

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Zuteilung von Frequenzen für den Rundfunkdienst
durch die Bundesnetzagentur**

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasserin: [REDACTED]

Zuteilung von Frequenzen für den Rundfunkdienst durch die Bundesnetzagentur

Ausarbeitung WD 5 – 3000 – 030/08

Abschluss der Arbeit: 5.3.2008

Fachbereich WD 5: Wirtschaft und Technologie;
Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz;
Tourismus

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

Inhaltsverzeichnis

Seite

A blue square logo containing the white letter 'W'.

1.	Einleitung	4
2.	Bund- und Länderkompetenzen	4
3.	Verfahren der Frequenzzuteilung für den Rundfunkdienst	6
4.	Neuordnung des Frequenzzuteilungsverfahrens	8
5.	Anlagen	10
6.	Quellen	11

1. Einleitung

Das für die verschiedenen Funkdienste zur Verfügung stehende Frequenzspektrum ist auf Grund der Nutzungsart und durch den derzeitigen Stand der technischen Entwicklung eine knappe Ressource, die deshalb möglichst effizient und effektiv verwendet werden soll. „Die Möglichkeit der Nutzung von Frequenzen kann daher nicht allein dem freien Spiel der Kräfte auf dem Markt überlassen werden; vielmehr ist eine vorausschauende und diskriminierungsfreie Frequenzregulierung durch die Bundesnetzagentur erforderlich. Ziel dieser Frequenzregulierung ist die nachfrage- und bedarfsgerechte Bereitstellung der Ressource Frequenz.“ (BNetzA 2007b: 80)

Nach § 52 Telekommunikationsgesetz (TKG) hat die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) den Auftrag für eine effiziente und störungsfreie Nutzung der Frequenzen und damit der einzelnen Funkdienste zu garantieren. Auf Basis der Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung (FreqBZPV) und des Frequenznutzungsplans (FreqNP) teilt die BNetzA den Nachfragern Frequenzen oder Frequenzbereiche durch unterschiedliche Zuteilungsverfahren zur Nutzung zu.¹

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich ausschließlich mit dem Frequenzzuteilungsverfahren für den Rundfunkdienst.

2. Bund- und Länderkompetenzen

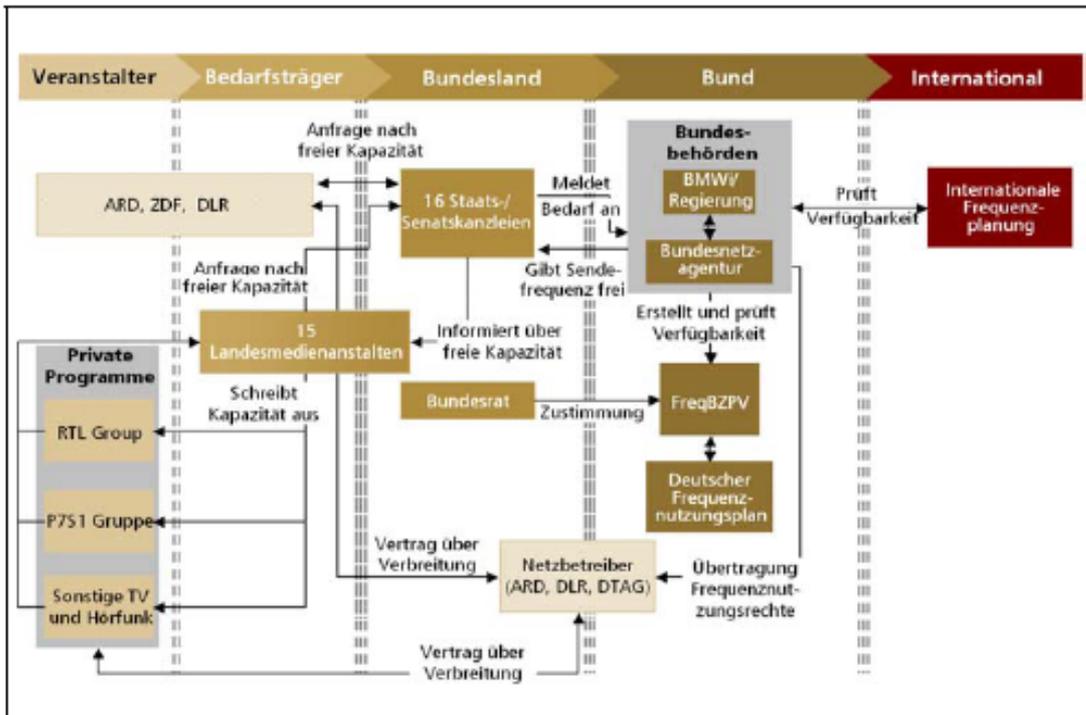
Der Rundfunkdienst ist nach der telekommunikationsrechtlichen Definition die Übertragungsdienstleistung mittels Funkfrequenzen. Der Rundfunkstaatsvertrag² (RStV) versteht dagegen unter Rundfunk „lediglich eine bestimmte Art der übertragenen Inhalte (...), die bestimmten verfassungs- und länderrechtlich formulierten Kriterien genügt“ (BNetzA 2006: 3). Während die BNetzA – legitimiert durch das TKG – im Rahmen des von ihr durchgeführten Frequenzzuteilungsverfahrens für die technische Seite zuständig ist, sind die Bundesländer auf Grund ihrer Kulturhoheit für die Inhalte verantwortlich.³

