

Eckpunkte für die bedarfsgerechte Bereitstellung von Übertragungskapazitäten für Rundfunk und für multimediale Dienste auf Frequenzen, die dem Rundfunkdienst zugewiesen sind

Einleitung

Das wirtschaftliche und technische Umfeld der Rundfunkverbreitung steht vor grundlegenden Veränderungen. Der analoge Fernseh Rundfunk wird kurz- bis mittelfristig vollständig durch digitale Übertragungen ersetzt, für den Tonrundfunk werden ebenfalls digitale Übertragungssysteme eingeführt, neuartige Inhalteangebote auch über den klassischen Rundfunk hinaus stehen an und benötigen dringend geeignete Übertragungskapazitäten, um Kunden zu erreichen. Sowohl wegen der europaweiten Harmonisierung als auch wegen der ohnehin schon extrem dichten Belegung des Frequenzspektrums kommen für diese Veränderungen vor allem diejenigen Frequenzbereiche in Frage, die heute dem Rundfunkdienst zugewiesen sind. Aus diesem Grund muss ressourcenschonend und effizient mit diesem Teil des Frequenzspektrums umgegangen werden. Die Bundesnetzagentur hat deshalb untersucht, ob und in welchem Umfang durch die mit der Digitalisierung des Rundfunks verbundene Ausweitung der Übertragungskapazitäten auch Spielräume für die Erbringung neuer multimedialer Dienste entstehen. Dies korrespondiert mit dem Vorgehen der Europäischen Kommission. Diese sieht die Notwendigkeit, dass sich die Mitgliedstaaten umgehend mit der Vorbereitung notwendiger Regulierungsmaßnahmen sowie der Frequenzplanung zur optimalen Gestaltung und Ausnutzung der digitalen Dividende befassen.

Die Untersuchung erstreckte sich insbesondere auf die folgenden Aspekte:

- Analyse der Zuteilungsverfahren unter besonderer Berücksichtigung der einschlägigen technischen und frequenztechnisch-regulatorischen Faktoren und ihre Auswirkung auf die einzelnen Anwendungssituationen;
- Untersuchung der verfahrensrechtlichen Optionen;
- Analyse der europäischen Bestrebungen – insbesondere in der RSPG – europaweit bedarfsgerecht Übertragungskapazitäten für Rundfunk, neue multimediale Dienste und andere funkgestützte Anwendungen (z. B. Mobilfunk) dem Markt zur Verfügung stellen zu können.

Als Ergebnis dieser Untersuchungen werden die nachfolgenden Eckpunkte vorgestellt, welche die wesentlichen Folgerungen aus Sicht der Frequenzregulierung für die Bereitstellung ausreichender und geeigneter Übertragungskapazitäten sowohl für Rundfunk als auch für multimediale Dienste, beispielsweise DVB-H und DMB darüber hinaus enthalten. Diese Eckpunkte sollen auch die Grundlage für das noch zu erstellende Konzept der Bundesnetzagentur hinsichtlich der von der Kommission geforderten Maßnahmen bilden.

Kommentare zu diesem Papier können bis zum 31.03.2006 bei der Bundesnetzagentur, Referat Rundfunk, E-Mail: rundfunk@bnetza.de eingereicht werden.

Einleitung.....	1
1 Allgemeiner Teil	3
1.1 Begriffliche und thematische Abgrenzungen	3
1.2 Der terrestrische Verbreitungsweg als wesentliches Problemfeld	4
2 Erläuterung der Eckpunkte für die bedarfsgerechte Bereitstellung von Übertragungskapazitäten	5
3 Zusammenstellung von Begriffen und Abkürzungen	18

1 Allgemeiner Teil

1.1 Begriffliche und thematische Abgrenzungen

Mit der Bezeichnung „Rundfunk“ im engeren Sinne nach § 2 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) ist lediglich eine bestimmte Art der übertragenen Inhalte gemeint, die bestimmten verfassungs- und länderrechtlich formulierten Kriterien genügt. Weitere übertragene Inhalte können Mediendienste im Sinne des Mediendienstestaatsvertrages (MDStV) sowie Teledienste im Sinne des Teledienstgesetzes (TDG) sein. Unabhängig vom übertragenen Inhalt wird die Übertragungsdienstleistung telekommunikationsrechtlich unter dem Begriff „Rundfunkdienst“ gefasst.

Nicht zum Rundfunkdienst gehören hingegen Technologien wie z. B. UMTS bzw. WIMAX, welche zwar grundsätzlich die Verbreitungsmöglichkeit von Inhalten für die Allgemeinheit anbieten können, darüber hinaus jedoch auch Alleinstellungsmerkmale wie z. B. die individuelle Adressierung aufweisen. Damit sind auch diese Technologien dem Grunde nach geeignet, so genannte „multimediale“ Inhalte zu verbreiten.

Für die weiteren Betrachtungen wird daher unterschieden, ob die multimedialen Inhalte mittels des Rundfunkdienstes oder mittels anderer Funkdienste zum Kunden/Teilnehmer transportiert werden. Die vorliegenden Eckpunkte sind auf den Rundfunkdienst abgestellt, da nur bei diesem das Zusammenspiel von bundes- und länderrechtlichen Aspekten von besonderer Bedeutung ist.

Der Rundfunkdienst stellt zudem eine so genannte Wireless Access Plattform dar und wird daher in die international zu harmonisierenden Überlegungen zu Wireless Access Policy for Electronic Communications Services (WAPECS) einbezogen. Damit sind drahtlose (funkgestützte) Zugangsplattformen für elektronische Kommunikationsdienste gemeint, und zwar unabhängig von den jeweils genutzten Frequenzbändern bzw. Technologien. Unterschiedliche WAPECS-Plattformen können also mobilen, portablen oder ortsfesten Zugang zu einer großen Auswahl elektronischer Kommunikationsdienste bewerkstelligen. WAPECS wird daher eine unmittelbare Rolle in der Entwicklung der Informationsgesellschaft einnehmen (siehe hierzu Abbildung 1):

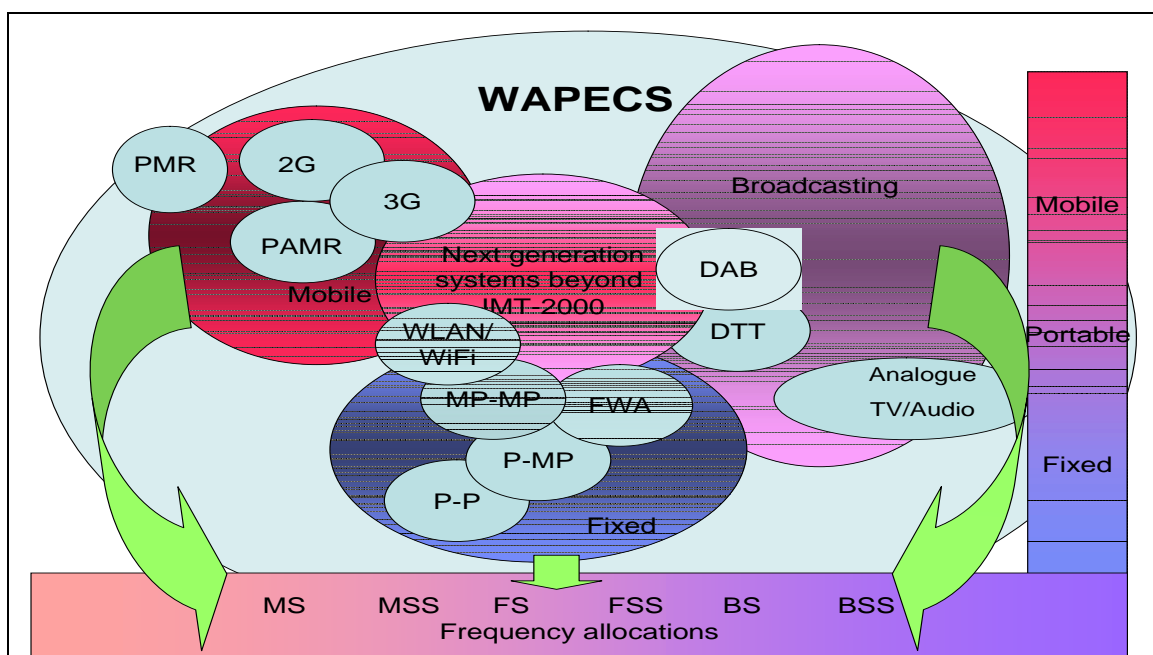


Abbildung 1: WAPECS-Konzept (Quelle: RSPG Opinion on WAPECS, RSPG 05-102)

1.2 Der terrestrische Verbreitungsweg als wesentliches Problemfeld

§ 2 Abs. 2 Nr. 7 TKG definiert die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen auch unter der Berücksichtigung der Belange des Rundfunks als ein Regulierungsziel, dem die Bundesnetzagentur verpflichtet ist. Darüber hinaus bestimmt § 52 Abs. 1 TKG, dass zur Sicherstellung der effizienten Frequenznutzung und unter Berücksichtigung der in § 2 Abs. 2 TKG genannten weiteren Ziele der Frequenzbereichszuweisungsplan (FreqBZP) und der Frequenznutzungsplan (FreqNP) aufgestellt, Frequenzen zugeteilt und Frequenznutzungen überwacht werden.

