation für den Rundfunk zur Konfliktbewältigung durch*

Frequenzplanungsrecht“ (s. dort S. 39) empfohlen, auf Basis einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in § 53 TKG in die Verordnung über Frequenzzuweisungen weitergehende Regelungsgegenstände aufzunehmen. Auf dieser Basis könnten die Voraussetzungen für eine gesicherte Koexistenz verschiedener Frequenznutzungen geschaffen werden. Die vom Bundesrat bei der Zustimmung zur FreqBZPV formulierten Erwartungen würden eine gesetzliche Grundlage erhalten und insbesondere auch zur Rechts- und Planungssicherheit der Beteiligten beitragen.

Wir schlagen deshalb für § 53 TKG-E folgende Ergänzung vor:

„Die Verordnung regelt Grenzwerte über die Bestimmung einer funktechnischen Störung von Rundfunksignalen (ggf. auch Gegenstand einer Technischen Richtlinie), Anforderungen an technische Verfahren zur Messung von Störungen, die Voraussetzungen eines Schlichtungsverfahrens zur Beilegung von Konflikten sowie einen Katalog möglicher Ausgleichsmaßnahmen und eine Entschädigungspflicht zugunsten von Rundfunknutzern, Rundfunkveranstaltern, Kabelnetzbetreibern sowie Verwendern von Funkmikrofonen und drahtlosen Produktionsmitteln.“

b) Frequenznutzung

Wird § 53 Abs. 1 hinsichtlich des Regelungsgegenstandes der Verordnung nicht wie zuvor beschrieben konkretisiert, sollte unseres Erachtens dringend an dem Verfahren der FreqNPAV mit der dafür vorgesehenen Zustimmungspflicht der Länder des geltenden § 54 Abs. 3 TKG festgehalten werden, da ansonsten eine wichtige planerische Ebene entfällt und keine Kriterien der Frequenznutzung (Störungsfreiheit u.a.), wie in der FreqNPAV derzeit vorgegeben, mittels einer Verordnung verankert wären. Der BNetzA würden zu weitreichende Kompetenzen eingeräumt.

Durch die von der Bundesregierung geplante Neufassung des § 54 TKG-E würde das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates zur FreqNPAV und die Herstellung des Benehmens mit den Ländern bei der Aufstellung des Frequenznutzungsplans (FreqNP) entfallen. Es bliebe nur noch eine *"Beteiligung der betroffenen Landesbehörden"*, wenn die BNetzA den Frequenzplan als Verwaltungsvorschrift erstellt. Von der Herstellung eines Benehmens bzw. einer qualifizierten Abstimmung zwischen Bund und Ländern wäre nach dem novellierten TKG keine Rede mehr. Den Ländern würde damit ein wesentliches Instrumentarium verloren gehen, um die Ziele der Frequenzplanung oder auch den Inhalt des FreqNP im Sinne des Rundfunks zu beeinflussen. Beispielsweise könnten die Länder im Zustimmungsverfahren zur FreqNPAV verlangen, dass § 2 Abs. 2 Ziff. 4 (durch das bei der Entwicklung des Frequenznutzungsplans insbesondere die Verträglichkeit der Frequenznutzung in den Übertragungsmedien berücksichtigt und aufeinander abgestimmt werden soll) durch ein Verfahren zur Störungsvermeidung bzw. -beseitigung nach dem Vorbild der OFCOM untersetzt wird. Hiermit könnten abstrakte

Vorgaben der FreqBZPV, wie die durch die NB 36 versicherte Störungsfreiheit des Rundfunkempfangs, konkretisiert werden. Genau dies ist Sinn und Zweck des FreqNP. § 3 Abs. 2 FreqNPAV gibt ausdrücklich vor, dass der FreqNP u. a. die Angabe der Funkdienste, denen der jeweilige Frequenzbereich zugewiesen ist, die vorgesehene Frequenznutzung und die Nutzungsbedingungen enthalten soll. Die Frequenznutzung und ihre Bedingungen werden durch technische, betriebliche oder regulatorische Kriterien beschrieben. Zu den Angaben nach § 3 Abs. 2 Satz 1 FreqNPAV können auch Angaben zur Nutzungsdauer, zur Nutzungsbeschränkung und zu geplanten Nutzungen gehören. Mit Abschaffung der zustimmungspflichtigen FreqNPAV würden die Länder gezielte Durchgriffsmöglichkeiten auf Aktivitäten der BNetzA, soweit Belange des Rundfunks berührt sind, verlieren.

