

Problematik aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

→ Die Revision des EU-Regulierungsrahmens für elektronische Kommunikation

Von Michael Libertus*

Weiterer Schritt im Liberalisierungsprozess der Telekommunikation

Der derzeitige Revisionsprozess des EU-Regulierungsrahmens für elektronische Kommunikation stellt einen weiteren bedeutsamen Schritt im Liberalisierungsprozess im Bereich der Telekommunikationsdienste und -netze aufgrund europäischer Vorgaben dar. Angestrebt werden vor allem paradigmatische Veränderungen im Bereich der Frequenzverwaltung durch die Einführung eines marktorientierten Ansatzes.

Die zunehmende Deregulierung und Liberalisierung dieses Bereichs durch europäische Regelungen geht auf die Mitte der 1980er Jahre zurück. Zu dieser Zeit waren in fast allen Mitgliedstaaten der EU die bestehenden Telekommunikationsinfrastrukturen in der Hand staatlicher Monopole. Historisch hatte dies oft Kostengründe wie etwa die fehlende Bereitschaft privater Investoren zum Aufbau der notwendigen Netzinfrastruktur, diente aber auch dazu, wichtige gesellschaftspolitische gemeinschaftsorientierte Ziele umzusetzen. Hierzu zählten etwa die Sicherung des Zugangs und die Verwirklichung von Universaldienstkonzepten. (1)

EU-Kommission treibt seit 1990er Jahren Öffnung der Telekommärkte voran

Mitte der 1980er Jahre setzte sich dann in der EU-Kommission und in den Mitgliedstaaten der EU im Zuge einer allgemeinen neoliberalen Wirtschaftspolitik die Auffassung durch, dass der Telekommunikationssektor für die künftige Entwicklung der europäischen Wirtschaft und die Vollendung des Binnenmarktes von zentraler Bedeutung ist. Staatliche Monopole standen allerdings insbesondere aus Sicht der EU-Kommission den gesamteuropäischen Entwicklungsperspektiven und der Schaffung eines Binnenmarktes in diesem Bereich entgegen. Deshalb trieb die Europäische Kommission ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die Öffnung der Märkte für den Wettbewerb und die Deregulierung der mitgliedstaatlichen Telekommunikationsmärkte voran. Dies hat 1994 letztendlich auch in Deutschland zu einer Verfassungsänderung des Art. 87 f. GG geführt, der seitdem in Abs. 2 Satz 1 ein Privatisierungsgebot enthält.

Gegenwärtiger EU-Regulierungsrahmen stammt von 2002

Mit der Digitalisierung der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste sowie der zunehmenden technologischen Konvergenz von Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie sah die Kommission Ende der 1990er Jahre die Entwicklung gekommen, um bis dahin meist nur lose zusammenhängende Regulierungsansätze in

einem einheitlichen Regelungswerk zu bündeln. Dies mündete im März 2002 in die Verabschiedung des gegenwärtigen EU-Regulierungsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste. Bereits am 13. November 2005 kündigte dann die Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien (DG INFSO) der Kommission unter ihrer Kommissarin Viviane Reding die Überarbeitung des Regulierungsrahmens an, ohne dass bereits die in der Revisionsklausel der Art. 25, 28 Abs. 1 Rahmenrichtlinie genannte Frist von drei Jahren nach Ablauf der Umsetzungsfrist – das wäre der 25. Juli 2006 gewesen – für die erneute Überprüfung abgelaufen war.

Grundlinien des derzeitigen EU-Regulierungsrahmens für elektronische Kommunikation

Der derzeit noch geltende EU-Regulierungsrahmen für elektronische Kommunikation ist gekennzeichnet durch den Übergang von einem den Wettbewerb ermöglichenden zu einem den Wettbewerb sichernden und lenkenden Regulierungsmodell. (2) Mit ihm strebte die Europäische Kommission eine weitgehende Harmonisierung der Regulierungsbedingungen an. (3) Das Postulat des seinerzeitigen EU-Kommissars für Informationsgesellschaft, Erkki Liikanen, lautete insoweit: „Weniger Regulierung, leichter Marktzugang und einheitliche Wettbewerbsbedingungen“. (4) Das am 7. März 2002 verabschiedete Richtlinienpaket besteht aus den folgenden fünf Harmonisierungsrichtlinien:

