

Der Zugang des Rundfunks zu seinen Frequenzen

von Nicola Weißenborn

LEITARTIKEL

Frequenzen sind für den Rundfunk so unentbehrlich wie die Verfügbarkeit von Buchstaben für unsere Sprache. Darüber hinaus waren Rundfunkfrequenzen lange Zeit vor allem knapp, ein Zustand dem die digitale Kompressionstechnik jetzt entgegenwirkt. Deshalb stellt man die Verpflichtung, Frequenznutzungen staatlich genehmigen zu lassen, immer häufiger in Frage. So weit, so bekannt.

Vielen unbekannt ist hingegen wie Frequenzen eigentlich in verschiedenen Ländern verwaltet werden. Nach welchen Regeln teilen Staaten sich diese endliche und Grenzen ignorierende Ressource und wie weisen sie Frequenzen den Nutzern zu? Was bedeutet der Übergang zur effizienteren Digitaltechnik tatsächlich für den auf die Frequenznutzung anwendbaren Rechtsrahmen? Bringt das Aufkommen neuer funkgestützter Systeme auch neue Ansätze zur Frequenzverwaltung mit sich?

Diese IRIS *plus* gibt hierüber kurz und anschaulich Auskunft. Sie informiert Sie über die wesentlichen technischen Gegebenheiten der Frequenznutzung, über die europa- und sogar weltweite Kooperation zugunsten einer sinnvollen Frequenzregulierung sowie über verschiedene nationale Rechtsmodelle für die tatsächliche Vergabe von Frequenzen. Beleuchtet wird auch, in welche Richtung die Digitalisierung die Frequenzdiskussion bewegt.

Straßburg, im Februar 2007

Susanne Nikoltchev

IRIS Koordinatorin

*Leiterin der Abteilung juristische Information
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle*

IRIS *plus* erscheint als Redaktionsbeilage von IRIS, *Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle*, Ausgabe 2007-02



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

76 ALLEE DE LA ROBERTSAU • F-67000 STRASBOURG
TEL. +33 (0)3 88 14 44 00 • FAX +33 (0)3 88 14 44 19
<http://www.obs.coe.int>
e-mail: obs@obs.coe.int

 **Nomos**
Verlagsgesellschaft

WALDSEESTRASSE 3-5 - D-76530 BADEN-BADEN
TEL. +49 (0)7221 2104-0 • FAX +49 (0)7221 2104-27
e-mail: nomos@nomos.de



Der Zugang des Rundfunks zu seinen Frequenzen

Nicola Weißenborn,

Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)

1. Einführung

Wie jedes andere Kommunikationsmittel ist auch der Rundfunk an Übertragungssysteme, sei es Funk oder Kabel, gebunden. Der Zugang zu diesen Übertragungsmedien ist daher eine wesentliche Grundlage für den Rundfunk, ein Zugangsrecht des Rundfunks deshalb weitgehend anerkannt. So gewährt Art. 10 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention ein generelles Zugangsrecht zu Kommunikationsnetzen,¹ das nicht auf bestimmte Kommunikationswege oder Übertragungs- und Empfangsmittel begrenzt ist.² Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) hat ebenfalls ein Recht auf Zugang zu Kommunikationsnetzen anerkannt, allerdings gestützt auf die in Art. 49 EG-Vertrag niedergelegte Dienstleistungsfreiheit.³ Bei beiden Ansätzen ist die Zuerkennung dieser Rechte jedoch nicht schrankenlos. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sieht im Meinungsppluralismus einen weiter gehenden Zweck, der eine Ausgestaltung der Zugangsmodalitäten zu den einzelnen Bestandteilen des Kommunikationsprozesses erforderlich macht. Aus der Perspektive des EuGH lassen Gründe nicht wirtschaftlicher Art, die im öffentlichen Interesse liegen, eine Einschränkung der Grundfreiheit zu. Zum Ausgleich zwischen dem Zugangsrecht des Einzelnen und dem Schutz des Pluralismus der Meinungen heißt es in der Entscheidung Nr. 676/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002:

„Die Funkfrequenzpolitik in der Gemeinschaft sollte zur Gewährleistung des Rechts auf freie Meinungsäußerung beitragen, das die Meinungsfreiheit, das Recht auf Zugang zu beziehungsweise Weitergabe von Informationen und Ideen über Grenzen hinweg sowie die Freiheit und Vielfalt der Massenmedien umfasst.“

Die tatsächliche Notwendigkeit, den Zugang zu den einzelnen Bestandteilen des Kommunikationsprozesses auch rechtlich auszugestalten, wird bei Betrachtung der technischen Voraussetzungen deutlich, die Rundfunkübertragungen überhaupt erst möglich machen. Denn Fernsehen, wie auch Hörfunk, ist sowohl im Fall terrestrischer Verbreitung als auch bei der Übertragung per Satellit oder Kabel auf die Nutzung von Frequenzen angewiesen, also von einer endlichen Ressource abhängig. Gerade im Bereich der klassischen, funkgestützten Verbreitung konkurriert der Rundfunk mit einer Fülle anderer Anwendungen, die ebenso auf Funkwellen basieren – etwa Mobilfunk, Radioastronomie und Navigationsfunk. Das nutzbare Frequenzspektrum ist jedoch nicht nur aus physikalischen Gründen begrenzt; Funkwellen sind auch störanfällig. Eine vollständig freigestellte Nutzung von Frequenzen kann daher leicht zu unerwünschten Ergebnissen führen, wie dies ein viel herangezogenes Beispiel aus den USA in den 1920er Jahren veranschaulicht: Die der Regierung durch Gerichtsentscheid versagte Kompetenz zur Regelung des Frequenzzugangs führte dazu, dass die Funkstationen sich mit immer stärkerer Sendeleistung gegenseitig zu überbieten versuchten, um ihr jeweils eigenes Programm gegenüber anderen durchzusetzen; denn je größer die eigene Funkleistung, desto geringer ist der störende Einfluss anderer Sender. Dieser Zustand wurde erst durch den *Radio Act* von 1927 beendet, der die Kompetenz zur Frequenzverwaltung in die Hände des Wirtschaftsministeriums legte.⁴ Andererseits können aber technische Neuentwicklungen auch die Grenzen des Regelungsbedarfs aufweichen oder verschieben, indem die Ressource „Übertragungsmedium“ an Knappheit verliert. Zwangsläufig betrifft die Verwaltung von Frequenzen damit eine Reihe juristischer Fragen, die von der Sicherstellung der Grundversorgung und der Nutzungsbeschränkungen zur Vermeidung von Interferenzen bis hin zu Fragen des Bestandsschutzes beim digitalen *Switch-over* reichen.

Vor diesem Hintergrund ist es Ziel dieses Beitrages aufzuzeigen, wie der Rundfunkveranstalter seine Frequenz erhält und wer die Maßstäbe hierzu festlegt: Wie werden Frequenzen geordnet, aufgeteilt und am Ende vergeben, durch wen und in welchem Verfahren wird über die Aufteilung von Übertragungskapazitäten bestimmt? Als weiterer Aspekt sollen neue Ansätze und Tendenzen in der Frequenzverwaltung aufgezeigt werden.