Mit dieser starken Gewichtung des Effizienzgedankens im Gesetz soll insbesondere erreicht werden, dass die knappe Ressource Frequenz möglichst ressourcenschonend eingesetzt wird, damit die größtmöglichen Übertragungskapazitäten verfügbar werden und/oder die höchstmögliche Anzahl von Zuteilungsnehmern realisiert werden kann. Dies dient ebenfalls der Erfüllung der Interessen der Endnutzer an einem schnellstmöglichen Zugang zu einer größtmöglichen Zahl von innovativen Diensten.

Die Frage nach der Verfügbarkeit von Übertragungskapazitäten stellt sich hauptsächlich im terrestrischen Rundfunkbereich. Über Kabel bzw. Satellit lassen sich die Ressourcen zwar ebenfalls nicht beliebig erweitern; die Entscheidung über die Frage, ob und inwieweit ein Ausbau der Kapazitäten erfolgt, liegt dort jedoch vor allem in der Hand des Kabelnetz- bzw. Satellitenbetreibers, der sich im Wesentlichen an betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten (darunter geschäftliche Optionen) orientieren kann. Der Umstieg beim Satellitendirektempfang von analogem zu digitalem Empfang (DVB-S) ist auf sehr gutem Wege und dürfte in einigen Jahren erfolgreich abgeschlossen sein. Im Bereich des Kabelfernsehens ist der Umstieg auf DVB-C erst in jüngster Zeit signifikant in Gang gekommen und wird momentan noch durch vertragliche Fragen zwischen Programmanbietern und Kabelnetzbetreibern gebremst. Auch hier tritt der Mehrwert der digitalen Angebote gegenüber dem analogen Kabelfernsehen indes immer deutlicher zu Tage, so dass mit einigem Zeitversatz auch im Bereich des Kabelfernsehens von einer erfolgreichen Digitalisierung ausgegangen werden kann.

Demgegenüber sind bei der terrestrischen Frequenznutzung weitere restriktive Randbedingungen zu beachten. Die für die digitale Übertragung von Rundfunk und anderen Inhalten zum unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit nutzbaren Frequenzen

- weisen physikalisch bedingt unterschiedliche Ausbreitungseigenschaften auf, die unmittelbaren Einfluss auf ihre Verwendbarkeit für bestimmte Zwecke haben können,
- werden dem Grunde nach noch auf viele Jahre von mehreren Übertragungssystemen beansprucht,
- unterliegen den Zwängen der Frequenzkoordinierung nach internationalen Verträgen,
- stehen z. T. unter planerischem Vorbehalt aufgrund der Regionalen Funkkonferenz der ITU (Regional Radio Conference; RRC-06), die im Jahre 2006 stattfinden und neue Vereinbarungen zur Nutzung der Frequenzen 174 – 230 MHz und 470 – 862 MHz für die Region 1 der ITU unter Einschluss der Europäischen und Afrikanischen Rundfunkzone erarbeiten wird und
- weisen im Vergleich zum Satelliten und zum Kabel nur einen Bruchteil der Übertragungskapazitäten auf.

Die vorliegenden Eckpunkte beziehen sich deshalb hinsichtlich sämtlicher Frequenzfragen vorrangig auf den Bereich der terrestrischen Übertragung von Rundfunk und ggf. weiterer Inhalte.

Dies impliziert aus Gründen der benötigten Bandbreiten für multimediale Dienste auch, dass von den derzeit bekannten Übertragungssystemen für Rundfunk und multimediale Inhalte in

Frequenzbereichen des Rundfunkdienstes lediglich T-DAB und DVB-T (mit den Weiterentwicklungen DMB bzw. DVB-H) relevant sind. Darauf stellt auch die vorliegende Untersuchung ab.

2 Erläuterung der Eckpunkte für die bedarfsgerechte Bereitstellung von Übertragungskapazitäten

Eckpunkt 1: Nutzbare Frequenzbereiche für den terrestrischen Rundfunkdienst
Für die Digitalisierung des terrestrischen Rundfunkdienstes sind kurz- und mittelfristig die folgenden Frequenzbereiche vorgesehen:

- **Lang-, Mittel- und Kurzwellenbänder** des Rundfunkdienstes
- **Frequenzband III** (174 MHz bis 230 MHz):
Kanäle 5 bis 12 bzw. Frequenzblöcke 5A bis 12D (8 Kanäle à 7 MHz bzw. 32 Frequenzblöcke à 1,75 MHz);
- **Frequenzbänder IV und V** (470 MHz bis 862 MHz):
Kanäle 21 bis 60 (40 Kanäle à 8 MHz, obere Frequenzgrenze 790 MHz);
- **Frequenzband V** (Teilbereich 790 MHz bis 862 MHz):
Kanäle zur Zeit nur 64 bis 66 (3 Kanäle à 8 MHz) in der Frequenzlage 814 MHz bis 838 MHz.,
- **1,5 GHz-Bereich** (1452 MHz bis 1479,5 MHz):
Frequenzblöcke LA bis LP (16 Frequenzblöcke à 1,75 MHz).

Begründung:

Die Nutzung bzw. Verfügbarkeit von Frequenzen in Frequenzbereichen, die dem Rundfunkdienst zugewiesen sind, unterliegt nicht allein nationalen Vorgaben, sondern wird wegen der Notwendigkeit der Koordinierung auch auf der Grundlage internationaler Verträge festgelegt.

Die oben genannten Frequenzbereiche sind international dem terrestrischen Rundfunkdienst zugewiesen. Kurz- und mittelfristig zu beachtende besondere Gegebenheiten innerhalb der Bundesrepublik Deutschland sind berücksichtigt.

Die Nutzung der Frequenzbereiche unterliegt im Einzelnen insbesondere folgenden Rahmenbedingungen:

- Die Frequenzbereiche des Lang-, Mittel- und Kurzwellenrundfunkdienstes, die zwar digitalisiert werden, besitzen im Vergleich zu den anderen genannten Frequenzbereichen nur untergeordnete Bedeutung für multimediale Dienste. Diese Frequenzbereiche sollen deshalb an dieser Stelle nicht weiter berücksichtigt werden.
- Der Frequenzbereich 87,5-108 MHz (Band II; derzeit analoger UKW-Tonrundfunk) steht zumindest kurz- und mittelfristig für die Digitalisierung nicht zur Verfügung.
- Die künftige Verfügbarkeit von Frequenzen für DVB-T im **Frequenzband III** hängt vom Umfang weiterer künftiger Nutzungen in diesem Frequenzband ab. Das Frequenzband III wird zugleich für die terrestrische digitale Übertragung von Rundfunk, insbesondere Tonrundfunk und darüber hinaus Mediendiensten und Telediensten (Terrestrischer Digitaler Tonrundfunk; T-DAB) genutzt. Im **Frequenzband V** stehen die Kanäle 61 bis 63 und 67 bis 69 voraussichtlich noch auf längere Zeit für DVB-T nicht zur Verfügung.
- Die Frequenzverteilungen zur Nutzung von DVB-T in den Frequenzbereichen 174-230 MHz sowie 470-862 MHz sowie T-DAB im Frequenzbereich 174-230 MHz sollen auf internationaler Ebene im Wege einer von der ITU durchzuführenden Konferenz geregelt werden, die im Mai/Juni 2006 stattfinden wird (RRC-06). In deren Nachgang wird u. a. das Abkommen Stockholm 1961 zu revidieren sein. Frequenzverteilungen,

die bis zur Revision des Stockholmer Abkommens auf der Grundlage von Stockholm 1961/Chester 1997 erfolgen, können daher nachträglich durch Zuteilungen anderer, international koordinierter Frequenzen entsprechend dem revidierten Abkommen ersetzt werden.