- Rahmenrichtlinie (2002/21/EG) (5),
- Genehmigungsrichtlinie (2002/20/EG) (6),
- Zugangsrichtlinie (2002/19/EG) (7),
- Universaldiensterichtlinie (2002/22/EG) (8),
- Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation (2002/58/EG). (9)

Der Rechtsrahmen wird ergänzt durch eine Wettbewerbsrichtlinie (2002/77/EG) (10), eine Frequenzentscheidung (11) sowie eine Verordnung über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss (KOM 2887/2000). (12) Hinzu kommen noch zahlreiche Mitteilungen und Empfehlungen, von denen insbesondere die Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht (13) sowie die Empfehlungen einzelner für eine Vorabregulierung in Betracht kommender Märkte (14) hervorzuheben sind.

Die Richtlinien sowie die begleitenden Empfehlungen und Entscheidungen verfolgen im Wesentlichen die nachstehenden Zielsetzungen:

- Harmonisierung der Anwendung des europäischen Rechtsrahmens in den Mitgliedstaaten und Vereinfachung der Regelungswerke;
- Übergang von sektorspezifischer ex-ante-Regulierung zur ex-post-Regulierung durch Wettbewerbsrecht sowie
- Herstellung rechtlicher Konvergenz als Konsequenz der technischen Konvergenz von Telekommunikation, Informationstechnologie und Medien.

Komplexer EU-Regulierungsrahmen

Ziele der EU-Regulierung

Materiell-rechtlich steht vor allem die Ausgestaltung des Übergangs zu einer bedarfsabhängigen Regu-

* Justiziarat Westdeutscher Rundfunk.

lierung marktmächtiger Unternehmen auf der Grundlage eines „significant market power“-Konzepts im Vordergrund. (15) Verfahrensrechtlich wird dies flankiert durch eine stärkere Einbeziehung der Europäischen Kommission in die nationalen Regulierungsverfahren mit dem Ziel weitgehender Harmonisierung. Zwar sollen die Regulierungsentscheidungen überwiegend durch die nationalen Regulierungsbehörden erfolgen, sie unterliegen allerdings einem verpflichtenden Konsultations- und Notifikationsverfahren auf EU-Ebene, welches in Art. 7 der Rahmenrichtlinie vorgesehen ist. Durch die damit verbundene EU-weite einheitliche Vorabregulierung sollen gleiche Bedingungen im Binnenmarkt geschaffen werden.

Die Bedeutung des EU-Regulierungsrahmens für elektronische Kommunikation für den Rundfunk

Obwohl der EU-Regulierungsrahmen in Erwägungsgrund 5 sowie Art. 8 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie explizit vorsieht, dass er nicht auf die Regelung der Inhalte von Diensten, die verbreitet werden, gerichtet ist, hat er gleichwohl große Bedeutung für den Rundfunk und dessen Verbreitungsinfrastrukturen. Gerade bei diesen steht der Rundfunk im Wettbewerb mit anderen elektronischen Diensten. Hieraus ergeben sich objektiv Gefährdungen für die Belange des Rundfunks im Allgemeinen und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der mit ihm verfolgten Ziele im Besonderen; vor allem dann, wenn die ökonomische Wertschöpfung bei der alternativen Nutzung bestimmter Netze durch andere Dienste vermeintlich höher ist, diese Netze für die Rundfunkversorgung jedoch nicht substituierbar sind. (16) Eine allein an rein ökonomischen Kriterien sich orientierende Förderung des Wettbewerbs könnte dazu führen, dass der Rundfunk, dessen Bedeutung für die Demokratie als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungs- und politischen Willensbildung auch über die Amsterdamer Protokollerklärung zum EG-Vertrag eine Absicherung erfahren hat, von anderen elektronischen Diensten verdrängt wird.

Geltende EU-Regulierung berücksichtigt Belange des Rundfunks

Der derzeit noch geltende EU-Regulierungsrahmen berücksichtigt die Belange des Rundfunks bei vielen wichtigen grundsätzlichen Regelungen. Dies gilt etwa für das Verhältnis von sektorspezifischer (Vorab-)Regulierung und allgemeinem Wettbewerbsrecht oder bei der Ausgestaltung des Zugangs zu Übertragungsnetzen und -plattformen. Bei letzteren sind vor allem die Regelungen für die Allokation des Frequenzspektrums sowie die Zuteilung terrestrischer Frequenzen zu nennen, aber auch des Zugangs zu Netzen zu fairen, angemessenen, nicht-diskriminierenden Bedingungen sowie die Vorgaben für mitgliedstaatliche Must-Carry-Regelungen. Weiter zählen hierzu Vorgaben für die Offenheit und Interoperabilität von Netzen und Plattformen sowie Applikationen unter Verweis auf anerkannte europäische Standards, aber auch Regelungen zur funktionalen bzw. strukturellen Separierung von Übertragungsinfrastrukturen und übertragenen Inhalten.