-
- 1 Zu den unterschiedlichen Funkdiensten und deren Frequenzen sowie zur Erstellung von Frequenznutzungsplänen und zum Verfahrensablauf bei der Frequenzzuteilung wird auf die Ausarbeitung „Frequenzordnung“ verwiesen, die die internationalen, europäischen sowie nationalen Rechtsgrundlagen für die Zuteilung von Frequenznutzungsrechten beschreibt (Stuppert 2007).
 - 2 Der Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien ist ein Vertrag zwischen den 16 Bundesländern, der bundeseinheitlich das Rundfunkrecht regelt (RStV vom 31.8.1991 i.d.F. vom 1.3.2007).
 - 3 „Grundlegend zeichnet sich die Frequenzregulierung im Rundfunk in Deutschland durch ein sehr komplexes System aus Bundes- und Länderzuständigkeiten aus. Mit diesem System hat die Bundesrepublik abweichend von den meisten anderen Ländern keine einheitliche Regulierung im Frequenzbereich. (...) der Bund verfügt über die Fernmelde- bzw. Telekommunikationskompetenz und damit



Die Komplexität des gesamten Verfahrens, die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verzahnungen in der Entscheidungsstruktur zwischen Bund und Ländern verdeutlicht nachfolgende Abbildung.

Abb. 1: Struktur des Allokationsprozesses in Deutschland



Quelle: Goldmedia

Quelle: Goldmedia (2006)

über die grundsätzliche Regelungskompetenz (...). Allerdings sind dem Bund in der Praxis durch die Rundfunkkompetenz der Länder erhebliche Schranken gesetzt, die auch im TKG verankert sind.“ (Goldmedia 2006: 11)

3. Verfahren der Frequenzzuteilung für den Rundfunkdienst

Die Aufgabe der BNetzA ist es, für eine effiziente und störungsfreie Frequenznutzung durch entsprechende Frequenzvergabekriterien und Verfahrensabläufe zu sorgen. Für den Rundfunkdienst hat die BNetzA zum einen die **„Vorläufige Verwaltungsvorschrift für Frequenzzuteilungen für den Rundfunkdienst (VVRdfk)“** entwickelt und zum anderen Eckpunkte verabschiedet, die die Abläufe bei der Zuteilung von Frequenzen des Rundfunkdienstes nach den Vorgaben des TKG einheitlich regeln (Anlage 1). Der Frequenznutzungsplan (FreqNP) ist Basis der Frequenzvergabe (Anlage 2). Die VVRdfk differenziert die darin angegebenen Frequenzbereiche, spezifiziert und konkretisiert die technischen Anforderungen und formuliert – falls erforderlich – neue Parameter.