- Die Frequenznutzungen im 1,5 GHz-Bereich unterliegen auch auf längere Sicht den Bestimmungen des Abkommens Maastricht 2002.

Eckpunkt 2: Frequenznutzungsaspekte

Für die durch die Digitalisierung frei werdenden Übertragungskapazitäten gibt es folgende Anwendungsmöglichkeiten:

- *Bereitstellung weiterer Übertragungskapazitäten für Rundfunkprogramme (damit deutliche Erhöhung des Programmangebots für den digitalen Rundfunk im Vergleich zum analogen Rundfunk) mit zusätzlichen oder alternativen Optionen wie z. B. portabler und mobiler Empfang und HDTV,*
- *Integration von Nicht-Rundfunk-Inhalten in die Datencontainer von DVB-T-Kanälen bzw. T-DAB-Frequenzblöcken,*
- *Nutzung von Spektrumsanteilen (ggf. auch exklusiv) des dem Rundfunkdienst zugewiesenen Frequenzspektrums für andere Funkdienste als Rundfunkdienst.*

Begründung:

Als beratendes Gremium der Europäischen Kommission befasst sich die RSPG mit der europaweiten Bereitstellung bedarfsgerechter Übertragungskapazitäten für Rundfunk, neue multimediale Dienste und andere Funkdienste. Die RSPG hat diesbezüglich die "Opinion of spectrum implications of switchover to digital broadcasting" angenommen. Diese ist einerseits eigenständig und mit Blick auf autarke europäische Intentionen erarbeitet. Andererseits sind dabei auch die Vorbereitungen der RRC-06 innerhalb der CEPT und der ITU berücksichtigt.

Darauf aufbauend hat die Kommission eine Mitteilung zur Frequenzpolitik der EU betreffend den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunkdienst im Zusammenhang mit der geplanten ITU-Konferenz (RRC-06) an den Rat, das Parlament und mehrere Komitees gesandt (Frequenzpolitische Prioritäten der EU für die Digitalumstellung im Hinblick auf die bevorstehende regionale Funkkonferenz 2006 (RRC-06), KOM(2005) 461, 29 September 2005). Für die durch die Digitalisierung frei werdenden Übertragungskapazitäten werden obige Anwendungsmöglichkeiten gesehen.

In Europa bestehen durchaus Bestrebungen,

- Frequenzbereiche, die bisher dem Rundfunkdienst zugewiesen waren, dergestalt umzuwidmen, dass sie exklusiv durch andere, vom Rundfunk entkoppelte Dienste genutzt werden können (z. B. Mobilfunk; ggf. auch ohne eine Verknüpfung mit Rundfunkdienst im Sinne von hybriden Netzen) und
- Teile solcher Frequenzbereiche separat für Rückkanäle für interaktive Anwendungen (multimedialer Aspekt der Rundfunkverbreitung) zu verwenden.

Die digitale Dividende lässt auf den ersten Blick eine europäische Harmonisierung höchst sinnvoll erscheinen, um eine möglichst effiziente Ausnutzung dieser Ressourcen zu erreichen und europaweite Märkte zu fördern. Doch sind derzeit die verschiedenen nationalen Besonderheiten der Mitgliedstaaten noch sehr bestimmend. Daher bleibt es den Mitgliedstaaten vorbehalten, wie sie die im Zuge der Digitalisierung des Rundfunkdienstes frei werdenden Ressourcen verwenden. Übergreifende europäische Festlegungen über Art und Umfang der oben genannten Anwendungsmöglichkeiten kann man derzeit nicht treffen. Bevor dies geschieht, sollten die Ergebnisse der RRC-06 abgewartet und Markterfahrung gewonnen werden.

Gleichwohl fordert die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten in der oben genannten Mitteilung auf, bereits zum jetzigen Zeitpunkt ihren Spektrumsgewinn zu benennen und die dafür vorgesehene Verwendung detailliert zu beschreiben. Damit sollen die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, der künftigen Nachfrage für europaweite Dienste nachzukommen. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass die Regulierung der Frequenzdividende im Einklang mit dem EU-Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation steht und auch EU-weit einheitlich angewandt wird.

Konkret sieht der deutsche Weg der Digitalisierung der terrestrischen Übertragung von Rundfunk derzeit vor, zunächst mit einem ausreichenden Programm- und Bouquetangebot die inselweise Umstellung bei schneller Abschaltung der analogen Übertragung voranzutreiben. Dabei werden zu einem geringen Teil bereits andere Inhalte als Rundfunk in die Bouquets integriert. Diese Vorgehensweise ist für den Einstieg in der spezifischen deutschen Situation (Anzahl, Verteilung und Nutzerverteilung der terrestrisch empfangenden Teilnehmer) durch den bisherigen Erfolg bestätigt worden.

Eckpunkt 3: Ausschöpfung des aktuellen telekommunikationsrechtlichen Rahmens
Die vorhandenen telekommunikationsrechtlichen Regelungen und Verfahren schöpfen die aktuell gegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Nutzung von Frequenzen des Rundfunkdienstes für die digitale Übertragung von Rundfunk- und Nicht-Rundfunk-Inhalten bereits vollständig aus.

Begründung:

Sowohl der Frequenzbereichszuweisungsplan als auch der Frequenznutzungsplan als auch die besonderen Frequenzzuteilungsverfahren lassen eine flexible Nutzung der Frequenzen des Rundfunkdienstes sowohl für die Übertragung von Rundfunk als auch für die Übertragung von *Nicht-Rundfunk-Inhalten* zu.

Gemäß der Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung (FreqBZPV) sind bestimmte Frequenzbereiche dem Rundfunkdienst zugewiesen. Nach § 4 Nr. 33 lit. a u. b FreqBZPV kann der Rundfunkdienst die Übertragung von Rundfunk, aber auch die Übertragung von *Nicht-Rundfunk-Inhalten* bedeuten.

Im Frequenznutzungsplan sind die Frequenzbereiche für T-DAB und DVB-T mit der Nutzungsart „digitaler Tonrundfunk“ bzw. „digitaler Fernsehrundfunk“ ausgewiesen. Beide Nutzungsarten beinhalten gemäß der zugehörigen Definition die Übertragung von Rundfunk, aber auch von sonstigen Inhalten.

Auch die Präsidentenkammerentscheidungen 110/1998 zu T-DAB (Amtsblatt Nr. 19/98) bzw. 6/2002 zu DVB-T (Amtsblatt Nr. 6/02) (Eckpunkte) sind darauf ausgerichtet, zugeteilte Frequenzen flexibel sowohl für die Übertragung von Rundfunk als auch für die Übertragung von *Nicht-Rundfunk-Inhalten* zu nutzen. Die Präsidentenkammerentscheidung zu DVB-T wurde a priori darauf ausgerichtet, von der Belegungsabsicht der Übertragungskapazität seitens der Länder weitgehend unabhängig zu sein. Frequenzzuteilungsverfahren für DVB-T können damit dem Grunde auch dann durchgeführt werden, wenn die resultierende Übertragungskapazität vollständig (zeitlich und inhaltlich) für die Übertragung von Medien- und/oder Telediensten genutzt werden soll.

Die Frequenzzuteilungsverfahren setzen mittels vorgezogener Festlegung von Eckpunkten und zweistufigem Aufbau die gesetzlichen Vorgaben auch im Einzelfall mit höchstmöglicher Flexibilität und Schnelligkeit um.