Im Einklang mit der Position der Länder befürworten wir in § 54 die Aufnahme eines neuen Abs. 4:

„Vor Beginn des Verfahrens nach Abs. 1 ist unter Beteiligung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie das Einvernehmen mit den betroffenen obersten Bundes- und Landesbehörden herzustellen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Interessen der öffentlichen Sicherheit gewahrt werden und dem Rundfunk die auf der Grundlage der rundfunkrechtlichen Festlegungen zustehenden Kapazitäten für die Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder im Rahmen der Verordnung zur Frequenzzuweisung dem Rundfunk zugewiesenen Frequenzen zur Verfügung stehen.“

c) Frequenzzuteilung

Auf der Ebene der Frequenzzuteilung sollte die Störungsfreiheit vor Zuteilung einer Frequenz geprüft und abgesichert sein. Wir schlagen deshalb entsprechend der Länderposition folgende Änderung des § 55 Abs. 1 vor:

In Abs. 1 Satz 5 werden die Wörter „diese Nutzung keine wesentlichen zeitlichen und räumlichen Nutzungsbeeinträchtigungen erwarten lässt“ durch die Wörter „durch diese Nutzung keine erheblichen Nutzungsbeeinträchtigungen zu erwarten sind“ ersetzt.

Nach der Empfehlung der Gutachter Herr Prof. Ladeur und Herr Dr. Gostomzyk (Gutachten wie vor, dort S. 58) schlagen wir auch eine Ergänzung des § 55 Abs. 5 vor:

Abs. 5 Satz 2 wird wie folgt gefasst und um die Sätze 3 und 4 ergänzt:

Eine Frequenzzuteilung kann ganz oder teilweise versagt werden, wenn die vom Antragsteller beabsichtigte Nutzung mit den Regulierungszielen nach § 2, einschließlich des Planleitsatzes der Störungsfreiheit, nicht vereinbar sind. Sind Belange der Länder betroffen, ist auf der Grundlage der rundfunkrechtlichen Festlegungen das Einvernehmen mit der zuständigen Landesbehörde herzustellen. Das Einvernehmen ist zu erteilen, wenn die Belange des Rundfunks, insbesondere die Gewährleistung von Störungsfreiheit, durch die BNetzA gewahrt sind.

5. Qualifizierte Abstimmung zwischen Bund und Ländern – Herstellung des Einvernehmens

In Einklang mit dem Ländervorschlag gemäß Bundesratsbeschluss vom 15.04.2011 schlagen wir für die §§ 55 Abs. 5 Satz 3, § 57 Abs. 1 Satz 1 und 6, § 58 Abs. 2 Satz 3, § 60 Abs. 2 Satz 3, § 60 Abs. 4, § 63 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 2 TKG folgende Änderungen vor:

Das Wort „Benehmen“ wird in

§ 55 Abs. 5 Satz 3 (s. Vorschlag zuvor unter 4c)
§ 57 Abs. 1 Satz 1 und 6;
§ 58 Abs. 2 Satz 3,
§ 60 Abs. 2 Satz 3,
§ 60 Abs. 4,
§ 63 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 Satz 2 TKG

durch das Wort „Einvernehmen“ ersetzt.

6. Nutzungsbestimmung bei Frequenzvergabe

In den bisherigen Klageverfahren zur Digitalen Dividende steht im Raum, ob und inwieweit die BNetzA verpflichtet ist, vor der Durchführung eines Vergabeverfahrens die allgemeinen Frequenznutzungsbestimmungen einschließlich des Versorgungsgrades bei der Frequenznutzung und seiner zeitlichen Umsetzung verbindlich zu bestimmen oder ob diese Nutzungsbestimmungen auch nachträglich im weiteren Verfahrensgang „auf der Strecke“ geändert werden können.