2. Technische Voraussetzungen

Um tiefer in die Frage der Frequenzregulierung einzusteigen, ist es sinnvoll, sich zunächst mit den Grundzügen der technischen Gegebenheiten und Voraussetzungen auseinanderzusetzen.

a) Formen der Verbreitung von Rundfunkinhalten

Anders als in seinen Anfängen kann sich der Rundfunk heute (zumindest theoretisch) einer Vielzahl von Übertragungswegen bedienen.⁵ Die klassische Form der Rundfunkübertragung ist die drahtlose Übertragung per Funktechnik auf terrestrischem Weg, später kam die Übertragung mittels Satellit hinzu. Beim terrestrischen Rundfunk gelangt das Sendesignal (in Form elektromagnetischer Wellen⁶) unmittelbar vom Rundfunksender zum Empfänger. Beim Satellitenrundfunk wird ein Satellit von der Erde aus angestrahlt, dieser setzt das empfangene Signal dann auf die entsprechende Sendefrequenzlage um, verstärkt es und strahlt es wieder auf das zu versorgende Gebiet aus. Nahezu immer wird jedoch ein Teil des Weges, den das Informationssignal vom Aufnahmeort bis zum Empfangsgerät nimmt, auch über eine körperliche Leitungsverbindung (etwa Verteilanlagen in Wohnhäusern) zurückgelegt. Beim Kabelfernsehen werden analoge oder digitale Rundfunksignale vollständig über ein Breitbandkabel (Koaxialkabel) vom Einspeisepunkt zum Teilnehmeranschluss übertragen. Es bestehen auch „Mischformen“, in denen beispielsweise per Satellit übertragene Programme zur Versorgung der Haushalte in Kabelnetze eingespeist werden.

b) Frequenzen

Rundfunk wird in allen Fällen, bei terrestrischer und satelliten-gestützter Verbreitung wie auch bei der Verbreitung im Kabelnetz, mittels bestimmter Frequenzen übertragen. Der Begriff „Frequenz“ stammt aus der Physik und bezeichnet die Anzahl der Wiederholungen eines periodischen Vorgangs pro Zeiteinheit. In der Rundfunktechnik sind dies die Schwingungen einer elektromagnetischen Welle pro Sekunde. Neben der in Hertz gemessenen Schwingungsrate spielt bei Funkfrequenzen insbesondere auch der Energiegehalt der Aussendung eine große Rolle. Je größer diese sogenannte Feldstärke oder auch Leistungsflussdichte ist, desto weiter kann sich die Funkwelle unter sonst gleichen Bedingungen im Raum ausbreiten.

Da sich die unterschiedlichen Frequenzen stark in der Art und Weise ihrer Ausbreitung unterscheiden und ihre Nutzbarkeit damit jeweils begrenzt ist, ist ihr Gebrauch für bestimmte Funkdienste in gewisser Weise vorbestimmt. Niederfrequente Funkwellen (Langwellen) breiten sich etwa im Gegensatz zu höherfrequenten (Kurzwellen) gut im Raum aus und sind daher besser für großflächig angebotene Dienste geeignet. Die Zahl der in den unteren Frequenzbereichen ansiedelbaren Nutzungen ist jedoch begrenzt und das gegenseitige Störpotenzial sehr hoch.⁷

Um generell Frequenzen für die Datenübertragung nutzen zu können, muss die zu übertragende Information kodiert werden. Dies



geschieht durch sogenannte Modulationsverfahren. Dabei wird die zu übertragende Information (zum Beispiel Sprache oder Bilder) auf eine Trägerfrequenz „aufmoduliert“, indem etwa die Amplitude, die zeitliche Abfolge oder die Phase der Frequenz bei der Übertragung kurzfristig verändert wird. Die zur Modulation verwendete Technik hat Einfluss auf die Übertragungsrate und damit die Effizienz des Systems.⁸

aa) Besonderheiten der digitalen Übertragung

Während die analoge Funktechnik auf der kontinuierlichen Abbildung von Informationen (akustisch: Luftdruck, visuell: Helligkeitswerte) auf elektromagnetische Wellen basiert, wird bei der Digitaltechnik der zeitliche Verlauf dieser physikalischen Größen als eine Folge von Zahlen dargestellt. Die Digitalisierung bietet so die Möglichkeit, die Prozesse der Informationsverarbeitung zu rationalisieren und zu beschleunigen, und erlaubt daher eine effizientere Nutzung des verfügbaren Frequenzspektrums. Diese beruht unter anderem auf der Möglichkeit der Mehrfachnutzung von Frequenzen (sogenanntes Multiplexing). Ein weiterer Effizienzgewinn ist durch Datenkompressionsverfahren möglich, mit denen die Menge der übertragenen Daten durch Selektion (nach Nutzen) reduziert wird. Derzeit gängige Datenreduktionsverfahren für Audio- und Videosignale sind etwa die Standards MPEG-2 und MPEG-4 (*Moving Picture Experts Group*).⁹ Ein hoher Grad an Effizienz wird erst durch die fortgeschrittene Computertechnik erreicht, die die Erkennung und Verarbeitung der Signale vereinfacht – denn je größer die Anzahl der Schwingungen pro Zeiteinheit (Frequenzhöhe), desto größer die übertragbare Informationsmenge und desto höher der Bedarf an Computerkapazität.¹⁰

bb) Aufteilung von Frequenzen

Um eine ungestörte Kommunikation zwischen Sender und Empfänger ermöglichen zu können, müssen einzelne Übertragungsvorgänge logisch voneinander getrennt werden. Die Situation gleicht bildhaft der Kommunikation in einer Gruppe, welche nur möglich ist, wenn einzelne Sprechvorgänge etwa räumlich oder zeitlich voneinander separiert werden. Beim Funkverkehr werden klassischerweise bestimmte Bereiche des Frequenzspektrums jeweils einzelnen Diensten zugeteilt, sogenannte Frequenzbänder und -kanäle. Für die Übertragung analogen Fernsehens ist jeweils eine Kanalbreite von 7 bis 8 MHz pro Programm nötig. Eine Errungenschaft der Digitalisierung ist die bereits erwähnte Möglichkeit, Frequenzen mehrfach zu nutzen. Während bei analogen Funksystemen lediglich eine Teilung nach Frequenzen (FDMA – *Frequency Division Multiple Access*) oder eine räumliche Trennung von Funkbereichen (SDMA – *Space Division Multiple Access*) möglich ist, können digitale Systeme auch anhand anderer physikalischer Größen als etwa der Frequenz selbst definiert und so gebündelt (Multiplex) werden. Derartige „Kanalzugriffsverfahren“ sind: TDMA (*Time Division Multiple Access* – Zeit) oder CDMA (*Code Division Multiple Access* – Leistung). Soll ein für Übertragungen in analoger Form genutzter Frequenzbereich auf digitale Technik (etwa DVB-T) umgestellt werden, kann dies nur geschehen, wenn der Betreiber des analogen Frequenzbereichs auf die bisherige Nutzung verzichtet.

Die skizzierten Veränderungen der technischen Gegebenheiten behinhalten zugleich neue Herausforderungen an die Regelung der Frequenzverwaltung, sei es hinsichtlich der Umstellung auf digitale Übertragung oder der Bewältigung grenzüberschreitender Aspekte.

3. Frequenzverwaltung

Die meisten Länder folgen dem der Frequenzverwaltung seit langem zugrunde liegenden Prinzip aus Führung und Kontrolle (*command and control*). Danach bestimmt die Frequenzregulierungsbehörde im Detail über die Art der Nutzung, das heißt über die zu verwendende Technologie und die zur Frequenznutzung berechtigten Dienste. Sie legt fest, wer die Frequenz nutzen darf, wie lange und unter welchen Auflagen (etwa Verpflichtungen zum Aus-

bau von Netzen). Es zeigt sich jedoch, dass der Trend zunehmend zu der Alternative hin geht, die Frequenzverteilung zu liberalisieren und den Marktmechanismen zu überlassen. Erste Beispiele hierfür sind etwa Auktionen für Frequenzen insbesondere im Mobil-, aber auch im Rundfunkbereich.¹¹ Noch weitergehend ist der Ansatz der Zweitverwertung (*secondary trading*), der den Handel mit Frequenzen erlaubt und nicht nur einen Wechsel des Lizenzinhabers, sondern auch einen Wechsel der Lizenznutzung beinhalten kann.

a) Status quo

Grundsätzlich wird die Frequenzverwaltung durch die Nationalstaaten wahrgenommen. Da insbesondere Funkfrequenzen jedoch nicht immer örtlich begrenzt sind, sondern auch über Ländergrenzen hinausreichen können, ist eine internationale Koordination gefragt. Auch wirtschaftliche Vorteile sprechen in mancherlei Hinsicht für einen überregionalen Ansatz, da etwa erst durch gemeinsame Frequenzstandards Endgeräte weltweit genutzt werden können. Die Frequenzverwaltung findet daher auf verschiedenen Ebenen statt, die nachfolgend im Einzelnen dargestellt werden. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf der Verwaltung von Funkfrequenzen.