Bei der Festlegung der Frequenzzuteilungsverfahren für die digitale Übertragung (bisher: T-DAB und DVB-T) hat die Bundesnetzagentur jeweils ein Verfahren gewählt, das auf der Aufstellung vorgezogener Eckpunkte für die einzelnen durchzuführenden Frequenzzuteilungsverfahren basiert. Die vorgezogenen Eckpunkte zur Vergabe von Frequenzen enthalten damit Verfahrensregelungen zu künftigen Entscheidungen der Präsidentenkammer über einzelne Frequenzzuteilungen nach § 55 Abs. 9 i. V. m. § 61 TKG. Sie regeln das grundsätzliche Verfahren zur Vergabe von Frequenzen als Ausschreibungsverfahren nach § 61 Abs. 6 TKG mit vorgeschaltetem Antragsverfahren einschließlich der Ausschreibungsbedingungen.

Mit der vorgezogenen Festlegung der Eckpunkte wurde zum frühestmöglichen Zeitpunkt ein einheitlicher telekommunikationsrechtlicher Rahmen für sämtliche nachfolgenden Frequenzzuteilungsverfahren geschaffen. Die Frequenzzuteilungsverfahren werden im Einzelfall erst nach der jeweiligen Festlegung der Versorgungsbedarfe durchgeführt. Die generell vorgezogene Anhörung vermeidet dabei viele einzelne, sich über Jahre wiederholende Anhörungen nach § 61 Abs. 1 TKG und Befassungen des Beirates mit sich wiederholenden Fallgestaltungen gleicher Art. Die Verfahrensdauer der einzelnen Zuteilungsverfahren wird extrem abgekürzt.

Ohnehin müssen nur wenige telekommunikationsrechtliche Aspekte überdacht und angepasst werden.

Der vorhandene telekommunikationsrechtliche Rahmen erlaubt bereits die flexible Nutzung von Frequenzen des Rundfunkdienstes. Folgende Aspekte müssen jedoch noch angepasst werden:

- Die Erweiterung des T-DAB-Verfahrens für Anwendungsfälle, in denen keinerlei Versorgungsbedarf eines Landes für die Übertragung von Rundfunk vorliegt, ist dringend erforderlich. Dabei ist insgesamt ein verallgemeinertes, einheitliches Verfahren für sämtliche Anwendungsfälle des Rundfunkdienstes (auch unabhängig vom Übertragungssystem!) anzustreben.
- Verbesserungsmöglichkeiten im Einklang mit den Forderungen an die zukünftigen medienrechtlichen Verfahren bestehen noch darin, dass
 - Möglichkeiten zu suchen sind, den Nutzungszweck von Frequenzen unabhängig von der medienrechtlichen Klassifizierung festlegen zu können und
 - die effiziente Nutzung der knappen Ressource Frequenz sowohl in der Phase der Projektierung von Versorgungsbedarfen als auch beim tatsächlichen Netzauf- und -ausbau stärker überprüft und durchgesetzt wird.
- Die Frequenzvergabeverfahren müssen zukünftig Möglichkeiten vorsehen, kurzfristigen Frequenzbedarf bzw. Frequenzbedarf für bestimmte Veranstaltungen befriedigen zu können, ohne daraus eine über viele Jahre währende Frequenzzuteilungsnehmer-schaft erwachsen zu lassen. Die Durchführung von Ausschreibungen ist in diesen Fällen, die nicht auf einen längerfristigen Regelbetrieb abzielen, ebenfalls nicht geeignet.

Entsprechende Festlegungen sind in den Verfahrensregelungen zwischen der Bundesnetzagentur und den zuständigen Landesbehörden sowie in den zukünftigen Frequenzvergabeverfahren zu verankern. Dabei sind die telekommunikationsrechtliche und die medienrechtliche Ebene zu trennen, um eine (direkte oder indirekte) Einflussnahme auf die Produktion von Übertragungskapazitäten zu vermeiden (vgl. hierzu im Einzelnen Eckpunkte 7 und 8).

Die Europäische Kommission drängt die Mitgliedstaaten dazu, dass auch für Frequenzen, die für terrestrischen Rundfunk genutzt werden, marktliche Mechanismen in Bezug auf die Vergabe und die Handelbarkeit von Spektrum Einzug halten. In die zukünftige Diskussion der telekommunikationsrechtlichen Verfahren sollte deshalb auch einbezogen werden, dass die Frequenzvergabeverfahren auch im Rundfunkdienst auf der Versteigerung basieren

könnten. Mit dem Versteigerungsverfahren kann festgestellt werden, welcher Antragsteller am besten geeignet ist, die zu vergebenden Frequenzen effizient zu nutzen.

Eckpunkt 4: Widmungen der Frequenzbereiche

Multimediale Dienste lassen sich unmittelbar in das Rundfunkfrequenzspektrum bzw. in den einzelnen Kanal/Frequenzblock bzw. Multiplex integrieren. Soweit hierbei keine Rückkanaloptionen vorzusehen sind, ist keine Änderung der Zuweisungs- und Nutzungsbestimmungen notwendig, da telekommunikationsrechtlich der Begriff des Rundfunkdienstes diese Verbreitung der multimedialen Dienste im jeweiligen Datencontainer mit einschließt.

Begründung:

Die RRC-06 wird einen langfristig gültigen, digitalen Plan (zukünftiges Abkommen Genf 2006) für die Region 1 und angrenzende Staaten erarbeiten. Gemäß den Vorgaben der ITU werden sämtliche betrachteten Frequenzbereiche ausschließlich mit den technischen Planungsparametern für DVB-T und T-DAB ausgeplant werden. Sowohl die CEPT als auch die Verwaltungen des Planungsgebietes für die RRC-06 auf ITU-Ebene haben sich jedoch dafür ausgesprochen, dass die Planung so flexibel sein sollte, dass auf dieser Grundlage zukünftig auch andere Technologien und Dienste die jeweiligen Frequenzpositionen nutzen können, sofern sie die jeweiligen technischen Randbedingungen des Plans einhalten.

Diese auf rein nationaler Basis gegebene Nutzungsmöglichkeit für andere Anwendungen und Dienste in Abweichung der Planzuweisungen steht auch in Einklang mit den Bestimmungen der Radio Regulations der ITU. Die WRC-07 hat nach bisherigem Sachstand der Vorbereitungen kein Mandat und keinen Tagesordnungspunkt, der eine Änderung der bisherigen Frequenzzuweisungen für den Rundfunkdienst an andere Dienste zulässt bzw. zur Diskussion stellt. Damit wäre es frühestens auf der WRC-2010 möglich, eine Änderung der Frequenzbereichszuweisungen an Rundfunkdienste zugunsten anderer Funkdienste zu diskutieren.

Es wäre problematisch, multimedialen Diensten ein eigenes, vom Rundfunkdienst verschiedenes Spektrum im nationalen FreqBZP explizit und exklusiv zuzuweisen. Der FreqBZP wird bei der EU-KOM notifiziert und sollte daher vom Grundsatz her den Ergebnissen der Weltfunkkonferenzen folgen. Es geht also eher um die Integration multimedialer Anwendungen oder Dienste **innerhalb** des Rundfunkdienstfrequenzspektrums ohne Änderungen an den Bestimmungen. Dies berücksichtigt die zunehmende Aufweichung der Abgrenzungsmerkmale der verschiedenen Dienste. Unterstützend kann dieser Sachverhalt in einer Neufassung bzw. Erweiterung der Definition des Rundfunkdienstes sowohl national als auch international (Radio Regulations; VO Funk) abgebildet werden.

Die Planung von Rückkanälen hingegen ist auf der RRC-06 ausgeschlossen und kann allenfalls auf nationaler Ebene als Anwendungsmöglichkeit berücksichtigt werden. Eine praxisnahe Lösung bieten dabei so genannte hybride Netze. Im Interesse der Konvergenz von Rundfunk- und anderen Diensten lassen sich dabei die Vorteile mehrerer Netzkonfigurationen ausnutzen und damit günstige Rahmenbedingungen für innovative Dienste wie z. B. DVB-H und DMB schaffen. Beispielsweise kann man für interaktive Anwendungen den Hinkanal (Weg zum Teilnehmer) über T-DAB/DMB oder DVB-T/DVB-H und den Rückkanal über GSM/UMTS realisieren. Auch dabei wäre weder eine Änderung des FreqBZP noch des FreqNP oder der Nutzungsbestimmungen notwendig.

