

*Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
3. Berliner MEDIEN Diskurs*

Hörfunk-Frequenzen: Welche Neuordnung brauchen wir?

Aktuelle Rechtsfragen der Verteilung analoger und digitaler Hörfunkfrequenzen

Dr. Andreas Grünwald

12. Juni 2007

HOGAN &
HARTSON



Fragestellung

Thema ist die „**Neuordnung** von Hörfunk-Frequenzen“:

- (Echte) Neuordnung beim analogen Hörfunk
 - Ist UKW überhaupt noch zeitgemäß?
 - Und wenn ja: Wo gibt es (Neu-)Ordnungsbedarf?
- Neuordnung – bzw. erstmalige Ordnung – beim digitalen Hörfunk
 - Welcher Planungsansatz ist der richtige (landes- oder auch bundesweite Planung?)
 - Wer sollte an den neuen Frequenzressourcen teilhaben?

Stand der Digitalisierung des Hörfunks

- „Offizielle“ Digitalisierungsziele
 - IDR (jetzt: Forum Digitale Medien): Analoges Switch-Off bis 2010
 - § 63 Abs. 5 TKG: Widerruf analoger Frequenzen bis 2015 („soll“)
- Zielvorgaben lassen sich offensichtlich nicht einhalten
 - Technische Reichweite von DAB zwar schon über 80% (nur Kanal 12)
 - Aber: Immer noch kaum Endgeräte im Markt
 - ca. 350.000 DAB-Empfänger gegenüber ca. 350 Mio. UKW-Radios
 - jedes Jahr werden 9 Mio. neue UKW-Radios verkauft (bei DAB in 7 Jahren nur 350.000)
 - Ganz andere Ausgangssituation als bei DVB-T (Beispiel Berlin)
- Beschleunigung des Switch-Over hier nicht Thema
- Aber: Mit UKW ist jedenfalls mittelfristig noch zu rechnen, Überlegungen zur analogen Frequenzplanung lohnen also noch

Analoge Frequenzplanung (1)

- Ungedeckter Frequenzbedarf im UKW-Spektrum
 - Privatradios: Steigerung der Werbereichweite, Realisierung bundesweiter Programmkonzepte
 - DLR: Umsetzung des bundesweiten Versorgungsauftrags (derzeit: 80% Reichweite für Deutschlandfunk, nur 50% für DLR Kultur)
- Im Ausland teilweise umfassende Neuordnung des UKW-Spektrums
 - Beispiel Niederlande:
 - 2 landesweite, 10 regionale und 30 lokale Kanäle gewonnen
 - Gesamtkosten ca. EUR 80 Mio.
- Umfassende Neuordnung in Deutschland nicht realistisch
 - föderale Struktur
 - falsches Signal in Richtung Digitalisierung
- Aber: Frequenzoptimierung (= Abbau von Ineffizienzen)

Analoge Frequenzplanung (2)

- Ineffizienzen – Beispiele:
 - Mehrfachversorgung eines Gebiets durch ein und dasselbe Programm
 - WDR 3 in NRW teilweise bis zu 4-fach empfangbar
 - 87% der Bevölkerung in NRW empfangen WDR 3 mindestens doppelt
 - Ungenutzte Frequenzen / Horten von Frequenzen „aus Vorrat“
 - Overspill (Beispiel: Empfangbarkeit von SWR 3 in Düsseldorf)
- Rechtliche Fragestellung:
 - Frequenzoptimierung auf der Grundlage gelten den Rechts (durch Staatskanzleien, LMAen, BNetzA), ODER
 - Tätigwerden des Gesetzgebers erforderlich?

Analoge Frequenzplanung (3)

- Problem: Bestandsschutz für Altfrequenzen?
 - Nicht unmittelbar aus der Verfassung:
 - Rundfunkfreiheit schützt nur Frequenzen, die zur Erfüllung des Programmauftrags erforderlich sind → (-) bei Overspill, Mehrfachbelegung, etc.
 - Kein Eigentumsrecht (Art. 14 GG) an Frequenzen (Konfusionsargument)
 - Kein allgemeiner Vertrauensschutz aus Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG)
 - Auch nur vereinzelt aus einfachem Recht (LandesmedienGe, AnstaltsGe):
 - Meist nur Legalisierung des Status Quo (z.B.: „Die bisher dem SWF zugewiesenen Frequenzen dürfen weiter genutzt werden...“) → Überleitungsregel, d.h. Verwaltung kann den Zustand wieder ändern
 - „Echter Bestandsschutz“ nur in Bayern und teilweise in NRW → Hier Tätigwerden des Gesetzgebers erforderlich

Analoge Frequenzplanung (4)

- Im Landesrecht kaum Spezialvorschriften zur Frequenzoptimierung
 - Teilweise Vorschriften zur Aufhebung brach liegender Frequenzzuteilungen (z.B. in Hamburg)
- Widerruf von Frequenzzuteilungen nach allgemeinem Verwaltungsrecht?
 - Nicht bei „echtem Bestandsschutz“ → Widerrufsgesetz erforderlich
 - Nicht bei Gesetzesvorbehalt aus Art. 5 GG → „publizistisch relevanter Bereich der Rundfunkfreiheit“:
 - (-), soweit Verwirklichung des Programmauftrags reicht:
Flächendeckende (Einfach-)Versorgung im intendierten Sendebereich
 - (+) zum Abbau von Mehrfachversorgungen, Vorratsversorgung, Overspill
- Zwischenfazit: Grundsätzlich bestehen Handlungsspielräume für die Verwaltung, teilweise auch Handlungspflicht (Realisierung des Programmauftrags unterversorgter Veranstalter)

Digitale Frequenzplanung – Welcher Ansatz ist der richtige?