Die Regelungen sind auch mit dem deutschen verfassungsrechtlichen Konzept der „dienenden Funktion“ der Telekommunikation gegenüber dem Rundfunk kompatibel. Denn nach deutschem Verständnis sind elektronische Kommunikationsnetze und -dienste Grundvoraussetzung für die Ausübung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. (17) Wie die Voraussetzungen im Einzelnen gestaltet werden – nach europarechtlichen Kategorien sind dies die Sicherstellung von Informationsfreiheit, Medienpluralismus und kultureller Vielfalt –, liegt in der Entscheidung der Mitgliedstaaten. Im Spannungsverhältnis hierzu steht die der Kommission zustehende Kompetenz zur Regulierung der Telekommunikationsmärkte mit dem Ziel der Förderung von Wettbewerb und Binnenmarkt in den Mitgliedstaaten. Insoweit stützt die EU-Kommission ihre wettbewerbsrechtliche Kompetenz auf Art. 81-86 EGV. Die Kompetenzen für den Rat und das Parlament zur Verwirklichung des Binnenmarkts durch die Angleichung nationaler Regulierungen ergeben sich aus Art. 95 EGV.

Legislatorisch schlägt sich dieses Spannungsverhältnis zwischen mitgliedstaatlicher Kompetenz für den Rundfunk und der Kompetenz der Kommission zur Förderung des Binnenmarktes sowie von Wettbewerb in der Anerkennung der zwischen Infrastruktur- und Inhalteregulierung bestehenden Verbindungen und gegenseitigen Abhängigkeiten nieder. So sieht etwa Erwägungsgrund 5 der Rahmenrichtlinie vor, dass bei der Trennung der Regulierung von Übertragung und von Inhalten dennoch die Verbindungen zwischen beiden zu berücksichtigen sind, insbesondere im Hinblick auf die Gewährleistung des Pluralismus der Medien sowie der kulturellen Vielfalt. Darüber hinaus bestimmt Art. 8 der Rahmenrichtlinie, dass die nationalen Regulierungsbehörden dazu beitragen können, dass die Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der kulturellen Vielfalt sowie des Pluralismus der Medien sichergestellt werden. Des weiteren eröffnen Erwägungsgrund 12 und Art. 5 Abs. 2 der Genehmigungsrichtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, spezifische Kriterien und Verfahren bei der Zuweisung von Funkfrequenzen an Anbieter von Radio- und Fernsehdiensten im Hinblick auf die von diesen verfolgten Ziele von allgemeinem öffentlichen Interesse festzulegen. Art. 6 Abs. 1 der Genehmigungsrichtlinie verweist insoweit auf die Anlage Teil B Ziffer 1, wonach die Nutzung bestimmter Frequenzen an die Bedingung zur ausschließlichen Übertragung von spezifischen Inhalten oder audiovisuellen Diensten geknüpft werden kann.

Auch die Universaldiensterichtlinie (URL) berücksichtigt die Interdependenz zwischen Inhalte- und Infrastrukturregulierung. So ermöglicht Art. 31 den Mitgliedstaaten, Unternehmen, die für die öffentliche Verbreitung genutzte elektronische Kommunikationsnetze betreiben, Übertragungspflichten hinsichtlich bestimmter Hör- und Fernsehrundfunkdienste

Kompatibilität mit Konzept der „dienenden“ Funktion der Telekommunikation gegenüber dem Rundfunk

Anerkennung zwischen Infrastruktur- und Inhalteregulierung bestehender Verbindungen

aufzuerlegen (Must-Carry-Verpflichtung). Nach diesen Must-Carry-Bestimmungen dürfen die Mitgliedstaaten den Netzbetreibern zumutbare Übertragungspflichten auferlegen, wenn eine erhebliche Zahl von Endnutzern diese Netze als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehsendungen nutzt und die Pflichten klar umrissenen Zielen von allgemeinem Interesse dienen. Diese Regelung betrifft derzeit sowohl die Kommunikationswege Kabel und Satellit als auch die Terrestrik. Must-Carry-Auflagen bedürfen in jedem Fall aber einer besonderen Rechtfertigung.