aa) ITU

Eine weltweite Verständigung über die Aufteilung und Nutzung von Funkwellen erfolgt im Rahmen der Internationalen Fernmeldeunion (ITU – *International Telecommunication Union*). Diese ist seit 1948 eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in Genf.¹² Durch die Zusammenarbeit im Rahmen der ITU sollen Störungen zwischen den Funkstellen der verschiedenen Länder beseitigt und die Nutzung des Funkfrequenzspektrums verbessert werden (vergleiche Art. 1 Ziff. 2 lit. b ITU-Konstitution¹³). Die zentralen Aufgaben der ITU sind dabei, die für drahtlose Übertragung nutzbaren Frequenzen für die verschiedenen Verwendungen und Zwecke aufzuteilen, die Frequenzen des Funkspektrums zuzuweisen und Frequenzzuteilungen zu registrieren (Art. 1 Ziff. 2 lit. a ITU-Konstitution). Die ITU ist sowohl für terrestrische als auch für Satellitenfrequenzen zuständig, im Zusammenhang mit letzteren auch für die zugehörigen Orbitalpositionen der geostationären Satelliten (Art. 1 Ziff. 2 lit. a ITU-Konstitution). Die ITU-R (*Radio-communication*)¹⁴ ist als eine von drei Abteilungen der ITU¹⁵ für den Sektor Radiokommunikation zuständig. Zur Aufgabe der ITU-R zählt es, die „rationelle, gerechte, wirksame und wirtschaftliche Nutzung des Funkfrequenzspektrums durch alle Funkdienste einschließlich derer, welche die Umlaufbahn der geostationären Satelliten nutzen, zu gewährleisten“ (Art. 12 Ziff. 1 (1) ITU-Konstitution).

Die Regelungen der ITU zur Frequenzverwaltung sind in der Vollzugsordnung für den Funkdienst (VO Funk, im Englischen *Radio Regulations* – RR) niedergelegt. Diese unterteilt die Frequenzplanung und -verwaltung in drei Kategorien von Frequenzentscheidungen:¹⁶

– erstens Zuweisungsentscheidungen (*allocation*), durch welche die verfügbaren Frequenzen und Frequenzbereiche bestimmten Nutzungsarten, das heißt Funkdiensten, zugewiesen werden;

– zweitens Verteilungsentscheidungen (*allotment*), durch die auf der Grundlage der Zuweisungsentscheidungen die entsprechenden Kapazitäten an bestimmte nationale Fernmeldeverwaltungen vergeben werden;

– drittens Zuteilungsentscheidung (*assignment*), durch die eine Frequenz zur Nutzung zugewiesen wird. Das heißt, durch sie erhält eine Funkstelle (*radio station*) die Genehmigung, eine bestimmte Funkfrequenz oder einen bestimmten Funkfrequenzbereich unter bestimmten Bedingungen nutzen zu dürfen.

Die **Frequenzzuweisungen** sind im Frequenzbereichs(zuweisungs)plan (*table of frequencies*) enthalten. Er ist als Bestandteil der VO Funk (Art. 5) völkerrechtlich verbindlich für die Mitglied-

staaten der ITU (Art. 54 Ziff. 1 der ITU-Konstitution). Das gesamte durch die ITU regulierte Frequenzband (9 kHz bis 400 GHz) ist – unterteilt in kleinere Bandabschnitte – über 40 verschiedenen Funkdiensten¹⁷ zugewiesen. Dem Rundfunkdienst steht dabei letztlich nur ein Bruchteil der vorhandenen Frequenzen bzw. -bänder zur Verfügung. Ein Abweichen vom Zuweisungsplan der ITU ist lediglich zulässig, wenn dadurch keine Beeinträchtigung anderer nach den ITU-Regeln zulässiger Funkstationen erfolgt (Art. 4 Abs. 4 VO Funk). Entscheidungen über Änderungen und Ergänzungen des Frequenzbereichszuweisungsplans werden durch Beschlüsse im Rahmen von Weltfunkkonferenzen (WRC – *World Radiocommunications Conferences*) der ITU-R getroffen. Diese finden in der Praxis alle zwei bis drei Jahre¹⁸ statt (Art. 12 Ziff. 2 lit. a ITU-Konstitution). Daneben können regionale Funkkonferenzen einberufen werden, die für bestimmte Gebiete Fragen der Frequenzplanung behandeln. Die Nutzung der analogen Fernsehfrequenzen in Europa ist etwa durch den Stockholmer Wellenplan von 1961 festgelegt. Auf der letzten regionalen Funkkonferenz (RRC-06 – *Regional Radiocommunication Conference* 2006), deren zweite Etappe¹⁹ vom 15. Mai bis 16. Juni 2006 in Genf stattfand, wurde aber nunmehr ein neues Frequenzabkommen (GE06-Agreement) erarbeitet und verabschiedet, durch das die analogen Rundfunkpläne ersetzt werden sollen. Das Abkommen beinhaltet einen Plan für die Umsetzung des digitalen Rundfunks (T-DAB und DVB-T) in bestimmten Frequenzbändern. Der Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk wurde mit einer Frist bis Mitte 2015 festgelegt. Bei der nächsten WRC im Herbst 2007 sollen Regulierungsfragen der neuen Nutzungen im Spektrum behandelt werden.

Frequenzuteilungen sind generell den nationalen Fernmeldeverwaltungen vorbehalten. Die ITU vergibt jedoch Senderechte an einzelne Staaten oder Regionen, wenn sich die Anwendung nicht auf das Gebiet eines Staates beschränken lässt und damit die Gefahr von Interferenzen verbunden ist (etwa bei der Satellitenkommunikation).²⁰

bb) Europa

Auf europäischer Ebene erfolgt die Frequenzregulierung sowohl im Rahmen der Europäischen Konferenz der Verwaltungen für das Post- und Fernmeldewesen (CEPT – *European Conference of Postal and Telecommunications Administrations*) als auch in den zuständigen Gremien der Europäischen Union. Trotz der eingeschränkten Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Frequenzpolitik ist eine Tendenz zu ihrer immer größer werdenden Einflussnahme ersichtlich. Dahinter mag die Erkenntnis stehen, dass es sich bei Frequenzen um ein bedeutendes Wirtschaftsgut handelt und damit auch um eine Ressource für eine Vielzahl gewerblicher Tätigkeiten.

CEPT

Die 1959 gegründete CEPT, die derzeit 47 Mitgliedstaaten umfasst, bietet ein Forum für Regulierungsfragen in den Bereichen Post und Telekommunikation. Aufgabe des für die elektronische Kommunikation eingesetzten Kommunikationsausschusses (*Electronic Communications Committee* – ECC)²¹ ist es, europäische Frequenznutzungspläne zu harmonisieren und Lösungen zur Unterbringung neuer Funkanwendungen im Spektrum zu finden. Zudem werden im Rahmen des ECC gemeinsame Positionen, etwa im Vorfeld von ITU-Konferenzen, erarbeitet und abgestimmt.²² Maßnahmen des ECC erfolgen in wichtigen Harmonisierungsangelegenheiten in Form von Entscheidungen (*decisions*), welche für die Mitgliedstaaten, die sie anerkannt haben, bindend sind (Art. 10.2 in Verbindung mit Art. 12 Verfahrensordnung²³). Es besteht jedoch keine Pflicht zur Anerkennung. Neben den Entscheidungen werden Empfehlungen erarbeitet, bei denen es den Mitgliedern freigestellt ist, in welchem Maße sie diese anwenden wollen (Art. 10.4 in Verbindung mit Art. 10.2 Verfahrensordnung). Die Maßnahmen werden jeweils von den Arbeitsgruppen unter Anhörung von Interessengruppen (etwa Netzbetreiber, Diensteanbieter, Nutzer) erarbeitet.²⁴ Darüber hinaus werden Berichte (*Reports*) zu den Ergebnissen der ECC-Studien oder

Europäische Gemeinsame Vorschläge (ECP – *European Common Proposals*) erstellt. Die Arbeit des ECC wird vom Europäischen Funkkommunikationsbüro (ERO – *European Radiocommunications Office*) unterstützt.

Vereinbarungen auf der Ebene der CEPT sind etwa die das ITU-Abkommen Stockholm 1961 weiterführenden Abkommen Wiesbaden 1995²⁵ und Chester 1997,²⁶ mit denen eine Basis zur Einführung von digitalem terrestrischem Fernsehen (DVB-T) beziehungsweise Hörfunk (T-DAB) geschaffen wurde. Auf Initiative der CEPT-Staaten wurde auch die Revision des Stockholm 1961-Abkommens von der ITU beschlossen. Die „WG RRC-06“, eine Arbeitsgruppe der CEPT, diente der Erarbeitung gemeinsamer europäischer Positionen im Rahmen der RRC-06.²⁷

Der ECC erstellt in Stufen einen Europäischen Zuweisungsplan (ECA – *European Common Allocation Table*),²⁸ der im Wesentlichen dem Frequenzbereichszuweisungsplan der ITU entspricht, jedoch detailliertere Regelungen enthält. Derzeit besteht die Aufgabe des ECC darin, Vorschläge für einen Frequenzzuweisungs- und -nutzungsplan für den gesamten Bereich von 9 kHz bis 275 GHz zu entwerfen²⁹, der bis 2008 umgesetzt werden soll.