Eckpunkt 5: Offene, transparente und flexible Verfahren bei der Digitalisierung

Der europäische Rechtsrahmen verlangt von den Mitgliedstaaten offene, transparente und flexible Verfahren für den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunkdienst, die neutrale und diskriminierungsfreie Verfahren hinsichtlich neuer Technologien implizieren.

Begründung:

Artikel 9 der Rahmenrichtlinie (Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und Dienste) bestimmt: „Die Mitgliedstaaten [...] gewährleisten, dass die Zuteilung und Zuweisung dieser Frequenzen durch die nationalen Regulierungsbehörden auf objektiven, transparenten, nichtdiskriminierenden und angemessenen Kriterien beruhen.“ Darauf aufbauend hat die Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 29.09.2005 (Frequenzpolitische Prioritäten der EU für die Digitalumstellung im Hinblick auf die bevorstehende regionale Funkkonferenz 2006 (RRC-06), KOM (2005) 461) gefordert, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen sollten, dass die Regulierung der Frequenzdividende im Einklang mit dem EU-Rechtsrahmen für die elektronische Telekommunikation erfolgt.

Da der künftige Frequenzbedarf für alle möglichen Dienste und Betriebsarten in den Frequenzen der digitalen Dividende noch nicht hinreichend abgeschätzt werden kann, regt die Kommission an, dass die RRC-Planung mit einer ausreichenden technischen Flexibilität erfolgen solle, um eine breite Palette künftiger Rundfunkdienste bedienen zu können und eine mögliche alternative Nutzung der gleichen Frequenzen durch andere Technologien und Dienste zu gestatten. Sie fordert die Mitgliedstaaten in dem o. g. Dokument daher dazu auf, die technischen Grundlagen der RRC-Planung zu überprüfen, um unnötige Beschränkungen, die den Grundsätzen der Flexibilität und der Technologieneutralität entgegenlaufen, zu beseitigen.

Diese Ziele auf EU-Ebene hinsichtlich der RRC-06 sind konform mit denen der CEPT und der ITU. Insbesondere soll die Nutzung des neuen Frequenzplans gleichberechtigt sowohl für Rundfunkdienste als auch für andere Telekommunikationsdienste ermöglicht werden.

Die o. g. Vorstellungen der Europäischen Kommission spiegeln sich auch in ihrer Entscheidung zur Beihilfe für die Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Berlin-Brandenburg wider. Die Kommission entschied dort, dass die privaten Rundfunkanbietern gewährten Zuschüsse bei der Einführung von DVB-T in Berlin-Brandenburg gegen die Beihilfavorschriften des EG-Vertrages verstoßen. Begründet wurde diese Entscheidung insbesondere mit der Verletzung des Gebotes der Technologieneutralität, da die gewährten Zuschüsse indirekt das DVB-T-Netz begünstigen, zum Nachteil konkurrierender TV-Plattformen wie Kabel und Satellit.

Für den Übergang zum digitalen Szenario innerhalb Europas sollte nicht die Einführung europaweit harmonisierter flexibler Spektrumsmanagement-Mechanismen abgewartet werden. Damit wird die Verantwortung letztendlich auf die Ebene der Mitgliedstaaten delegiert. Die RSPG regt in diesem Zusammenhang an, die Vorteile flexibler Zuweisungsregelungen für Frequenzspektren zu untersuchen, die sich beim Übergang zum digitalen Rundfunkdienst ergeben. Zudem ist dieses Thema auch Gegenstand des Arbeitsprogramms der RSPG selbst.

Eckpunkt 6: Beanspruchung von Übertragungskapazitäten

Eine Nutzung von Übertragungskapazitäten für andere Inhalte als Rundfunk ist nach den Regelungen des TKG erst möglich, wenn dem Rundfunk die auf der Grundlage der rundfunkrechtlichen Festlegungen zustehende Kapazität zur Verfügung steht. Die vollständige Beanspruchung von Übertragungskapazitäten für die Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder stellt daher eine wesentliche Hürde dar.

Begründung:

Aktuell üben die Länder ein Vorgriffsrecht von Frequenzen des Rundfunkdienstes aus, um ausreichende Übertragungskapazitäten für die Übertragung von Rundfunk in ihrem Zuständigkeitsbereich zu sichern. Nur wenn dieser Bedarf gedeckt ist, dürfen Kapazitäten gemäß § 57 Abs. 1 Satz 5 TKG für die Übertragung von anderen Inhalten als Rundfunk (Medien- und/oder Teledienste) bereitgestellt werden. Die Übertragung solcher Inhalte ist telekommunikationsrechtlich ebenfalls dem Rundfunkdienst zuzurechnen.

Daraus ergeben sich in der aktuellen Praxis folgende Möglichkeiten, Übertragungskapazitäten für Inhalte zu erhalten:

- Fall I) Aus einer Frequenznutzung resultierende Übertragungskapazitäten, die von einem Bundesland für die Übertragung von Rundfunk in dessen Zuständigkeitsbereich eingefordert wurden:
1. Das Land vergibt die Möglichkeit, diese Übertragungskapazitäten mit Inhalt zu füllen, entweder per Zuordnung oder Zuweisung unmittelbar an einen Inhabereanbieter oder
 2. ein Inhabereanbieter verkauft seine Inhalte an einen anderen Inhabereanbieter, der die Nutzungsmöglichkeit für solche Übertragungskapazitäten vom Land gemäß Variante 1 erhalten hat. In diesem Fall kann der Inhabereanbieter keine unmittelbare Kundenbeziehung herstellen.
- Fall II) Aus einer Frequenznutzung resultierende Übertragungskapazitäten, die nicht von einem Bundesland für die Übertragung von Rundfunk in dessen Zuständigkeitsbereich eingefordert wurden:
Dann kann der Inhabereanbieter ohne Weiteres von einem Frequenzteilungsnehmer Übertragungskapazitäten für seine Zwecke mieten.

Das Verhalten der Länder ist in der bisherigen Praxis grundsätzlich dadurch gekennzeichnet, das Vorbelegungsrecht der Kapazitäten für die Übertragung von Rundfunk in jedem Fall auszuüben, auch wenn die praktische Belegung nicht sichergestellt werden kann oder zumindest die Aufrechterhaltung höchst zweifelhaft ist. Auf diesem Wege er- bzw. behalten die Länder Einfluss auf die inhaltliche Belegung der Kapazitäten.

Änderungen auf der telekommunikationsrechtlichen Ebene – unabhängig davon ob es sich um verfahrenstechnische oder einfachgesetzliche Änderungen handelt – reichen nicht aus, um die dargestellte Situation wesentlich zu verändern. Die Interessenlage der Länder bliebe dieselbe.

Eckpunkt 7: Marktgerechte und ressourcenschonende Abgrenzung des prioritären Bereiches

Nur für den „Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder“ ist eine Priorisierung der Bereitstellung von Übertragungskapazitäten geboten. Deshalb müssen die Inhalte „Rundfunk“ und „Nicht-Rundfunk“ klar voneinander abgegrenzt werden. Hilfreich wären zudem Festlegungen zur Anzahl von Tonrundfunk- bzw. Fernsehrundfunkprogrammen insbesondere öffentlich-rechtlicher Programmanbieter.

Begründung:

Im bestehenden Rechtsrahmen können Frequenzen des Rundfunkdienstes nur dann für andere Zwecke als der Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder verwendet werden, wenn dem Rundfunk die auf der Grundlage der rundfunkrechtlichen Festlegungen der Länder zustehende Kapazität zur Verfügung steht. Eine größere Menge an prioritär eingestuftem Rundfunkinhalten zieht damit unweigerlich einen höheren Ressourcenbedarf nach sich. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk macht zudem eine Entwicklungsgarantie geltend, nach welcher ihm eine Beteiligung auch an sich entwickelnden und zukünftigen Formen der Rundfunkverbreitung zu gewährleisten sei. Um die für die Informationsgesellschaft als solche verbleibenden Übertragungskapazitäten mit ausreichender Planungssicherheit ausweisen zu können, müssen eindeutige, objektive und transparente Kriterien festgelegt werden, welche „Rundfunk“ und „Nicht-Rundfunk“ klar voneinander abgrenzen und hiermit einen Rahmen für die Entwicklungsgarantie vorgeben.