Regulierungsaktivitäten der Europäischen Kommission sowie des Europäischen Parlaments im Vorfeld der Revisionsvorschläge

Aktivitäten der Kommission

Die Kommission verfolgte im Vorfeld der Revisionsvorschläge eine Politik, die sich am besten mit einem „Heranschleichen“ an die geplanten Veränderungen charakterisieren lässt. Vor allem im Rahmen von Entscheidungen, Mitteilungen und anderen sogenannten „Soft-Law“-Instrumenten versuchte sie den Weg zur Umsetzung ihrer Pläne für eine europäische Frequenzpolitik vorzubereiten. Beispielsweise für eine Reihe von Dokumenten sollen hier nur die wichtigsten Mitteilungen und Entscheidungen erwähnt werden.

Mitteilung zum marktorientierten Ansatz für die Frequenzverwaltung

Bereits in der Mitteilung „Ein marktorientierter Ansatz für die Frequenzverwaltung in der Europäischen Union“ vom 14. September 2005 (18) hat die Kommission die aus ihrer Sicht notwendigen Änderungen für eine effiziente Frequenznutzung durch die Einführung von Marktinstrumenten sowie die Schaffung europäischer Frequenzmärkte skizziert.

Mitteilung „Die ITU-Weltfunkkonferenz 2007 (WRC07)“

In der Mitteilung „Die ITU-Weltfunkkonferenz 2007 (WRC07)“ vom 2. Februar 2007 (19) wurde dann den Mitgliedstaaten eine gemeinsame Verhandlungsposition der Europäischen Union für die Weltfunkkonferenz (WRC07) der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) vorgeschlagen. Bei der WRC07 vom 22. Oktober bis 17. November 2007 haben insgesamt 191 Staaten die künftige Nutzung des Frequenzspektrums für Mobilfunk, Rundfunk, Luftverkehr sowie andere Bereiche festgelegt. Die Kommission machte in der Mitteilung den Vorschlag, Mobilfunkdienste im Hinblick auf ihren Zugang zu Frequenzen im UHF-Band ebenso wie Rundfunkdienste mit einem Primärstatus („primary allocation“) auszustatten. Dies hätte bedeutet, dass Mobilfunkdienste bevorzugten Zugang zu Frequenzen in diesem Band erhalten hätten, gleichrangig mit dem derzeitigen Primärstatus von Fernseh- und Hörfunkdiensten. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat sich jedoch gegen eine solche Stuserhöhung zum jetzigen Zeitpunkt ausgesprochen. Sie steht jetzt aber im Mittelpunkt der Vorbereitungen der Kommission zur nächsten WRC im Jahre 2011.

WAPECS-Mitteilung durch RSPG und MSS-Mitteilung

Auch durch die so genannte WAPECS-Mitteilung der Radio Spectrum Policy Group (RSPG) (20), die die Kommission berät, und die Entscheidung zur

Zuweisung von Frequenzbändern für mobiles Fernsehen über Satellit (MSS-Entscheidung) (21) hat die Kommission versucht bzw. versucht sie weiterhin, im Bereich Dienste- und Technologieneutralität, bei der Harmonisierung von Frequenzbändern und der Vereinheitlichung von Zuteilungsmechanismen für Frequenzen auf europäischer Ebene eine für sie günstige Faktenlage zu schaffen. Weil die meisten dieser Verfahren in den relativ intransparenten Komitologieverfahren (22) stattfinden, ist diese Strategie der Kommission bisher allerdings nur Experten für europäische Frequenzpolitik bewusst geworden.

Aktivitäten des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat am 28. November 2006 im federführenden Industrieausschuss über den Bericht der britischen Liberalen Fiona Hall mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer Europäischen Frequenzpolitik“ (23) abgestimmt. Dabei wurden auch die bereits zuvor abgeschlossenen Stellungnahmen des Binnenmarktausschusses und des Kulturausschusses berücksichtigt. Aufgrund intensiver gemeinsamer Lobbyarbeit von ARD, EBU und France Télévisions ist es hier gelungen, eine Reihe von Kernanliegen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Frequenzpolitik zu verankern.