Die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen erfolgt in der Regel dadurch, dass deren Vertreter an den Arbeitsgruppen der CEPT teilnehmen oder spezielle Treffen mit ihnen arrangiert werden. In *Memoranda* oder *Letters of Understanding* werden Einzelheiten der Kooperation spezifiziert. Ebenso auf der Grundlage eines *Memorandum of Understanding* koordinieren die Europäische Kommission und die CEPT ihre Aktivitäten im Bereich der Frequenzplanung und -harmonisierung. Daneben führt die CEPT vornehmlich Arbeitsaufträge der Europäischen Kommission aus.

Europäische Union

Alle Mitgliedstaaten der EU sind zugleich Mitglieder der CEPT. Zum Verhältnis der EU zur CEPT hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften bereits mehrfach Stellung bezogen. In seiner Entschliessung vom 28. Juni 1990 hat er den Ausbau der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Funkfrequenzkoordinierung zu einem der Hauptziele erklärt. Durch Entschliessung vom 19. November 1992 zur Anwendung der Beschlüsse des Europäischen Funkausschusses (*European Radiocommunications Committee* – ERC) in der Gemeinschaft forderte er außerdem die Mitgliedstaaten auf, sich künftig aktiv an der Ausarbeitung von Beschlüssen des ERC (seit 2001: ECC) zur Förderung der Bereitstellung wichtiger europaweiter Funkdienste zu beteiligen.

Die Europäische Gemeinschaft hat keine originäre Kompetenz für den Bereich der Frequenzpolitik. Maßnahmen werden im Wesentlichen auf die Rechtsangleichungsvorschrift des Art. 95 EG-Vertrag gestützt. Nach ersten Ansätzen bei Telekommunikationsdiensten, etwa zur Harmonisierung der Frequenzzuweisung für ihre gemeinschaftsweite Bereitstellung³⁰ und zur Festlegung von Verfahrensregeln für die Frequenzuteilung,³¹ veröffentlichte die Europäische Kommission 1998 ein Grünbuch zur Entwicklung und Einführung eines Gemeinschaftsrahmens für die Frequenzpolitik.³² Die selbst gesteckten politischen Ziele waren dabei insbesondere die Förderung der technologischen Innovation und des Wettbewerbs beim Funkverkehr, bei der Mobiltelefonie und in drahtlosen Ortsnetzen sowie die Verfolgung der frequenzpolitischen Gemeinschaftsziele unter vorhersehbaren und rechtlich sicheren Rahmenbedingungen.

Dem Grünbuch folgten 2002 eine Reihe von Rechtsakten in dem sogenannten „Telekom-Reformpaket“ zur Schaffung des neuen Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation.³³ Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Frequenzentscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates,³⁴ deren Ziel es war, einen politischen und rechtlichen Rahmen zur Koordinierung der politischen Ansätze und gegebenenfalls zur Herstellung harmonisierter Bedingungen hinsichtlich Verfügbarkeit und effizienter Nutzung des

Funkfrequenzspektrums herzustellen (Art. 1 der Entscheidung). Mit ihr wurde daher ein Funkfrequenzausschuss (RSC – *Radio Spectrum Committee*) ins Leben gerufen, dessen Aufgabe es ist, die Kommission bei der Ausarbeitung und Annahme technischer Umsetzungsmaßnahmen und im Hinblick auf Beiträge zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung der Frequenzpolitik der Gemeinschaft zu unterstützen (Art. 3 der Entscheidung).³⁵ Zur Ausarbeitung der technischen Umsetzungsarbeiten kann die Kommission der CEPT nach Art. 4 der Entscheidung Mandate erteilen. Dies betrifft insbesondere die Harmonisierung der Frequenzbereichszuweisung. Die Ergebnisse dieser Arbeiten kann die Kommission als verbindlich für die Mitgliedstaaten erklären und eine Frist zur Umsetzung durch die Mitgliedstaaten festlegen (Art. 4 Abs. 3 der Entscheidung).

Grundsätze für die Verwaltung der Funkfrequenzen für elektronische Kommunikationsdienste werden durch die Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste („Rahmenrichtlinie“) festgelegt. Frequenzzuweisungen und -zuteilungen haben danach auf „objektiven, transparenten, nicht diskriminierenden und angemessenen Kriterien“ zu beruhen (Art. 9 Abs. 1). Die für die Frequenzpolitik mit Blick auf den Rundfunk wohl bedeutendste Richtlinie des Reformpaktes ist die Genehmigungsrichtlinie. Die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze³⁶ oder -dienste darf danach grundsätzlich nur noch von Allgemeingenehmigungen abhängig gemacht werden (Art. 3 Abs. 2). Der Rückgriff auf das Instrument der Einzelgenehmigung ist jedoch für die Nutzung von Funkfrequenzen und Nummern zugelassen (Art. 3 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 5):

„Unbeschadet der von den Mitgliedstaaten festgelegten besonderen Kriterien und Verfahren für die Vergabe von Nutzungsrechten für Funkfrequenzen an die Anbieter von Rundfunk- oder Fernsehinhaltsdiensten zur Verfolgung von im allgemeinen Interesse liegenden Zielen im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht, werden diese Nutzungsrechte im Wege eines offenen, transparenten und nichtdiskriminierenden Verfahrens erteilt.“ (Art. 5 Abs. 2)

In der Richtlinie werden auch wettbewerbsorientierte oder vergleichende Auswahlverfahren für die Vergabe von Funkfrequenzen zugelassen (Art. 5 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 7). Versteigerungen sind damit zulässiges Instrument der Frequenzvergabe für den Rundfunk.³⁷

cc) Nationaler Rechtsrahmen

Auf der Grundlage der aufgezeigten internationalen und europäischen Vereinbarungen werden auf nationaler Ebene Vergabepäne entwickelt und Frequenzen zugeteilt. Wie dies erfolgen kann, soll im Folgenden anhand von drei Ländern veranschaulicht werden, deren Frequenzverwaltungen sich grundlegend unterscheiden. In Deutschland existiert rechtlich eine strikte Trennung von Telekommunikation und Medieninhalt. In Frankreich gibt es zwar eine Trennung von Telekommunikation und Medien, die spezifische Frequenzverwaltungskompetenz für Rundfunk liegt indes in der Hand der Medienaufsicht. Im Vereinigten Königreich haben wir schließlich eine vollständige Zusammenführung von Telekommunikation und Medienaufsicht. Die in „eine Hand“ gelegte Verwaltung von Inhalt und Medium trägt der Konvergenz der Medien Rechnung, bei der Inhalt und Übertragungsweg zunehmend miteinander verwachsen. Nationale Besonderheiten machen diesen Weg jedoch – wie ersichtlich werden wird – nicht immer ohne Weiteres gangbar.

Deutschland

Der Rechtsrahmen für den Rundfunk in Deutschland ist durch das dem Staat zugrunde liegende föderale System von Bund und Ländern geprägt. Während die gesetzliche Regulierung der Telekommunikation nach Art. 73 Nr. 7 Grundgesetz (GG) – und deren

entsprechende Verwaltung nach Art. 87f GG – in die ausschließliche Kompetenz des Bundes fällt, obliegt die Befugnis zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung gemäß der Art. 30 und 70 ff. GG den Ländern. Das von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelte Gebot der Bundestreue verpflichtet beide Seiten zur gegenseitigen Rücksichtnahme, Abstimmung und Beteiligung. So hat der Bund etwa bei der Frequenzzuteilung das „Benehmen“ mit der zuständigen Landesbehörde herzustellen, § 57 Abs. 1 S. 1 Telekommunikationsgesetz (TKG),³⁸ er hat ihr also die Möglichkeit zur Anhörung zu gewähren, ohne dass es ihrer formellen Zustimmung bedarf.