Bei der Zuteilung von Frequenzen unterscheidet die VVRdfk nach (elektromagnetischem) Wellenbereich in:

- Langwellen-Tonrundfunkdienst,
- Mittelwellen-Tonrundfunkdienst,
- Kurzwellen-Tonrundfunkdienst,
- UKW-Tonrundfunkdienst;

oder nach Übertragungstechnik (analog, digital) bzw. Übertragungsmedium (Satellit, Terrestrik⁴) in:

- analoger Fernsehrundfunkdienst,
- Terrestrischer Digitaler Tonrundfunkdienst (T-DAB),
- Terrestrischer Digitaler Fernsehrundfunkdienst (DVB-T).

Rundfunkfrequenzen werden nur auf Antrag als so genannte Einzelzuteilung⁵ durch die BNetzA nach den allgemeinen Maßgaben der §§ 55, 58 TKG und unter Berücksichtigung der besonderen Voraussetzungen für den Rundfunkdienst nach § 57 TKG zugeteilt. Zuteilungsnehmer ist im Allgemeinen ein Sendernetzbetreiber.

Das **Frequenzzuteilungsverfahren** nach den Bestimmungen des Telekommunikationsgesetzes und der VVRdfk läuft stets gleich ab. Allerdings sind – je nach Frequenzbereich oder Übertragungstechnik – in den einzelnen Verfahrensschritten unterschiedliche technische Spezifizierungen definiert. Eine Ausnahme vom allgemeinen Verfahren bildet nur die Veröffentlichungspflicht, die bei einer Frequenzzuteilung nach § 58 TKG nicht gegeben ist.

4 Übertragung von einem erdgebundenen Sender zu einer Antenne (z.B. Haus-, Zimmerantenne, tragbares Radio).

5 Im Gegensatz zur Allgmeinuzuteilung, vgl. Stuppert (2007: 10).

Grundsätzlich

- muss ein **Versorgungsbedarf** eines Bundeslandes oder eines Anbieters von Telekommunikationsdiensten (allerdings zurzeit nicht bei der Technik T-DAB⁶) vorliegen oder
 - die **Voraussetzungen des § 58 TKG** (Erprobung innovativer Telekommunikations-Technologien/Versuchsfunk oder kurzfristiger Frequenzbedarf/Kurzzeitzuteilung) müssen erfüllt sein,
- soll ein Frequenzvergabeverfahren eingeleitet werden (VVRdfk 2007).

Auf der technischen Seite unterscheidet die BNetzA zurzeit zwischen den Vergabeverfahren für DVB-T⁷-, T-DAB- und DVB-H⁸-Frequenzen sowie für analogen und digitalen Lang-, Mittel- und Kurzwellenrundfunk. Die Ausgestaltung von Frequenzzuteilungsverfahren sowie die Festlegung der Ausschreibungsbedingungen bei einer sogenannten Antragskonkurrenz nach § 55 Abs. 9 i.V.m. § 61 TKG erfolgt durch Entscheidung der Präsidentenkammer der BNetzA (VVRdfk 2007: 5).

Der Versorgungsbedarf kann in den Bundesländern oder auch in Regionen variieren, deshalb wird in der Regel das Frequenzzuteilungsverfahren für jedes Bundesland einzeln durchgeführt. Es können aber auch Zuteilungsverfahren für mehrere Bundesländer gemeinsam oder sogar für das gesamte Bundesgebiet durchgeführt werden. Die jeweilige Landesbehörde (Landesmedienanstalt) meldet über die Senats- oder Staatskanzlei den vorhandenen Versorgungsbedarf der BNetzA. Außer bei Technik T-DAB können auch Anbieter von Telekommunikationsdiensten einen Bedarf anmelden (VVRdfk: 5).

Das von der BNetzA durchgeführte Frequenzzuteilungsverfahren ist in zwei Stufen unterteilt:

1. Stufe: Antragsverfahren

Wurde ein Versorgungsbedarf (Frequenzbedarfsmeldung) von einem Antragsberechtigten für ein bestimmtes Gebiet (Bundesland) angemeldet, eröffnet die Präsidentenkammer der BNetzA das Antragsverfahren. Hierzu veröffentlicht die BNetzA eine Verfügung in ihrem Amtsblatt. Die Verfügung nennt die angebotene Frequenz oder den Frequenzbereich, beschreibt detailliert u.a. den Mindestversorgungsbedarf und den endgültigen Versorgungsbedarf, d.h. zu welchem Prozentsatz die Bevölkerung minimal und maximal versorgt werden soll, legt die Koordinaten des Versorgungsgebietes fest, nennt Versorgungszielstellungen und gibt den Zeitrahmen der Realisierung vor (Anlage 3). Von dieser Veröffentlichungspflicht ausgenommen sind: die nicht-öffentliche Frequenz-