Gleichwohl ist der Bericht in sich widersprüchlich. So verlangt er einerseits die Beachtung des Amsterdamer Protokolls sowie von Art. 151 Abs. 4 EGV und dessen Kulturverträglichkeitsklausel und setzt sich dafür ein, dass auch in Zukunft bei der Frequenzvergabe Ziele im allgemeinen öffentlichen Interesse – etwa die Förderung von kultureller Vielfalt und Medienpluralismus – Ausnahmen vom Prinzip der Diensteneutralität rechtfertigen müssen. Zudem betont er die Notwendigkeit der Koexistenz von marktgeprägten Vergabemodellen und traditionellen administrativen Frequenzverteilungsmechanismen und verteidigt die Kompetenz der Mitgliedstaaten im Bereich der Frequenzpolitik. Andererseits enthält der Bericht aber auch weitgehende Forderungen zur Harmonisierung einer digitalen Dividende, eine deutliche Unterstützung der Forderung der Kommission nach einer effizienteren Frequenzpolitik durch Flexibilisierung, Liberalisierung und eine verstärkte Vereinheitlichung der Frequenzpolitik auf europäischer Ebene.

Des Weiteren hat das Europäische Parlament am 19. Juni 2007 eine „Entschließung zur Entwicklung einer europäischen Breitbandpolitik“ (24) verabschiedet. Sie beruht auf einem Bericht des Industrieausschusses, für den der schwedische Konservative Gunnar Hökmark als Berichtersteller verantwortlich zeichnete. In dem Bericht werden die Chancen hervorgehoben, die ein Binnenmarkt mit nahezu 500 Millionen Breitbandnutzern in Europa bieten würde. Die Entwicklung eines leistungsstarken, wettbewerbsfähigen und verlässlichen Breitbandnetzwerks sei, so der Bericht, entscheidend für das Wirtschaftswachstum, die soziale Entwicklung und die Verbesserung des öffentlichen Dienstes in Europa. Der Bericht fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, den Einsatz von Breitbanddiensten insbe-

Hall-Bericht zur Frequenzpolitik

Entschließung zur Entwicklung einer europäischen Breitbandpolitik

sondere in ländlichen Gegenden und in Schulen, Universitäten und anderen Ausbildungsstätten in der EU zu fördern. Aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist bei dem Bericht problematisch, dass das Europäische Parlament in seiner Entschließung mehrmals unterstreicht, dass eine digitale Dividende vorrangig für den Aufbau drahtloser Breitbandverbindungen im ländlichen Raum genutzt werden soll.

Zu diesem Zweck begrüßt das Parlament auch die Politik der Kommission für einen marktbasiereten Ansatz in der Frequenzverwaltung und die Einführung von Dienste- und Technologieneutralität. Dabei wird keine Ausnahme von dieser Politik für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gefordert.

Beginn des Revisionsprozesses im November 2005

Start mit einem „Call for Input“

Den eigentlichen Revisionsprozess des EU-Regulierungsrahmens startete die EU-Kommission im November 2005 mit einem „Call for Input“ zu den geltenden Richtlinien und der Marktempfehlung über relevante Märkte für audiovisuelle Dienste. (25)

Öffentliches Konsultationsverfahren

Nach der Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen hat dann die Kommission im März 2006 eine Stellungnahme veröffentlicht. (26) Daran schloss sich bis Oktober 2006 ein öffentliches Konsultationsverfahren auf der Grundlage zuvor von der Kommission veröffentlichter Dokumente an: einer Mitteilung der Kommission zum Review mit einer Bestandsaufnahme und Beschreibung des Revisionsbedarfs, einem „Commission Staff Working Document“ mit regulatorischen Vorschlägen, einem „Impact Assessment Report“ zur Mitteilung, in dem sich Ergebnisse von Gutachten und der Untersuchung von Regulierungsoptionen finden, sowie einem „Working Document“ zur Revision der Marktempfehlung. (27) Hierin findet sich der Vorschlag, dass nur noch zwölf der 18 spezifischen Kommunikationsmärkte in Zukunft der Möglichkeit einer Vorabregulierung unterliegen sollen.