Die in Deutschland für Telekommunikation zuständige Regulierungsbehörde ist die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.³⁹ Zu ihren Aufgaben gehört insbesondere die Verwaltung von Frequenzen und die Sicherstellung von deren effizienter und störungsfreier Nutzung, auch unter Berücksichtigung der Belange des Rundfunks (§ 57 Abs. 1 TKG).

Geregelt ist die Frequenzverwaltung in Deutschland im Wesentlichen durch das TKG (§§ 52–65 TKG), das durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften näher ausgestaltet wird. Nach dem TKG vollzieht sich auch auf nationaler Ebene die Zuteilung einer Frequenz in einem dreistufigen Verfahren:

Zunächst legt die Bundesregierung durch Rechtsverordnung den **Frequenzbereichszuweisungsplan** fest, der bei der Zuweisung von Rundfunkfrequenzen der Zustimmung des Bundesrats bedarf (§ 53 Abs. 1 TKG). Diese Zuweisung von Frequenzbereichen für bestimmte Funkdienste erfolgt auf der Basis der internationalen Vorgaben.

Im zweiten Schritt wird sodann ein **Frequenznutzungsplan**, der eine weitere Aufteilung der Frequenzbereiche sowie Festlegungen für deren Nutzungen beinhaltet, von der Regulierungsbehörde unter Beteiligung der Öffentlichkeit erstellt (§ 54 TKG). Gemäß § 5 Abs. 1 der Verordnung über das Verfahren zur Aufstellung des Frequenznutzungsplanes (Frequenznutzungsplanaufstellungsverordnung – FreqNPAV)⁴⁰ ist das Benehmen mit den betroffenen obersten Bundes- und Landesbehörden herzustellen.

Schließlich erfolgt als letzter Schritt auf der Grundlage des Frequenznutzungsplans die abschließende **Frequenzzuteilung** durch die BNetzA (§ 55 TKG), das heißt die behördliche oder durch Rechtsvorschriften erteilte Erlaubnis zur Nutzung bestimmter Frequenzen unter festgelegten Bedingungen. Die behördliche Erlaubnis ergeht in der Form eines Verwaltungsaktes. Begünstigter ist der Betreiber einer Sendeanlage (dies kann auch ein Rundfunkveranstalter selbst sein), über die das Programm verbreitet werden soll.⁴¹

Da die Bundesländer für die inhaltliche Belegung der Frequenzen und die Aufsicht über die privaten Veranstalter von Rundfunk-sendungen zuständig sind, hat dies zur Folge, dass der Rundfunkveranstalter neben dem telekommunikationsrechtlichen auch, und zwar vor der endgültigen Frequenzzuteilung durch die BNetzA, ein rundfunkrechtliches Verfahren auf der Ebene der Länder durchlaufen muss. Damit soll der „dienenden Funktion“ des Telekommunikationsrechts gegenüber dem Medienrecht Rechnung getragen werden.

Zunächst werden dabei die dem jeweiligen Land zur Verfügung gestellten Übertragungskapazitäten den jeweiligen sogenannten Bedarfsträgern, dies sind die öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten⁴² und die Landesmedienanstalten, zugeordnet. Die Landesmedienanstalten⁴³ entscheiden daraufhin darüber, welcher Bewerber unter den privaten Veranstaltern welche Frequenz für welche Dauer mit welchem Programm nutzen darf.⁴⁴ Die Entscheidung über die Nutzungserlaubnis setzt die Erteilung einer gemäß § 20 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) erforderlichen Zulassung zur Veranstaltung privaten Rundfunks voraus.⁴⁵ Das Verfahren und die Auswahlkriterien (insbesondere im Lichte der Vielfaltssicherung) für

diese Zulassung bestimmen sich nach §§ 21 ff. des zwischen den Ländern geschlossenen Rundfunkstaatsvertrags⁴⁶ sowie nach den jeweiligen Landesgesetzen.

Kommt es vor, dass Bedarf für zusätzliche Frequenzen in den dem Rundfunk zugeordneten Bereichen des Frequenzspektrums besteht, teilen die jeweiligen Landesbehörden – dies sind je nach Landesrecht die Staats-/Senatskanzleien oder die Landesmedienanstalten – der BNetzA gemäß § 57 Abs. 1 S. 2 TKG diesen Versorgungsbedarf⁴⁷ mit, dem jene im Rahmen der Frequenzzuteilung gemäß § 55 TKG Rechnung tragen muss. Die Umsetzung des Versorgungsbedarfs erfordert eine umfassende Koordinierung sowohl unter dem Aspekt der Schutzrechte innerhalb des Rundfunks selbst als auch funkdienstübergreifend und international.

Für den analogen Rundfunkdienst fand bisher regelmäßig das Antragsverfahren Anwendung; besondere Formen des Frequenzvergabeverfahrens (§ 55 Abs. 9 in Verbindung mit § 61 TKG) sind das Ausschreibungsverfahren, das für T-DAB und DVB-T genutzt wurde, und das Versteigerungsverfahren, das zuletzt für die Vergabe von BWA-Frequenzen (*Broadband Wireless Access*) angewandt wurde. Entscheidungen über den Gebrauch der Verfahren erfolgen jeweils durch die Präsidentenkammer der BNetzA.⁴⁸

Frankreich

Auch in Frankreich wird auf einer ersten Stufe der Frequenzverwaltung zunächst ein nationaler Frequenzzuweisungsplan (*Tableau national de répartition des bandes de fréquences*)⁴⁹ auf der Basis der internationalen Vereinbarungen erstellt beziehungsweise aktualisiert. Dies erfolgt unter Federführung des nationalen Amts für Frequenzen (ANF – *Agence nationale des fréquences*) bzw. dessen Frequenzplanungskommission (CPF – *Commission de planification des fréquences*).⁵⁰ Nach Zustimmung der Regulierungsbehörde für audiovisuelle Medien (CSA – *Conseil supérieur de l'audiovisuel*) und der Regulierungsbehörde für den Post- und Telekommunikationssektor, ARCEP (*Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes*)⁵¹ wird die jeweils gültige Fassung des Plans vom Premierminister (Art. 41 Gesetzbuch über Post und Elektronische Medien – *Code des postes et des communications électroniques*) in der Form einer Durchführungsverordnung (*Arrêté*) erlassen. Aufgabe der ANF ist es darüber hinaus, die nationalen Interessen nach außen in den Gremien der ITU und der CEPT zu vertreten. Im Bereich seiner Zuständigkeit ist auch der CSA an der Koordination beteiligt (Art. 9 Gesetz Nr. 86/1067 vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit – *Loi relative à la liberté de communication, „Loi Léotard“*)⁵².

Grundsätzlich ist es Aufgabe des CSA, die Medienfreiheit in Frankreich zu sichern. Die Frequenzvergabe für den Rundfunk, ebenso wie dessen inhaltliche Kontrolle, gehören zur Zuständigkeit dieser zentralen Medienaufsichtsbehörde (Art. 20, 21 Gesetz Nr. 86/1067). Mit Gesetz Nr. 2004/669 vom 9. Juli 2004 über die elektronische Kommunikation und die audiovisuellen Kommunikationsdienste⁵³ wurde seine Kompetenz zur Überwachung von Inhalten auch auf elektronische Kommunikationsnetze ausgeweitet, die neuerdings für die Verbreitung von Fernseh- oder Radioprogrammen verwendet werden (Internet, Mobilfunk).⁵⁴ Die durch den CSA vorzunehmende Frequenzverwaltung erstreckt sich daher auf jede Form audiovisueller Kommunikation, unabhängig von der Art und Weise ihrer Übertragung oder Verbreitung (Art. 23 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 2 Gesetz Nr. 86/1067).

Art. 22 Gesetz Nr. 86/1067 beauftragt den CSA mit der Frequenzvergabe und der Überwachung ihrer Nutzung. Die Vergabe analoger Frequenzen an die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender (ebenso wie an ARTE) hat Priorität aufgrund und unter Berücksichtigung der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags (Art. 26 Abs. 1 Gesetz Nr. 86/1067). Sollen Lizenzen für analoge terrestrische Kanäle an private (nationale, regionale oder lokale) Fernsehveranstalter vergeben werden, schreibt der CSA diese zusammen mit einer Liste der zur Verfügung stehenden Frequenzen aus (Art. 30 ff.