6 Terrestrial Digital Audio Broadcasting, dt. Terrestrische Digitaler Hörfunk

7 Digital Video Broadcasting Terrestrial, dt. Terrestrisches Digitales Fernsehen

8 Digital Video Broadcasting Handhelds, dt. Digitaler Videorundfunk für Handgeräte

nutzung, der kurzfristige und nur ein Mal auftretende Frequenzbedarf sowie die Frequenzzuteilungen nach § 58 TKG (Frequenzbedarf zur Erprobung neuer Techniken, Versuchsfunk).

Nach Veröffentlichung im Amtsblatt der BNetzA können sich Sendernetzbetreiber bewerben, indem sie einen Antrag auf Frequenzzuteilung in der in Verfügung verlangten Form an die BNetzA stellen.

2. Stufe: Ausschreibungsverfahren

In der Regel gehen nach der Eröffnung des Antragsverfahrens mehrere Anträge auf Frequenzzuteilung ein. Wegen dieser so genannten Antragskonkurrenz wird deshalb in einer zweiten Stufe das Ausschreibungsverfahren – wieder durch Verfügung der Präsidentenkammer der BNetzA – eröffnet.

In der Verfügung werden nochmals detailliert insbesondere die technischen Kriterien für die Vergabe der ausgeschriebenen Frequenzen dargestellt. Ferner sind in dieser Phase umfangreiche Ausschreibungsbedingungen von den sich bewerbenden Unternehmen zu erfüllen: So müssen diese neben einem Nachweis ihrer fachlichen Eignung und ihrer Zuverlässigkeit u.a. auch einen Investitions- und Finanzierungsplan, eine Marktanalyse und ein darauf basierendes Dienstekonzept einreichen (Anlage 4).

Entscheidung und Frequenzzuteilung

Am Ende des Prozesses prüft die Präsidentenkammer der BNetzA die eingereichten Bewerbungen und trifft dann ihre Entscheidung, welcher Sendernetzbetreiber die ausgeschriebene Frequenz zugeteilt bekommt. Entscheidung und Begründung werden als Mitteilung im Amtsblatt der BNetzA veröffentlicht (Anlage 5).

4. Neuordnung des Frequenzzuteilungsverfahrens

In ihrem Tätigkeitsbericht 2006/2007 stellt die BNetzA fest, dass die stetige Entwicklung der Digitalisierung des terrestrischen Rundfunks die Nachfrage nach Frequenzen steigere und auch der analoge UKW-Hörfunk eine wachsende Dynamik entwickle. „Insbesondere durch das Auftreten neuer Unternehmen in diesem bislang monopolistisch geprägten Senderbetreibermarkt hatte die Bundesnetzagentur ihre Verfahren diesen Markterfordernissen anzupassen. Hierzu wurden neue Vergabegrundsätze für Frequenzen des Rundfunkdienstes erarbeitet, die voraussichtlich 2008 zur Anwendung kommen.“ (BNetzA 2007b: 86) Eckpunkte zur Vergabe von Frequenzen für den analogen und digitalen Lang-, Mittel- und Kurzwellenrundfunk wurden bereits verabschiedet.

Die erhöhte Nachfrage nach UKW-Frequenzen sowie eine verstärkte Antragskonkurrenz lassen nach Auffassung der BNetzA wettbewerbliche Strukturen in diesem Frequenzbereich erkennen. Da auch andere terrestrische Frequenzen stärker nachgefragt werden, liegt es im Interesse der BNetzA, einheitliche Ausschreibungs- und Vergabekriterien für den terrestrischen Rundfunkdienst zu formulieren, um dadurch den beginnenden Wettbewerb weiter zu fördern. Um dieser Situation gerecht zu werden, hat die BNetzA neue Eckpunkte entwickelt, die

1. einheitliche telekommunikationsrechtliche Rahmenbedingungen im gesamten Rundfunkdienstspektrum für künftige Ausschreibungen schaffen und
2. die bisher angewandten, verschiedenen Verfahrensgrundlagen der Frequenzvergabe im Rundfunkbereich zusammen führen sollen (BNetzA 2007c: 2).