Hauptziele des Revisionsprozesses

Die Hauptziele des Revisionsprozesses werden in den Dokumenten wie folgt beschrieben:

- Implementierung der bereits in der „Mitteilung zu einem marktorientierten Ansatz für die Frequenzverwaltung in der EU“ entwickelten Politik;
- Straffung und Anpassung des derzeitigen Marktanalyseverfahrens des Regulierungsrahmens, um eine bessere Regulierung und die Minimierung des nationalen administrativen Aufwands zu erreichen;
- Konsolidierung des Binnenmarktes, Stärkung der Nutzer- und Konsumentenrechte, Verbesserung der Sicherheit sowie die allgemeine Anpassung des Regulierungsrahmens an den neuesten Stand.

Kritische Reaktionen von ARD/ZDF und VPRT sowie der Länder

Die Vorschläge der Kommission sind bereits in diesem Stadium sowohl von Seiten der Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (28), aber auch in einer gemeinsamen Erklärung zur Überarbeitung des Europäischen Telekommunikationsrechtsrahmens von ARD, ZDF und VPRT vom 30. Mai 2007 nachhaltig kritisiert worden. (29) Auch die Ministerpräsidenten der Länder machten in einem Zu-

sammentreffen am 7. März 2007 mit der zuständigen EU-Kommissarin Viviane Reding deutlich, dass die Revision des EU-Regulierungsrahmens für elektronische Kommunikation bestimmten Grundprinzipien Rechnung tragen muss. Dazu gehören nach Auffassung der Länder:

- kein reiner Marktansatz, insbesondere kein Frequenzhandel bei der Zuordnung von Rundfunkübertragungskapazitäten;
- der Erhalt von Artikel 31 Universaldiensterichtlinie mit den Bestimmungen zu den Befugnissen der Mitgliedstaaten zur Kabelbelegung; darüber hinaus Erweiterung dieser Befugnisse zusätzlich auf alle Plattformen und Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten auch für Dienste, die der kulturellen Vielfalt und der Sicherung der Meinungsppluralität dienen;
- Ergänzung der Richtlinien dahingehend, dass die Mitgliedstaaten befugt sein sollen, zur Sicherung der Grundprinzipien Vorgaben für elektronische Kommunikationsnetze und -plattformen vorzusehen, insbesondere um dadurch den diskriminierungsfreien Zugang zu den Übertragungskapazitäten für Medienanbieter zu sichern.

Die Legislativvorschläge der Kommission und deren Hauptinhalte

Auf der Grundlage der Ergebnisse des Konsultationsverfahrens legte die Kommission am 13. November 2007 fünf Dokumente in Form von Legislativvorschlägen zur Revision des europäischen Rechtsrahmens vor. Es handelt sich dabei um

- eine Mitteilung der Kommission in Form eines Berichts über den bisherigen Revisionsprozess unter Einschluss der Stellungnahmen der Marktteilnehmer im Rahmen der 2006 durchgeführten öffentlichen Konsultation des Telekom-Pakets und die Zusammenfassung der vorgeschlagenen Änderungen (30);
- eine Verordnung über eine europäische Regulierungsbehörde für die Märkte der elektronischen Kommunikation (31);
- eine Richtlinie zur Änderung der Rahmenrichtlinie, Zugangsrichtlinie und Genehmigungsrichtlinie (32);
- eine Richtlinie zur Änderung der Universaldiensterichtlinie und der Datenschutzrichtlinie (33) und
- eine Empfehlung zu den relevanten Produkt- und Dienstmärkten im Bereich der elektronischen Kommunikation. (34)

Neben der geplanten Einführung einer Europäischen Regulierungsbehörde für die elektronische Kommunikation liegt der Schwerpunkt der Vorschläge der Generaldirektion Informationsgesellschaft aus Sicht des Rundfunks in einer paradigmatischen Veränderung der Frequenzverwaltung in Europa. Diese soll mit einer weitgehenden Verlagerung von Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die Ebene der Kommission einhergehen.

Fünf Dokumente der Kernmission

Technologie- und Diensteneutralität bei der Nutzung von terrestrischen Frequenzen