Aus Gründen der Rechtssicherheit empfehlen wir im Einklang mit dem Ländervorschlag vom 15.04.2011 folgende Änderung des § 61 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 TKG:

Die Regulierungsbehörde hat vor Durchführung eines Vergabeverfahrens die allgemeinen Frequenznutzungsbestimmungen einschließlich des Versorgungsgrades bei der Frequenznutzung und seiner zeitlichen Umsetzung verbindlich zu bestimmen. Das gilt insbesondere, soweit Belange des Rundfunks berührt sind.

7. Zeitpunkt des UKW-Widerrufs und Zuteilungsgebühren für die Verlängerung von Frequenzzuteilungen und beim Wechsel des Sendernetzbetreibers

Die ARD hatte in ihrer Stellungnahme vom 10.11.2010 einen Widerruf von UKW-Frequenzen nicht vor 2022 befürwortet und im Weiteren die Förderung von Mehrnormempfängergeräten für den digitalen terrestrischen Hörfunkempfang angeregt. Die Länder hatten in dem Bundesratsbeschluss vom 15.04.2011 den Widerruf der UKW-Frequenzen bis spätestens 2025 gefordert. In Gesprächen mit der BNetzA wurde deutlich, dass eine Neuzuteilung einer UKW-Frequenz nach einem Frequenzwiderauf, eine Verlängerung einer bisher befristeten Zuteilung bzw. der Wechsel des Sendernetzbetreibers nach § 57 TKG-E erhebliche Folgekosten in Form von Zuteilungsgebühren nach der Frequenzgebührenverordnung nach sich ziehen könnten.

Der aktuelle Entwurf des TKG regelt den Widerruf der UKW-Frequenzen in 2025. Weitergehende Regelungen zum Ausschluss oder zur Ermäßigung der Frequenzzuteilungsgebühren sind in dem aktuellen Entwurfstext des TKG nicht vorgesehen. Insofern befürwortet die ARD folgende Änderung des § 63 Abs. 4:

Im Anschluss an Abs. 4 Satz 1 „Die BNetzA soll Frequenzzuteilungen für den analogen Hörfunk auf Ultrakurzwellen auf der Grundlage der rundfunkrechtlichen Festlegungen der zuständigen Landesbehörde nach Maßgabe des Frequenzplanes mit Ablauf des 31.12.2025 widerrufen.“ werden die Sätze 2 und 3 wie folgt ersetzt:

Auf Antrag wird die BNetzA die Verlängerung einer Frequenzzuteilung nach Maßgabe der rundfunkrechtlichen Festlegungen erteilen. Im Falle einer Verlängerung oder bei einem Wechsel des Sendernetzbetreibers nach § 57 bei ansonsten unveränderten Parametern werden Frequenzzuteilungsgebühren nicht erhoben.

Sollte dieser Regelungsvorschlag im Gesetzgebungsverfahren nicht durchsetzbar sein, ist es aus Sicht der ARD auch vorstellbar, auf die Festlegung eines Abschaltzeitpunktes für den Widerruf von UKW-Frequenzen im TKG zu verzichten. Die Entscheidung über den Zeitpunkt der Beendigung der Verbreitung über UKW würde dann bei den Ländern bzw. konsensual bei allen Marktbeteiligten liegen.

Wesentlich ist jedoch, dass Verlängerungen von Frequenzzuteilungen grundsätzlich nicht als „Neuzuteilungen“ gewertet werden und auch bei einem Wechsel eines Sen-

dernetzbetreibers keine wettbewerblichen Nachteile durch hohe Zuteilungskosten entstehen. Soweit dies nicht in § 63 Abs. 4 TKG-E verankert wird, sollte jedenfalls ein entsprechender Hinweis in der Begründung zum TKG bzw. entsprechende Tatbestände in der Frequenzgebührenverordnung aufgenommen werden.

Wir würden uns freuen, wenn Sie die dargestellte Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die im Wesentlichen mit der Beschlussfassung des Bundesrates übereinstimmt, in den weiteren Beratungen im Länderkreis berücksichtigen würden.

Des Weiteren hoffen wir, dass die Länder die Belange des Rundfunks im laufenden Gesetzgebungsprozess mit Nachdruck vertreten.

Für Fragen stehen wir Ihnen gern auch persönlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


Prof. Dr. Karola Wille


HEINZ-JOACHIM WEBER