Die Länder nehmen die gebotene Sicherung der Meinungsfreiheit und der kulturellen Vielfalt anhand der Beanspruchung der Übertragungskapazitäten vor. Dies erzwingt in jedem Einzelfall, dass der Frequenzzuteilungsnehmer die von ihm erzeugten Übertragungskapazitäten nicht frei vermarkten kann, sondern seine Kunden an seiner Stelle von einer Landesbehörde ausgesucht und bestimmt werden.

Auf Seiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht die Möglichkeit, einzelne Frequenzen ohne länderrechtliches Korrektiv den einzelnen Programmketten zuzuschalten. Deshalb besteht keine Eingriffsmöglichkeit, wenn Mehrfach- bzw. Überversorgungen einzelner Programme erzeugt werden. Ebenso wenig kann eingegriffen werden, wenn – ggf. in einem weiteren Schritt – vorhandene Mehrfachversorgungen zugunsten der Verbreitung neuer Programme aufgegeben werden. Aufgrund länderrechtlicher Vorrangregelungen zugunsten der Landesrundfunkanstalten können dadurch auch eigentlich gar nicht benötigte Kapazitäten abgeschöpft und „gesammelt“ werden.

Ein größerer Bedarf an Übertragungskapazitäten für Rundfunk wird aber in der Praxis nicht allein dadurch erzeugt, dass eine größere Quantität an Inhalten mit diesen Kapazitäten ausgestattet wird. Zum Teil wird auch der Bedarf an örtlichen und regionalen Besonderheiten einer transparenten Festlegung entzogen. Dies gilt z. B. für die frequenz- und kapazitätsintensive Belegung von Übertragungskapazitäten mit so genannten Fensterprogrammen (Programme, die zu bestimmten Zeiten für eine Regionalisierung auseinander geschaltet werden). Letztere haben zur Folge, dass selbst bei einer nur für eine kurze Zeit unterschiedlichen inhaltlichen Nutzung in jedem Fall eine vollständige, eigenständige Ressource benötigt wird. Dies wirft die Frage der Effizienz dieser Frequenznutzung auf.

Eckpunkt 8: Zukünftige Kapazitätsgewinne

Neue Verfahren der Inthekodierung ermöglichen zukünftig die Zusammenlegung der heute übertragenen Rundfunkinhalte in etwa der Hälfte der heutigen Bouquets. Entstehende Kapazitätsreserven sollten für Nicht-Rundfunk-Inhalte vorgesehen werden. Dies gilt auch für den Fall, dass bei vorhandenen Netzen die Betriebsarten und Senderkonfigurationen geändert werden, um mehr Übertragungskapazität zu erzeugen.

Begründung:

Wesentlicher Bestandteil der Signalaufbereitung für die zu übertragenden Inhalte ist die Art und Weise ihrer Digitalisierung, die mittels so genannter Quellkodierungsverfahren bzw. Quellkomprimierungsverfahren erfolgt. Aktuell bereits verfügbare Quellkodierungsverfahren werden bei allen digitalen Übertragungssystemen die Quantität der mit vergleichbarer Qualität übertragbaren Inhalte deutlich erhöhen. Beispielsweise werden in den heutigen realen DVB-T-Netzen in Deutschland in 8 MHz-Kanälen in der Regel vier in MPEG-2 kodierte großformatige Programmäquivalente übertragen. Bei der Kodierung mit H.264/AVC ließe sich dieser Wert ohne Änderung der Übertragungsverfahren auf etwa zehn Programmäquivalente ohne nennenswerten Qualitätsverlust steigern. Alternativ lassen sich ca. dreißig unabhängige Dienstangebote mit jeweils 300 kBit/s übertragen. Bei T-DAB wird die Übertragung eines großformatigen Video-Programmäquivalentes oder mehrerer unabhängiger Dienste in einem Frequenzblock ermöglicht, der heute in der Regel lediglich sechs Audio-Programme in CD-Qualität überträgt.

Diese durch neue Verfahren der Inthekodierung entstehenden Kapazitätsreserven (Faktor 2 bis 3 bei der Anzahl der übertragbaren Programmäquivalente pro Bouquet) werden in anderen Industriestaaten durchaus für vom klassischen Rundfunk völlig verschiedene Nutzungen vorgesehen. Damit wäre auch in Deutschland z. B. eine Zusammenlegung von Rundfunkangeboten in der Hälfte der heutigen sechs Bouquets und die Bereitstellung der restlichen Kapazitäten für sonstige Inhalte und Dienste möglich.

Bei Beanspruchung einer Übertragungskapazität für die Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich eines Landes wird im Grunde lediglich die Mindestübertragungskapazität festgelegt. Daraus ergeben sich für den Netzbetreiber prinzipiell Vermarktungsmöglichkeiten von zusätzlichen Übertragungskapazitätsanteilen, sofern er durch die Netzkonfiguration in der Praxis solche Kapazitäten erzeugen kann, da Frequenzzuteilungen für T-DAB und DVB-T ohne Maßgabe zur so genannten Betriebsart, zum Schutzintervall usw. erteilt werden. Dies kann dadurch erfolgen, dass er in seinem Netz Betriebsparameter wählt, die eine höhere Übertragungsrate und damit eine größere Übertragungskapazität aus der Frequenznutzung erzielen. Die damit regelmäßig einhergehende Verschlechterung der Stabilität des gesendeten Signals (schlechterer Empfang) könnte er durch ein dichteres Sendernetz (mehr Sender, bessere und homogenere Verteilung der Feldstärke im Versorgungsgebiet) ausgleichen, allerdings zu höheren Betriebskosten. Diese Kostenerhöhung ließe sich in der Regel von der Bereitstellung der Übertragungskapazität für Rundfunk trennen, wenn damit die Möglichkeit der freien Vermarktung der zusätzlich erzeugten Übertragungskapazitäten verbunden werden könnte.

Bei bisherigen DVB-T-Frequenzvergabeverfahren bleibt die beschriebene Möglichkeit, zusätzliche Übertragungskapazität zu generieren und zu vermarkten und damit das verfügbare Frequenzspektrum effizienter zu nutzen, theoretisch. Die Länder haben bei der Meldung ihrer Versorgungsbedarfe sämtliche erzeugten Kapazitätsanteile bereits für die Übertragung von Rundfunk eingefordert. Diese Forderung schließt auch die Kapazitätsanteile ein, die zukünftig durch technische Verbesserungen zugänglich werden könnten. Die entsprechende Forderung war unabhängig von einem konkreten oder absehbaren Bedarf für Rundfunk.

Eckpunkt 9: Realisierung der Grundversorgung

Die Länder haben im Rundfunkstaatsvertrag verankert, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter ihrem Grundversorgungsauftrag durch Nutzung aller Übertragungswege nachkommen können. Diese Grundversorgung wird bereits über Kabel und Satellit realisiert und der terrestrische Verbreitungsweg dient höchstens noch als Ergänzung, was bei der Inanspruchnahme von Übertragungskapazitäten berücksichtigt werden sollte.

Begründung:

Mittlerweile gibt es in § 52a Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag eine staatsvertraglich verankerte Festlegung, dass die öffentlich-rechtlichen Programmveranstalter ihrem Versorgungsauftrag durch die Nutzung aller Übertragungswege (Kabel, Satellit oder Terrestrik) nachkommen können. Damit ist der Anspruch auf Grundversorgung nach länderseitiger Festlegung bereits dann erfüllt, wenn der Empfang auf einem der oben aufgezählten Verbreitungswege angeboten wird. Bisher galt, dass die Grundversorgung über die terrestrische Versorgung zu realisieren ist.