Die Kommission beabsichtigt, dass zukünftig grundsätzlich jede Frequenz für jede Übertragungstechnologie und jede Dienstleistung genutzt werden kann. Allein der Nutzer einer Frequenz soll im Rahmen der Technologieneutralität bestimmen, welcher Technik er sich zur Übertragung elektronischer Kommunikationsdienste bedient. Die Zuweisung bestimmter Frequenzbänder und die Zuteilung bestimmter Frequenzen für bestimmte Dienste – wie beispielsweise den Rundfunk – soll dann nicht mehr möglich sein (Diensteneutralität). Allerdings sollen Tatbestände geltend gemacht werden können, die Ausnahmen begründen. Solche Ausnahmen sehen die Legislativvorschläge zwar zum Zwecke der Sicherstellung von Medienpluralismus und kultureller Vielfalt vor. Die Anwendung dieser Ausnahmen wird aber an ein komplexes und restriktives Entscheidungsverfahren gebunden, durch das die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten stark eingeschränkt wird. Solche Ausnahmen sollen nur gewährt werden können, nachdem ein öffentliches Konsultationsverfahren durchlaufen wurde, sie sollen zeitlich befristet und regelmäßig überprüft werden und schließlich im Rahmen von Implementierungsmaßnahmen der Kommission umgesetzt werden, nachdem diese den Bereich der Ausnahmen definiert und harmonisiert hat. Folgerichtig soll es bei der Zuteilung von Frequenzen grundsätzlich keine Einzelgenehmigungen mehr geben, Allgemeingenehmigungen sollen die Regel sein. Einzelgenehmigungen sollen nur noch vergeben werden können, sofern sie zur Verwirklichung von Zielen unbedingt erforderlich sind, die der Erfüllung gemeinwohlorientierter Interessen dienen. Solche Einzelgenehmigungen sollen Anbieter von Rundfunkdiensten auf der Grundlage von künftig obligatorischen „objektiven, transparenten und nicht-diskriminierenden Vergabeverfahren“ nur noch in Anspruch nehmen können, sofern dies zur Erbringung einer ihnen auferlegten Verpflichtung unbedingt erforderlich ist. Aber auch hierbei will die Kommission künftig harmonisierte Zuteilungskriterien definieren und entsprechende Umsetzungsmaßnahmen ergreifen können.

Schrittweise Einführung eines freien Handels mit Frequenzen

Frequenznutzungsrechte sollen zudem in Zukunft handelbar sein. Hat also ein Unternehmen Frequenzen ersteigert oder anderweitig zugewiesen bekommen, kann es entscheiden, ob es im Sinne größtmöglicher Wirtschaftlichkeit sinnvoller ist, dieses Spektrum selbst zu verwenden, oder ob es besser gewinnbringend an einen weiteren Nutzer verkauft werden kann, der darin gegebenenfalls einen anderen Dienst auf der Grundlage einer anderen Technologie anbietet. Die Kommission fordert in diesem Zusammenhang die Kompetenz, EU-weit Frequenzbänder festzulegen, die dem Handel unterliegen. Außerdem will sie in Zukunft die Rahmenbedingungen für den Weiterverkauf von Frequenzen von einem Nutzer an den anderen in diesen Bändern festlegen.

Im Rahmen der Harmonisierung der Regelung für Allgemeingenehmigungen und individueller Frequenznutzungsrechte sowie der Harmonisierung der Auswahl- und Genehmigungsrahmen für grenzüberschreitende Diensteanbieter soll es künftig in die Zuständigkeit der Kommission fallen zu bestimmen, in welchen Frequenzbändern allgemeine Genehmigungen vergeben werden und wo nach wie vor individuelle Genehmigungen möglich sind. Außerdem sollen die Bedingungen für die Erteilung der jeweiligen Genehmigungen harmonisiert werden.

Schließlich soll mit dem neuen Telekom-Paket auch das Verfahren zur Auswahl von Unternehmen, die in harmonisierten Frequenzbändern grenzüberschreitende Dienste anbieten, weitgehend von der Kommission gestaltet und zum Teil – analog dem Verfahren bei MSS – sogar selbst durchgeführt werden.

Darüber hinaus will die Kommission durch eine entsprechende Veränderung von Artikel 31 URL die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Betreibern von Übertragungsplattformen Übertragungsverpflichtungen aufzuerlegen, begrenzen. Bisher können die Mitgliedstaaten so genannte Must-Carry-Verpflichtungen für „specified radio and television broadcast channels and services“ festlegen. Nach dem Vorschlag der Kommission sollen es künftig nur noch „specified radio and television broadcast channels and accessibility services“ sein. Während also bisher Radio- und Fernsehprogramme sowie zusätzliche Dienste, wie etwa elektronische Programmführer, von Must-Carry profitieren können, will die Kommission letztere Dienste künftig auf Angebote beschränken, die die Rundfunknutzung für Menschen mit Behinderung erleichtern sollen. Auch sollen Must-Carry-Auflagen künftig Auslauf-fristen mit der Konsequenz der Notwendigkeit einer neuen Begründung sowie einer Überprüfung alle drei Jahre unterworfen werden.