Gesetz Nr. 86/1067).⁵⁵ Bei der Vergabe von Lizenzen hat der CSA die verschiedenen Varianten der digitalen Verbreitung zu berücksichtigen, insbesondere auch die Entwicklung des mobilen Empfangs (Artt. 30, 30-1 Abs. 1 Gesetz Nr. 86/1067).

Die Ermächtigung zur Nutzung einer Frequenz durch einen bestimmten Dienst wird nach öffentlicher Anhörung der Kandidaten (Art. 30 Abs. 1 Gesetz Nr. 86/1067) letztlich durch den Abschluss eines Abkommens (*convention*) zwischen dem CSA, der im Namen des Staates handelt, und dem Diensteanbieter erteilt (Art. 28 Gesetz Nr. 86/1067). Die Abkommen enthalten konkrete Regelungen zu den Pflichten des Diensteanbieters (Programminhalte, Werbung, Vertragsstrafen etc.). Die Pflichten der öffentlich-rechtlichen Veranstalter sind in einem Pflichtenheft (*cahier des charges et des missions*) festgelegt (Art. 48 Abs. 1 Gesetz Nr. 86/1067).

Im Übrigen wird die Frequenzverwaltung durch die ARCEP wahrgenommen (Art. 41 Gesetzbuch über Post und Elektronische Medien). Ihre Aufgabe beinhaltet aber keine inhaltliche Kontrolle und beschränkt sich auf Fragen der Infrastruktur und des Wettbewerbs. So fällt etwa die Einrichtung und Nutzung von Kabelnetzen unter ihre Kompetenz, wie auch die Festlegung technischer Regeln für den Betrieb von Netzen und Diensten.⁵⁶

Vereinigtes Königreich

Eine weitere Konstellation bei der Medienregulierung zeigt sich im Vereinigten Königreich. Zuständig für die Frequenzverwaltung ist hier die durch den *Office of Communications Act 2002* eingerichtete konvergente Regulierungsbehörde (Ofcom – *Office of Communications*). Nach der vollständigen Kompetenzzuweisung durch den *Communications Act 2003* ist sie die einzige und mit umfassenden Kompetenzen ausgestattete Regulierungsbehörde für den gesamten Kommunikations- und Rundfunksektor. Unterstützt wird sie in Frequenzverwaltungsfragen durch ein Beratungsgremium, das *Ofcom Spectrum Advisory Board (OSAB)*, das fünf- bis sechsmal jährlich zusammentritt.

Der nationale Frequenzzuweisungsplan wird durch die nationale Frequenzplanungsgruppe (*National Frequency Planning Group*), einen Unterausschuss des *Cabinet Official Committee on UK Spectrum Strategy*, entworfen. Er deckt das gesamte Frequenzspektrum von 9 kHz bis 275 GHz ab und weist die für die jeweils sektorspezifische Frequenzvergabe zuständige Institution aus (Ofcom, Verteidigungsministerium etc.).

Mit Verabschiedung des *Wireless Telegraphy Act 2006* am 25. Oktober 2006 wurden die für die Frequenzverwaltung relevanten Vorschriften (*Wireless Telegraphy Act 1949, 1967, 1998, Broadcasting Offences Act 1967, Teil 6 des Telecommunications Act 1984* und Vorschriften des *Communications Act 2003*) in einem einzigen Gesetzeswerk konsolidiert. Nach *Section 2* des *Wireless Telegraphy Act 2006* obliegt dem Ofcom die Pflicht, einen Plan (*the United Kingdom Plan for Frequency Authorisation*) zu veröffentlichen, der die im Vereinigten Königreich zugeteilten und zur Verfügung stehenden Funkfrequenzen beinhaltet. Bei der Ausführung seiner Kompetenzen im Bereich der Funkfrequenzverwaltung hat es gemäß *Section 3* den nutzbaren Anteil des elektromagnetischen Frequenzspektrums sowie die aktuelle und zukünftig zu erwartende Nutzungsnachfrage zu berücksichtigen. Dabei soll es auf die effiziente Verwaltung und Nutzung des Spektrums, insbesondere wirtschaftliche Vorteile, die Entwicklung innovativer Dienste sowie den Wettbewerb zwischen elektronischen Kommunikationsdiensten, hinwirken. Der zuständige Minister (*Secretary of State*) kann das Ofcom nach Einhaltung eines vorgegebenen Verfahrens in Angelegenheiten der Frequenzverwaltung Anweisungen erteilen (*Sections 5 und 6*).

Die offizielle Erlaubnis, eine Frequenz nutzen zu dürfen, erfolgt in der Regel in Form einer Lizenz (*licence*). Sie wird dem Diensteanbieter bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen auf Antrag erteilt. Ebenso wie die Regulierung audiovisueller Inhalte im Ver-

einigten Königreich auf eine Verlagerung zur Selbst- und Co-Regulierung angelegt ist, wird auch die Frequenzverwaltung zunehmend dem freien Markt überlassen. Dies geschieht indem der Handel mit Frequenzen zugelassen und die Liberalisierung der Spektrumsnutzung angestrebt wird. Auch hierbei fungiert das Ofcom aber als Aufsichtsinstanz.

b) Neuere Tendenzen

Digitale Kompressionstechnik und die damit verbundene Relativierung der Frequenzknappheit auf der einen, eine erhöhte Nachfrage für funkgestützte Systeme aufgrund steigender Mobilität der Kommunikationsgesellschaft auf der anderen Seite stellen die Frequenzverwaltung vor neue Herausforderungen. Die Frage nach der Notwendigkeit und den Grenzen einer Regulierung rückt in den Vordergrund der frequenzpolitischen Diskussion, und neue Ansätze hierzu haben bereits Eingang in verschiedene Regelungen gefunden.

Gemäß Art. 9 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie können Mitgliedstaaten Unternehmen die Möglichkeit einräumen, ihnen zugeteilte Frequenzen zu übertragen. Dies soll eine flexible sowie technisch und wirtschaftlich effiziente Nutzung des vorhandenen Frequenzspektrums ermöglichen. Grundlage für den Frequenzhandel bilden auf nationaler Ebene etwa Art. 42-3 des französischen Gesetzbuches über Post und Telekommunikation sowie § 62 des deutschen TKG.⁵⁷ Am weitesten fortgeschritten sind aber wohl die Maßnahmen im Vereinigten Königreich, wo durch Section 168 des *Communications Act 2003* die Grundlagen für den Frequenzhandel geschaffen wurden. Nachdem das Ofcom das Verfahren in einer Durchführungsverordnung⁵⁸ festgelegt hatte, startete es den Lizenzhandel für die ersten Lizenzklassen, unter anderem für Mobilfunk und Datennetze, bereits im Dezember 2004. Übertragen werden können, unter Aufsicht des Ofcom, die aus den „Lizenzen resultierenden Rechte und Pflichten“ (Vorschrift 4 der Durchführungsverordnung). Nach seinem 2005 veröffentlichten Umsetzungsplan⁵⁹ beabsichtigt das Ofcom, zukünftig den Markt für über 70 % des Funkspektrums zu öffnen. Weiterhin sollen jedoch Lizenzen insbesondere mit grenzüberschreitendem Charakter oder solche, deren Nutzung aufgrund internationaler Vereinbarungen harmonisiert werden soll, der Regulierung unterliegen.⁶⁰

Eine derart weitgehende Marktsteuerung erscheint ganz im Sinne des Binnenmarktkonzepts der Europäischen Kommission, die bereits in ihrer Mitteilung vom 14. September 2005 über einen marktorientierten Ansatz für die Frequenzverwaltung in der Europäischen Union⁶¹ die Einführung einer marktgesteuerten Frequenzaufteilung, insbesondere auch für Fernseh- und Hörfunk, befürwortete. Ihr Vorschlag für eine Anpassung der Frequenzverwaltung an die Bedürfnisse des modernen Kommunikationsmarktes (Stichwort: Konvergenz) ist ein „marktorientiertes Modell, das den Marktteilnehmern größere Freiheiten einräumt, wie sie die Frequenzen nutzen wollen, und das durch die Ermöglichung des Frequenzhandels die Zugangsschwelle zu Frequenzrechten senkt“.⁶² Damit ist nicht nur der Frequenzhandel an sich, sondern auch eine Frequenzliberalisierung angesprochen, also die Frage, ob und wie weit der Käufer von Frequenzen nach dem Erwerb den Nutzungszweck und damit die Frequenzzuweisung ändern kann.