Das nach Ansicht der BNetzA bewährte zweistufige Vergabeverfahren (Antrags- und Ausschreibungsverfahren) soll auch im neuen Verfahrensrahmen „**Verwaltungsvorschrift für Frequenzzuteilungen für den Rundfunkdienst**“ (VVRuFu) erhalten bleiben (Anlage 6). Die Eröffnung eines Vergabeverfahrens soll nun künftig durch die VVRuFu geregelt werden. „Mit der Festlegung der (...) Eckpunkte wird der telekommunikationsrechtliche Rahmen für zukünftige Ausschreibungsverfahren im Rundfunk geschaffen. Die Frequenzzuteilungsverfahren werden im Einzelfall erst nach der jeweiligen länderseitigen Festlegung der Versorgungsbedarfe für Rundfunk gemäß §§ 2 Abs. 5, 57 Abs. 1 TKG durchgeführt.“ (BNetzA 2007c: 1)

Die BNetzA hat Ende September 2007 eine Anhörung zu der geplanten Neuordnung des Vergabeverfahrens für Frequenzen des terrestrischen Rundfunkdienstes gestartet. Bis zum 21.11.2007 konnten sich Verbände, Sendernetzbetreiber oder Programmanbieter zu den von der BNetzA zur Diskussion gestellten Eckpunkten äußern.



5. Anlagen

- Anlage 1:** Vorläufige Verwaltungsvorschrift für Frequenzzuteilungen für den Rundfunkdienst (VVRdfk).
- Anlage 2:** Aktueller Frequenznutzungsplan vom Mai 2006: Alle Einträge für den Funkdienst „Rundfunkdienst“.
- Anlage 3:** Beispiel: Eröffnung der 1. Stufe (Antragsverfahren) des Frequenzzuteilungsverfahrens für Frequenzen (...).
- Anlage 4:** Beispiel: Eröffnung der 2. Stufe (Ausschreibungsverfahren) des Frequenzzuteilungsverfahrens für Frequenzen (...).
- Anlage 5:** Beispiel: Entscheidung der Präsidentenkammer (...) über die Vergabe von Frequenzen (...).
- Anlage 6:** Entwurf – Verwaltungsvorschrift für Frequenzzuteilungen für den Rundfunkdienst (VVRuFu).

6. Quellen

BNetzA (2006). Eckpunkte für die bedarfsgerechte Bereitstellung von Übertragungskapazitäten für Rundfunk und für multimediale Dienste auf Frequenzen, die dem Rundfunkdienst zugewiesen sind.

<http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/4621.pdf> [Stand: 3.3.2008].

BNetzA (2007a). Vorläufige Verwaltungsvorschrift für Frequenzuteilungen für den Rundfunkdienst (VVRdfk).

<http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/9591.pdf> [Stand: 3.3.2008].

BNetzA (2007b). Tätigkeitsbericht 2006/2007 für den Bereich Telekommunikation. Bericht nach § 121 Abs. 1 Telekommunikationsgesetz. Dezember 2007. BT-Drs. 6/7700.

BNetzA (2007c). Anhörung zu den Eckpunkten zur Vergabe von Frequenzen des terrestrischen Rundfunkdienstes. Mitteilung 660/2007. Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 19, 26.9.2007.

<http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/11562.pdf> [Stand: 3.3.2008].

BNetzA (2008). Rundfunk. Internet-Veröffentlichung.

http://www.bundesnetzagentur.de/enid/3b055fc99ef7c52129fe8ae332450100,0/Frequenzordnung/Rundfunk_2jt.html#eckpunkte [Stand: 3.3.2008].

Goldmedia (2006). Effektivität und Effizienz der Nutzung von Rundfunkfrequenzen in Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi), BMWi-Projekt Nr. 24/05, 1.9.2006. Goldmedia GmbH Media Consulting & Research; Berlecon Research GmbH.

<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/studie-effektivitaet-und-effizienz-der-nutzung-von.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> [Stand: 3.3.2008].

Stuppert, Sabine (2007). Frequenzordnung. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 5 – 236/07), 18.12.2007. Berlin: Deutscher Bundestag.