Im Falle der terrestrischen Übertragung von Rundfunk sind diese Änderungen von besonderer Bedeutung. Für diesen Bereich gilt nämlich, dass

1. derzeit nur noch etwa 6 % der Bevölkerung ihren Fernsehempfang (von Rundfunkprogrammen) hauptsächlich über das terrestrische Angebot realisieren,
2. die Verbreitungskosten pro Teilnehmer um ein Vielfaches höher sind, als bei der Verbreitung über Kabel oder Satellit und dadurch
3. die Verbreitungskosten für die Versorgung von 6 % der Teilnehmer über die Terrestrik um ein Mehrfaches über der Gesamtsumme der Verbreitungskosten für die verbleibenden 94 % der Teilnehmer über Kabel *und* Satellit liegen.

Das Duale Rundfunksystem in Deutschland ebenso wie die besondere Rechtsstellung des Rundfunks im Grundgesetz haben ganz wesentlich zum Ziel, die Meinungsfreiheit zu ermöglichen und zu unterstützen. Damit steht nicht fest, dass dieselbe gefährdet wäre, wenn der Zugang zu **bestimmten** Verbreitungswegen und Kapazitäten für den Rundfunk nicht realisiert würde. Dies sollte bei der Entscheidung über die Inanspruchnahme der Übertragungskapazitäten für Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder berücksichtigt werden.

Eckpunkt 10: Liberalisierung des Multiplexangebotes

Die Dienstleistung „Multiplexangebot“ sollte losgelöst von medienrechtlichen Vorgaben ermöglicht werden. Dabei ist es ausreichend, die medienrechtliche Lizenzierung wahlweise auf der Ebene der Programmerzeugung oder der Programmzusammenstellung vorzunehmen.

Begründung:

Technisch gesehen werden in einem so genannten Transportstrom, der einem digitalen Übertragungsweg zugeführt wird, im Regelfall einzelne Datenströme vermischt (Multiplexing). Diese Datenströme können zu unterschiedlichen, voneinander getrennten Inhalten gehören (einzelne so genannte Programmströme bzw. „Streams“). Bei den breitbandigen Verteilsystemen T-DAB und DVB-T belegt in der heutigen Praxis nicht ein einziger Programmstrom die vollständige Übertragungskapazität. Dies schaffen im Normalfall nur mehrere Programmäquivalente in der Summe.

Mit einer höheren Anzahl an möglichen Programmen pro Multiplex (repräsentiert durch den vermischten Transportstrom) steigt unweigerlich auch die Notwendigkeit, Inhalte je nach kommerzieller Eignung zusammenzustellen. Dazu ist das Vergabesystem für Übertragungskapazitäten in vielen EU-Staaten so eingestellt, dass dort z. B. von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird,

- den Netzbetrieb,
- den Betrieb des Multiplexers (Zusammenfügen der Bitströme der einzelnen Inhalte) und
- die Herstellung der Inhalte

als jeweils eigenständige Dienstleistungen anzubieten. In Deutschland ist dies nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht zulässig, da bereits das Zusammenfügen von Inhalten als eigenständiges Inhalteangebot nach den länderrechtlichen Regelungen nur dafür lizenzierten Inhalteanbietern zusteht.

Diese Praxis steht im Widerspruch zu einer effizienten Frequenznutzung und geht möglicherweise an den marktlichen Bedürfnissen (Inhalteangebot über Rundfunk hinaus) vorbei. Dienste und Inhalte werden in der Regel dann entwickelt, wenn über einen unmittelbaren Endkunden- bzw. Teilnehmerbezug tragfähige Geschäftsmodelle realisiert werden können. Diese Geschäftsmodelle unterliegen dem unternehmerischen Risiko eines Teilnehmers am Markt. Konsequenter Weise sollte aber auch die Entscheidung und Gestaltung des Angebotes dann bei diesem Marktteilnehmer liegen, zumal dieser auch die kommerzielle Verantwortung gegenüber seinem Kunden übernimmt. Dazu bedarf es nicht einer zusätzlichen rundfunkrechtlichen Lizenzierung des betreffenden Marktteilnehmers, sondern lediglich einer Rahmenregelung, nach der jeder übertragene Inhalt den rundfunkrechtlichen Erfordernissen zu genügen hat.

Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass für ein Grundangebot an Rundfunk die erforderlichen Kapazitäten durch die Länder bereits eingefordert sind, so dass Bürokratieabbau und eine effizientere Frequenznutzung durch eine Vereinfachung medienrechtlicher Verfahren ohne Gefährdung der Grundversorgung gestaltbar sein könnte.

Eckpunkt 11: Bundesweite Angebote und einheitliche Verfahren

Für länderübergreifende bzw. bundesweite Angebote sollten einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, um eine effiziente Nutzung von Frequenzen sicherzustellen.

Begründung:

Den Markterfolg neuer Systeme im Rundfunkdienst beeinflussen die

- Angebotsvielfalt/Inhalte
- Erschwinglichkeit der Endgeräte
- Konkurrenz durch andere (analoge und digitale) Übertragungssysteme

Die Angebotsvielfalt lässt sich, wie die Erfahrung zeigt, kaum durch am Markt bereits operierende Inhalteanbieter erweitern. Neue Anbieter müssen mit neuen Angeboten neue Märkte schaffen. Dieser Innovationszyklus läuft schneller ab, je stärker Inhalte, Sendernetze und Endgeräte kombiniert angeboten werden können. Neue Angebote entstehen, wenn sie Erfolg versprechen, wenn also abzusehen oder abzuschätzen ist, dass es Verbraucher gibt, die mit den bestehenden Angeboten nicht zufriedenstellend oder ausreichend bedient werden. Neue Anbieter finden sich, wenn Aussicht besteht, auf kalkulierbarer Grundlage eine bestehende oder aufkommende Nachfrage Gewinn bringend bedienen zu können.

Die bei hohen Investitionen zu erwirtschaftenden Skalenerträge lassen sich nur bei der Einbeziehung des größtmöglichen Marktpotenzials in ausreichendem Maß erzielen, zumal dann, wenn auch substitutive Angebote dieses Marktpotenzial anstreben oder sogar schon ausschöpfen. Im Fall der Entwicklung neuer Inhalteangebote ist ein Markterfolg eher bei einem bundesweitem Angebot als bei einem kommunalen oder einem regionalen Angebot wahrscheinlich. Dies führt derzeit sowohl medienrechtlich als auch frequenztechnisch an Grenzen.

Dem Grunde nach können in 16 Bundesländern jeweils eigenständige (unterschiedliche!) medienrechtliche Entscheidungen getroffen werden, so dass es problematisch ist, Bundesland übergreifende Inhalteangebote mit Übertragungskapazitäten auszustatten. In der Praxis führt dies selbst bei bundesweit tätigen Programmveranstaltern beispielsweise dazu, dass regional so genannte Fensterprogramme angeboten werden müssen und damit Frequenzeffizienzverluste eintreten. Trotz der engen Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten ist festzustellen, dass ein einheitliches Regelwerk für Bundeslandgrenzen überschreitende Angebote wenn überhaupt, dann nur rudimentär vorhanden ist. In der Regel ist es einem Diensteanbieter nicht vermittelbar, dass er aufgrund der medienrechtlichen Struktur in Deutschland von Land zu Land unterschiedliche Rahmenregelungen vorfindet. Zudem entsteht bei jedem Anbieter eine sukzessive Abhängigkeit von einzelnen medienrechtlichen Zuweisungsentscheidungen der in diesem Punkt souveränen Länder.

Ein einheitlicher Rahmen würde zudem zu einer effizienteren Nutzung der Frequenzressourcen führen. In der derzeitigen Bundesland bezogenen Ausgestaltung ist der Frequenzverbrauch beträchtlich, da die Abstrahlung unterschiedlicher Inhalte nur über jeweils eigenständige Frequenzen möglich ist (z. B. bei Fensterprogrammen). Tendenziell ist der „Frequenzverbrauch“ geringer, je größer die Zellen sind. Dies hängt damit zusammen, dass bei größerer Ausdehnung der Zellen die Konfiguration der Netze (z. B. Senderstandorte, Antennenauswahl) flexibler gestaltet werden kann, um ein relativ günstiges Verhältnis von Frequenzwiederholabstand (Abstand zwischen zwei Gebieten, die mit der gleichen Frequenz versorgt werden können) und Fläche des versorgten Gebietes zu erreichen. In der Summe steht also mehr Übertragungskapazität zur Verfügung.