Insbesondere für den Bereich des Rundfunks bestehen aber Bedenken gerade gegenüber einer derart weitgreifenden Preisgabe der Aufsicht.⁶³ Dies zeigte sich letztlich auch in den Stellungnahmen, die in einer öffentlichen Konsultation zu den politischen Optionen für eine Aktualisierung des 2002 festgelegten Rechtsrahmens bis zum 27. Oktober 2006 abgegeben werden konnten.⁶⁴ Die Grundlage hierfür bildet die Kommissionsmitteilung über die Überprüfung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste vom 29. Juni 2006 (sogenannter *Review 2006*).⁶⁵ In Weiterentwicklung ihres in ihrer Mitteilung von 2005 verdeutlichten Standpunkts schlug die Kommission unter anderem vor, bestimmte Funkfrequenzbänder durch eine stärkere Verwendung gemeinsamer, europaweit festgelegter Regeln, möglicher-

weise sogar im Rahmen einer Europäischen Agentur für Frequenzverwaltung, effizienter zu verwalten und Frequenzen verstärkt entsprechend der Marktnachfrage zuzuteilen; Ansätze, die von der EU-Kommissarin für Informationsgesellschaft und Medien Viviane Reding in ihrer Rede auf der Konferenz der ECTA (*European Competitive Telecommunications Association*) am 16. November 2006 erneut bekräftigt wurden.⁶⁶ Damit verbunden ist auch die Idee, Frequenzen dienst- sowie technologieneutral zu vergeben. Insbesondere von deutscher Seite wurden hiergegen aber Bedenken geäußert und gefordert, dass es möglich sein müsse, ein Abweichen sowohl von der Dienste- als auch von der Technologieneutralität etwa aus Gründen der Gewährleistung einer vielfältigen Rundfunkordnung zu rechtfertigen.

4. Schlussanmerkung

Der letztendlichen Frequenzzuteilung an den Rundfunkveranstalter gehen eine Vielzahl von Entscheidungen voraus, von denen ein gewichtiger Anteil nicht (allein) auf nationaler Ebene getroffen wird. Dies ist zum einen durch die Tatsache bedingt, dass Frequenzen eine begehrte, aber endliche Ressource darstellen. Zum anderen liegt dies am grenzüberschreitenden Charakter der Frequenzen und am Interesse an gemeinsamen Technikstandards für die zusammenwachsenden Märkten. Es zeigt sich auch, dass das für den Rundfunk verfügbare Spektrum nicht allein durch Entscheidungsträger auf nationaler Ebene bestimmt wird, sondern dass deren Spielraum wiederum durch internationale Vereinbarungen beschränkt ist. Ungeachtet der Vielschichtigkeit des Entscheidungsprozesses haben die nationalen Frequenzverwaltungen die Aufgabe, die effektive und störungsfreie Nutzung durch zeitnahe und umfassende Entscheidungen sicherzustellen. Gleichwohl unterliegt die Einbeziehung der sich rasch entwickelnden neuen Kommunikationstechnologien und -anwendungen durchaus Verzögerungen. Es besteht daher eine Tendenz, den klassischen, durch Verwaltungshandeln geprägten Ansatz zur Zuteilung von Frequenzen durch Marktmechanismen zu ersetzen. Hiervon versprechen sich Entscheidungsträger und Beteiligte ein höheres Maß an Flexibilität gegenüber neuen Technologien und eine effizientere Nutzung durch einen mehr an ökonomischen, statt technischen Gesichtspunkten ausgerichteten Ansatz. Die beiden damit verbundenen Aspekte, Frequenzhandel und Frequenzliberalisierung, werden aber mit Vorsicht zu betrachten sein, sobald es um den Rundfunk geht.

Hiermit hängt auch die Frage zusammen, inwieweit der Rundfunk, insbesondere der besonderem Schutz unterliegende öffentlich-rechtliche Rundfunk, an den durch die digitale Umstellung frei werdenden Frequenzen zu beteiligen ist. Diese Frage stellt sich etwa, wenn neuen Diensten wie dem mobilen Fernsehen über Mobiltelefone zum Durchbruch verholfen werden soll.⁶⁷ Vielfach wird es hier zu einer Abwägung zwischen der Wahrung des Medienpluralismus und der Wettbewerbsöffnung kommen müssen. Sogar im Vereinigten Königreich, wo der Liberalisierungsgedanke bereits weit fortgeschritten, hat das Ofcom im Rahmen seines *Framework Review* für eine Reihe von Anwendungen – darunter auch der Rundfunk – nur sehr beschränkt die Möglichkeit gesehen, die Grundsätze des Frequenzhandels und der Liberalisierung anzuwenden. Denn insbesondere der Rundfunk wird letztlich nicht nur durch die jeweilige nationale Rundfunkgesetzgebung, sondern auch durch eine Vielzahl internationaler Vereinbarungen geregelt. Zumindest ergänzende Instrumentarien zum Frequenzmanagement scheinen daher ein Mindestanforderung für die Liberalisierung zu sein.

Ein gewisser Regelungsbedarf wird letztlich auch aus technischen Gründen bestehen bleiben. Dies gilt etwa hinsichtlich der Koordination von Funkverbindungen und drahtgebundenen Netzen, da es zwischen beiden zu Interferenzen kommen kann, und in Anbetracht ökonomischer und ökologischer Fragestellungen (Förderung neuer Technologien, Investitionsschutz, Elektrosmog).