- Bundesweite Planung wäre frequenzpolitisches Neuland
 - Bei UKW bisher keine bundesweiten Ketten, nur landesweite Planungen
 - Bedarf nach bundesweiter Versorgung auch heute schon unverkennbar (z.B. JazzRadio, KlassikRadio, sunshine live, Deutschlandradio)
- Vorteile bundesweiter Bedeckung
 - Wiederauffindbarkeit von Frequenzen / Verbesserung des mobilen Empfangs
 - Echter Mehrwert für die Verbraucher = positiver Anreiz zum Umstieg
- Frage: Welche – zeitliche – Priorität soll bundesweite Planung haben?
 - 1. Option: „UKW-Modell“ - Vorabplanung von landesweiten MUXen, erst danach bundesweiter MUX (→ Problem: Kanal 12)
 - 2. Option: Vorabplanung eines bundesweiten MUX

Bundesweiter ARD-Hörfunk? (1)

- Aktuelle Planungen der ARD (März 2007)
 - 3 bundesweite Spartenradios (Kinder, Wissen, Integration)
 - Legitimes Anliegen, aus vorhandenen Programmressourcen mehr Nutzen zu ziehen (Argument der ARD: Förderung der Akzeptanz von DAB)
 - Fraglich, ob es mit der Nutzung bestehender Ressourcen wirklich getan ist
→ *dazu später*
- Wirksame Ermächtigungsgrundlage im geltenden Recht?
 - Erforderlich wegen Ausgestaltungsvorbehalt bei Art. 5 GG („positive Ordnung“) → siehe EGLen für landesweites Radio und ARD-Fernsehen
 - Keine EGL im ARD-Staatsvertrag
 - § 1: „1 Fernsehvollprogramm“
 - § 4: Videotext, Druckwerke und „begleitende Mediendienste“ – zum Fernsehvollprogramm

Bundesweiter ARD-Hörfunk? (2)

- Auch keine EGL in § 19 des aktuellen RStV
 - Abs. 2 ist EGL für 3sat, KiKa, Phönix und Beteiligung an ARTE
 - Abs. 4 ist EGL für „bis zu 3 weitere“ digitale Programme (Theaterkanal ...)
 - Im Gegenteil: Abs. 7 enthält **Deckelung** der Gesamtzahl der ARD-Hörfunkprogramme auf dem Stand vom 1. April 2004 (insgesamt 64 Programme = 55x analog + 9x digital)
- Insbes.: Kein Fall des § 19 Abs. 7 Satz 3 RStV (sog. Austauschprinzip)
 - ARD-Anstalten dürfen „analoge oder digitale Hörfunkangebote durch andere Hörfunkangebote oder durch Kooperationen“ ersetzen
 - Aber: Nur „nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts“ → dort keine EGL
 - Wenn überhaupt: Nur Austausch im Verhältnis 1 zu 9, nicht 1 zu 1
- Auch Entwicklungsgarantie (Art. 5 GG) schützt nur Entwicklung innerhalb des bestehenden Auftrags

Bundesweiter ARD-Hörfunk? (3)

- Zwischenfazit: Keine wirksame EGL im geltenden Recht
- Frage deshalb: Schaffung einer neuen EGL (durch Staatsvertrag)?
 - Anliegen: Bessere Nutzung bestehender Programmressourcen
 - Fraglich, ob das ohne Mehrkosten möglich ist:
 - Koordinierungs- und Redaktionsaufwand
 - Kosten für den Sendernetzbetrieb
 - Verwässerung des länderspezifischen Profils der ARD-Radioprogramme
 - Gefährdung des Beihilfekompromiss mit der EU (Prüfverfahren für neue digitale Angebote)
- Stattdessen: Ausbau des bestehenden öff.-rechtl. Radios (DLR) durch flächendeckende Ausstattung mit bundesweiten digitalen Frequenzen

Fazit

- Digitale Frequenzplanung
 - Rechtspolitische Weichenstellung bei der Herangehensweise:
 - „UKW-Modell“: Priorität für landesweite MUXe, bundesweit nur Kanal 12 o.ä.
 - Zusätzliche Betonung (auch) der bundesweiten Komponente
 - Für bundesweites Digitalradio der ARD jedenfalls im geltenden Recht keine Ermächtigungsgrundlage; alternative Programmanbieter stehen bereit
- Weiterhin aktuell: Analoge Frequenzplanung
 - Punktuelle Frequenzoptimierung statt umfassender -neuordnung
 - Bestandsschutz für Altfrequenzen wird überschätzt
 - Verwaltung hat hinreichendes Instrumentarium bzgl.
 - Abbau von Mehrfachversorgungen
 - Abbau von Overspill
 - Aufhebung brach liegender Frequenzen (Vorratsversorgung)

For more information on
Hogan & Hartson, please visit us at

www.hhlaw.com

Dr. Andreas Grünwald

Rechtsanwalt

Hogan & Hartson Raue L.L.P.

Potsdamer Platz 1

10785 Berlin

agruenwald@hhlaw.com

Tel: +49 / 30 / 726 115 – 320

Fax: +49 / 30 / 726 115 – 102

Baltimore
Beijing
Berlin
Boulder
Brussels
Caracas
Colorado Springs
Denver
Geneva
Hong Kong
London
Los Angeles
Miami
Moscow
Munich
New York
Northern Virginia
Paris
Shanghai
Tokyo
Warsaw
Washington, DC