Beispiel:

Bei DVB-T kann bisher eine einzige Bedeckung bundesweit, d. h. unabhängig von den Grenzen der Bundesländer, realisiert werden. Beim Zuschnitt der Frequenzverteilungsgebiete (Allotments) müssen politische Grenzen nicht berücksichtigt werden. Diese Bedeckung der Bundesrepublik wird im flächendeckenden Endausbau mit etwa 40 Frequenzverteilungsgebieten realisiert werden, wofür etwa 5 bis 6 verschiedene Kanäle in unterschiedlicher regionaler Zuordnung benötigt werden. Bei Bundesland bezogenen Bedeckungen werden hingegen ca. 60 Frequenzverteilungsgebiete in der Summe über das Bundesgebiet benötigt. Diese schöpfen im Durchschnitt den Frequenzvorrat von 8 Kanälen aus, da die Allotments wegen der Berücksichtigung künstlicher Einschränkungen (politische statt physikalische Grenzen) entsprechend kleiner sind als in der Bundeslandgrenzen überschreitenden Bedeckung. Bei etwas weniger als 50 Kanälen, die überhaupt zur Verfügung stehen, wären also überschlüssig etwa 9 flächendeckende Multiplexe bei Bundeslandgrenzen überschreitenden Allotments möglich gegenüber etwa 6 bei Berücksichtigung der politischen Grenzen.

Eckpunkt 12: Vielfaltsicherung ohne Einzelfallentscheidung

An die Stelle von Zuordnungen bzw. Zuweisungen für Übertragungskapazitäten im Einzelfall sollten Vielfalt sichernde Rahmenregelungen treten.

Begründung:

Die derzeitigen Kompetenzregelungen bei der Zuweisung von Übertragungskapazitäten im Rundfunkbereich sind mit einem überaus hohen Einzelfallbezug ausgestaltet. Die Länderbehörden entscheiden über die Zuordnung bzw. Zuweisung einzelner Übertragungskapazitäten in den verschiedenen Übertragungswegen. Die Sicherstellung der Meinungsfreiheit und der kulturellen Vielfalt könnte im heutigen Umfeld jedoch mit allgemeinen Maßnahmen der Vielfaltsicherung ausreichend und marktwirtschaftlich unterstützt werden. Im Bereich des Kabels gibt es bereits erste Regelungen der Länder weg vom Einzelfallbezug hin zu einer Vielfalt sichernden Rahmenregelung (Unterschied „Must carry“- und „Non-must-carry“-Bereiche). In der Terrestrik werden bisher jedoch ausnahmslos die traditionellen Mechanismen verwendet.

Die zuständigen Landesbehörden sichern in der Praxis die gebotene Vielfalt dadurch, dass sie interessierte Programmanbieter mit Übertragungskapazitäten ausstatten. Dies führt dazu, dass geeignete Übertragungskapazitäten bei aktuellem oder absehbarem Interesse eines Programmanbieters auf jeden Fall für die Übertragung von Rundfunk eingefordert werden. Darüber hinaus werden von den Landesbehörden auch Kapazitäten für Bedarfe gefordert, für die zum aktuellen Zeitpunkt noch keine substantiierte Begründung vorliegt, um einen Vorhalt zu schaffen. Diese Maßnahme führt dazu, dass Übertragungskapazitäten dem Markt entzogen werden, auch wenn

- die erforderliche Vielfalt im Einzelfall bereits ohne eine zusätzliche Programmbelegung ausreichend gesichert wäre bzw.
- die tatsächliche Belegung der Übertragungskapazität nicht nur nicht gesichert ist, sondern absehbar sogar ausbleiben wird.

Grundlage für diese Entwicklung ist, dass die Meinungsfreiheit und kulturelle Vielfalt durch die Zuordnung bzw. Zuweisung der Übertragungskapazitäten im Einzelfall gesichert werden soll. Diese Zuordnungs- und Zuweisungspraxis führt – wie bereits ausgeführt – in der Regel dazu, dass alle verfügbaren und zukünftig verfügbar werdenden Übertragungskapazitäten für Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder eingefordert werden, unabhängig davon, ob entsprechende Programme verfügbar sind, oder nicht. Die Folge davon ist eine Ineffizienz der Frequenznutzung in zweifacher Hinsicht: Einerseits besteht für den Sendernetzbetreiber nur ein geringer Anreiz, sein Netz weiter auszubauen, um die effizienteste Ausnutzung der eingesetzten Ressourcen zu erreichen, da er die dadurch entstehenden zusätzlichen Kapazitäten nicht eigenständig an die Anbieter neuer multimedialer Dienste vermarkten kann. Andererseits besteht die Gefahr, dass die eingeforderten Kapazitäten aufgrund von mangelnden Programmangeboten nicht vollständig belegt werden.

Dem könnte dadurch begegnet werden, dass seitens der Landesbehörden die derzeitigen Verfahren dahin gehend überprüft werden, ob nicht der Einzelfallbezug der medienrechtlichen Zuordnungs- bzw. Zuweisungsregelungen bzw. -verfahren für Übertragungskapazitäten aufgegeben wird. An dessen Stelle könnten Vielfalt sichernde Rahmenregelungen, vergleichbar mit den Regelungen für den Kabelbereich in § 52 RStV, treten. Sofern dabei Übergangsweise in Teilbereichen („Must carry“) auch im Einzelfall Zuordnungs- bzw. Zuweisungsentscheidungen als unabdingbar angesehen werden, müssten zumindest

- die Anzahl der Programme, insbesondere der öffentlich-rechtlichen Programmketten, und
- ihr Versorgungsanspruch

transparent geregelt werden.

Neben der Sicherstellung der effizienten Frequenznutzung würde eine solche Regelung dazu führen, dass sich marktwirtschaftliche Mechanismen besser entfalten könnten.

Kommentare zu diesem Papier können bis zum 31.03.2006 bei der Bundesnetzagentur, Referat Rundfunk, E-Mail: rundfunk@bnetza.de eingereicht werden.

3 Zusammenstellung von Begriffen und Abkürzungen

2G	Second generation mobile
3G	Third generation mobile
BS	Broadcasting Service
BSS	Broadcasting Satellite Service
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Chester 1997	Multilaterale Koordinierungsvereinbarung Chester 1997 über technische Kriterien, Koordinierungsgrundsätze und –verfahren für die Einführung des terrestrischen digitalen Fernsehgrundfunks (DVB-T)
DAB	Digital Audio Broadcasting
DMB	Digital Multimedia Broadcasting
DTT	Digital Terrestrial Television
DVB	Digital Video Broadcasting
DVB-C	Digital Video Broadcasting (Cable)
DVB-H	Digital Video Broadcasting (Handheld)
DVB-S	Digital Video Broadcasting (Satellite)
DVB-T	Digital Video Broadcasting (Terrestrial)
FS	Fixed Service
FSS	Fixed Satellite Service
FWA	Fixed Wireless Access
HDTV	High Definition Television, hochauflösendes Fernsehen
ITU	International Telecommunication Union
Maastricht 2002	Besondere Vereinbarung der Europäischen Konferenz der Verwaltungen für Post und Telekommunikation (CEPT) über die Nutzung des Frequenzbereichs 1452-1478,5 MHz für den terrestrischen digitalen Tonrundfunk (T-DAB)
MP-MP	Multipoint to Multipoint fixed links
MS	Mobile Service
MSS	Mobile Satellite Service
P-MP	Point to Multipoint fixed links
P-P	Point to Point fixed links
PAMR	Public Access Mobile Radio
PMR	Professional (Private) Mobile Radio
Radio Regulations	Vollzugsordnung für den Funkdienst
RRC-06	Regional Radio Conference 2006
RSPG	Radio Spectrum Policy Group. Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission für Funkfrequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft
Stockholm 1961	Regionales Abkommen für die Europäische Rundfunkzone für die Bereiche VHF/UHF
T-DAB	Terrestrial Digital Audio Broadcasting
VO Funk	Vollzugsordnung für den Funkdienst (Radio Regulations)
WAPECS	Wireless Access Policy for Electronic Communications Services
WLAN	Wireless Local Area Networks
WRC-07	World Radio Conference 2007