- 1) Alexander Rossnagel/Werner Sosalla/Thomas Kleist, Der Zugang zur digitalen Satellitenverbreitung, Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, Band 28, 2004, S. 75.
- 2) EGMR, Urteil vom 22. Mai 1990, Nr. 17/1989/175/231 (Autronic AG vs. Schweiz); EGMR, Urteil vom 24. November 1993, Nr. 36/1992/381/455-459 (Lentia vs. Österreich); EGMR, Urteil vom 21. September 2000, Nr. 32240/96 (Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH vs. Österreich).
- 3) EuGH Rs. C-17/00, Slg. 2001, I-9445 (de Coster); EuGH, Rs. C-211/91, Slg. 1992, I-06757 (Kommission vs. Belgien).
- 4) Martin Cave, Spectrum Management and Broadcasting: Current Issues, Communications & Strategies, No. 62/2nd quarter 2006, S. 21.
- 5) Zu Übertragungswegen: Alexander Scheuer/Michael Knopp, Glossar des digitalen Fernsehens, Beilage zur IRIS Spezial 2004, Die Regulierung des Zugangs zum digitalen Fernsehen, S. 13 ff.
- 6) Dieses sind Wellen aus gekoppelten elektrischen und magnetischen Feldern, die sich – ohne an ein Medium gebunden zu sein – unabhängig von ihrer Frequenz in Lichtgeschwindigkeit ausbreiten.
- 7) Beck'scher Kommentar zum Telekommunikationsgesetz, 3. Auflage, 2006, Vor § 52, Rn. 3 f.
- 8) Beck'scher Kommentar zum Telekommunikationsgesetz, 3. Auflage, 2006, Vor § 52, Rn. 5 ff.
- 9) Eine 1988 gegründete Arbeitsgruppe der ISO/IEC (International Organization for Standardization/International Electrotechnical Commission), die sich der Entwicklung von Standards für digitale Audio- und Videodatenkompression widmet; vgl. zur Technik: Alexander Scheuer/Michael Knopp, a. a. O., S. 6.
- 10) Beck'scher Kommentar zum Telekommunikationsgesetz, a. a. O., Vor § 52, Rn. 11 ff.; Günter Herrmann/Matthias Lausen, Rundfunkrecht, 2. Auflage, 2004, § 2 Rn. 49, 52.
- 11) Zur Versteigerung von Rundfunkfrequenzen: Bericht von der Round-Table-Konferenz über die Versteigerung von Rundfunkfrequenzen, Sari Galapo, Institut für Informationsrecht, Amsterdam, 8. Mai 1999: http://www.obs.coe.int/online_publication/expert/00002539.pdf.de
- 12) Zur Entwicklung der ITU: <http://www.itu.int/aboutitu/overview/history.html>
- 13) ITU-Konstitution vom 22. Dezember 1992, zuletzt geändert 2002 in Marrakesch.
- 14) Zur Struktur der ITU: <http://www.itu.int/aboutitu/structure/index.html>
- 15) Die Abteilungen lösten aufgrund einer im Jahr 1992 beschlossenen und 1994 umgesetzten Strukturreform der ITU die bis dato agierenden Komitees ab. Weitere Abteilungen sind die ITU-T (Telecom Standardization) und die ITU-D (Telecom Development).
- 16) Vergleiche: Joachim Scherer, Frequenzverwaltung zwischen Bund und Ländern unter dem TKG, K&R 1999, Beilage 2 zu Heft 11, S. 3.
- 17) Beispielsweise Amateurfunk-, Mobilfunk-, Navigationsfunk-, Rundfunk- oder Weltraumforschungsfunkdienst.
- 18) Die letzte WCR fand vom 9. Juni bis 4. Juli 2003 in Genf statt, die nächste voraussichtlich vom 22. Oktober bis 16. November 2007 ebenfalls in Genf.
- 19) Die Vorbereitungskonferenz (CRR-04) zur Planung der Grundlagen erfolgte vom 10. bis 28. Mai 2004 in Genf.
- 20) Christian Koenig/Andreas Neumann, Rechtliches und organisatorisches Umfeld der Satellitenkommunikation, MMR 3/2000, S. 151, 153.
- 21) Dieser ersetzt seit 2001 den ERC (European Radiocommunications Committee) und den ECTRA (European Committee for Regulatory Telecommunications Affairs).
- 22) Zu den Aufgaben des ECC: <http://www.ero.dk/ecc>
- 23) Rules of Procedure for the ECC von 2005: <http://www.ero.dk/ecc>
- 24) Vergleiche: Joachim Scherer, Frequenzverwaltung zwischen Bund und Ländern unter dem TKG, a. a. O., S. 3 f.
- 25) Zuletzt revidiert in Maastricht 2002: <http://www.ero.dk/Wi-e>
- 26) <http://www.ero.dk/132D67A4-8815-48CB-B482-903844887DE3?frames=no&>
- 27) Zur Arbeitsgruppe: <http://www.ero.dk/520338AC-2399-4359-A9D2-CBA53C64E98F.W5Doc?frames=no&>
- 28) <http://www.ero.dk/eca-change>
- 29) Er enthält damit alle für den Kommunikationssektor wesentlichen Frequenzen; solche oberhalb von 275 GHz können etwa für Infrarotfunkanlagen und optische Funkanlagen genutzt werden.
- 30) Z. B.: Richtlinie 87/372/EWG vom 25. Juni 1987 über die Frequenzbänder, die für die koordinierte Einführung eines europaweiten öffentlichen zellularen digitalen terrestrischen Mobilfunkdienstes in der Gemeinschaft bereitzustellen sind; Richtlinie 90/544/EWG des Rates über die Frequenzbänder für die koordinierte Einführung eines europaweiten terrestrischen öffentlichen Funkrufsystems in der Gemeinschaft (inzwischen aufgehoben durch Richtlinie 2005/82/EG vom 14. Dezember 2005); Richtlinie 91/287/EWG vom 3. Juni 1991 über das Frequenzband, das für die koordinierte Einführung europäischer schnurloser Digital-Kommunikation (DECT) in der Gemeinschaft vorzusehen ist.
- 31) Richtlinie 90/387/EWG vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision – ONP).
- 32) Grünbuch zur Frequenzpolitik in Verbindung mit Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft für Bereiche wie Telekommunikation, Rundfunk, Verkehr und Forschung und Entwicklung (FuE) (KOM(98) 596 endg.).
- 33) Vergleiche hierzu allgemein: Nico van Eijk, Neue europäische Regel für den Kommunikationsbereich, IRIS plus 2003-2, oder Joachim Scherer, Die Umgestaltung des europäischen und deutschen Telekommunikationsrechts durch das EU-Richtlinienpaket, K&R 2002, Teil I, S. 273 ff., Teil II, S. 329 ff., Teil III, S. 385 ff.
- 34) Entscheidung Nr. 676/2002/EG über den Rechtsrahmen für die Frequenzpolitik („Frequenzentscheidung“).
- 35) Die Arbeit des Ausschuss wird ergänzt durch die Gruppe für Frequenzpolitik (Radio Spectrum Policy Group) – eingerichtet durch Beschluss Nr. 2002/622/EG der Kommission vom 26. Juli 2002 –, die die Kommission insbesondere in frequenzpolitischen Fragen und bei der Koordinierung der frequenzpolitischen Strategien unterstützt und berät.
- 36) Unter den Begriff der elektronischen Kommunikationsnetze fallen nach Art. 2 lit. a der Rahmenrichtlinie auch „Netze für Hör- und Fernsehfunk sowie Kabelfernsehnetze, unabhängig von der Art der übertragenen Informationen“.
- 37) Nico van Eijk, a. a. O., S. 5.
- 38) Telekommunikationsgesetz vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), zuletzt geändert durch Art. 273 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).
- 39) <http://www.bundesnetzagentur.de>
- 40) Verordnung vom 26. April 2001 (BGBl. I S. 827), zuletzt geändert durch Art. 464 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).
- 41) Alexander Rossnagel/Werner Sosalla/Thomas Kleist, a. a. O., S. 99.
- 42) Länderübergreifend auch das Zweite Deutsche Fernsehen und das Deutschlandradio als öffentlich-rechtliche Anstalten.
- 43) In Ausnahmefällen können dies auch andere Instanzen sein, etwa die Landesregierung.
- 44) Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2003, § 50, Rn. 58.
- 45) Im Saarland basiert die Zulassung auf einer sogenannten „Zulassungsfiktion“.
- 46) Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 in der Fassung des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 8. bis 15. Oktober 2004.
- 47) Beck'scher Kommentar zum Telekommunikationsgesetz, a. a. O., § 57 Rn. 3.
- 48) Vormals durch die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP).
- 49) http://www.anfr.fr/pages/tnrbf/tableau_derive_150105.html
- 50) Zur Organisationsstruktur: <http://www.anfr.fr/index.php?cat=presentation&page=org>
- 51) Gegründet 1996 als *Autorité de Régulation des Télécommunications* (ART) und bis 2005 lediglich zuständig für Telekommunikation.
- 52) JO RF vom 1. Oktober 1986, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 2006/961 vom 1. August 2006, JO RF vom 3. August 2006.
- 53) JO RF vom 10. Juli 2004; siehe auch: Amélie Blocman, FR – Ausfertigung des Gesetzes zur elektronischen Kommunikation und zu den audiovisuellen Diensten, IRIS 2004-8: 8.
- 54) Pascal Kamina in Alexander Roßnagel/Thomas Kleist/Alexander Scheuer, Die Reform der Regulierung elektronischer Medien in Europa, S. 227, 237.
- 55) Pascal Kamina, a. a. O., S. 226.
- 56) Pascal Kamina, a. a. O., S. 222, 229.
- 57) In Deutschland kann die BNetzA nach Anhörung der betroffenen Kreise unter bestimmten Voraussetzungen Frequenzbereiche für den Handel freigeben sowie die Rahmenbedingungen und das Verfahren für den Handel festlegen. Bisher wurde davon aber noch nicht Gebrauch gemacht.
- 58) *The Wireless Telegraphy (Spectrum Trading) Regulations* 2004, abrufbar unter: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20043154.htm>
- 59) „Spectrum Framework Review: Implementation Plan“: <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/sfrfp/sfrfp-plan.pdf>
- 60) Übersicht über die geplanten Maßnahmen zum Frequenzhandel und zur Liberalisierung: <http://www.ofcom.org.uk/radiocomms/ifi/trading/libguide/>
- 61) Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein marktorientierter Ansatz für die Frequenzverwaltung in der Europäischen Union (KOM(2005) 400 endg.).
- 62) Mitteilung der Kommission zur Frequenzverwaltung (KOM(2005) 400 endg.), a. a. O., Abschnitt 1, S. 3.
- 63) Beck'scher Kommentar zum Telekommunikationsgesetz, a. a. O., § 52, Rn. 59 ff.
- 64) Zum Konsultationsverfahren: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/tomorrow/index_en.htm
- 65) KOM(2006) 334 endg.
- 66) <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/697&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- 67) Aktuell wird diese Fragestellung durch die RRC-06 aufgeworfen, auf der die Frequenzverteilung für T-DAB und DVB-T erfolgte.