Der bestehende EU-Regulierungsrahmen für elektronische Kommunikation beinhaltet eine Empfehlung zu relevanten Märkten, die nach Prüfung durch die nationalen Regulierungsbehörden mittels harmonisierter Kriterien unter bestimmten Umständen der Vorabregulierung unterworfen werden können. Das soll der Fall sein, wenn hohe Markt-zugangsbarrieren bestehen, Märkte sich nicht hinreichend in Richtung Wettbewerb entwickeln und/oder die alleinige Anwendung des Wettbewerbsrechts nicht als ausreichend erachtet wird, um bestimmtes Marktversagen zu beheben. Der Vorschlag der Kommission geht nunmehr dahin den Markt 18, der die Rundfunkübertragungsdienste umfasst, aus der Empfehlung zu streichen. Hier soll in Zukunft als Regulierungsinstrument allein das allgemeine Wettbewerbsrecht maßgeblich sein.

Des weiteren wird in dem Entwurf einer Verordnung die Einrichtung einer europäischen Regulierungsbehörde für Netze und Dienste der elektronischen Kommunikation vorgeschlagen. (35) Sie soll insbesondere für eine einheitliche Umsetzung der

Harmonisierung der Auswahl- und Genehmigungsverfahren für grenzüberschreitende Diensteanbieter

Veränderung des Must-Carry-Regimes

Änderung der Empfehlung zu relevanten Märkten

Einrichtung einer neuen europäischen Regulierungsbehörde

Regeln durch die nationalen Behörden sorgen und mit diesen zusammenarbeiten, sie aber nicht ersetzen. Im Bereich der Frequenzpolitik soll der Behörde insbesondere eine Koordinierungsfunktion bei der Vergabe von Frequenzen und der Ermittlung von europaweit harmonisierten bzw. harmonisierbaren Frequenzen zukommen. Für die Vergabe dieser paneuropäischen harmonisierten Frequenzen an dafür vorgesehene paneuropäische Dienste soll die EU-Regulierungsbehörde alleine zuständig sein. Die Einrichtung einer europäischen Regulierungsbehörde ist der sichtbare Ausdruck der Bestrebungen der Kommission hin zu einer stärkeren Rolle Europas in diesem Bereich.

**Mitteilung
der Kommission
zur digitalen
Dividende**

Der marktbierte Regulierungsansatz der Kommission soll insbesondere hinsichtlich der künftigen Nutzung der digitalen Dividende angewendet werden. Hierzu hatte die Kommission den Entwurf einer Mitteilung zur digitalen Dividende vorgelegt, der zeitgleich mit den Revisionsvorschlägen zum Telekom-Paket veröffentlicht wurde. (36) Der Mitteilung liegt die Annahme zugrunde, dass die nach dem analog/digitalen Umstieg frei werdenden Frequenzkapazitäten im bisher vornehmlich für terrestrisches Fernsehen genutzten UHF-Bereich eine wichtige Ressource wirtschaftlichen Wachstums in der EU sind, diese digitale Dividende nicht allein dem Rundfunk und mitgliedstaatlicher Verteilungszuständigkeit überlassen werden dürfe, sondern vielmehr mittels eines auf EU-Ebene harmonisierten Nutzungskonzepts neuen Multimedia-Breitbandanbietern zur Verfügung gestellt werden sollten.

Demnach will die Kommission das UHF-Band nach dem digitalen Switchover in drei Bereiche („Cluster“) aufgeteilt sehen:

- Rundfunkdienste mit der Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten;
- mobile Multimedia-Dienste (wie beispielsweise Mobil-TV) mit einer Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten und optionaler EU-Koordinierung;
- Breitbandzugangsdienste auf der Grundlage einer EU-Harmonisierung.

Bei letzterem soll die Kommission künftig in harmonisierten Subbändern nicht nur die Nutzungsart, sondern auch die Anbieter von Diensten auswählen können.

Die Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

**Derzeit geltender
Regulierungsrahmen
hat sich bewährt**

Die ARD, aber auch die EBU (37) haben im Vorfeld der ersten Lesung der Legislativvorschläge im Europäischen Parlament eingehend Stellung genommen sowie sich weitgehend deckende konkrete Änderungsvorschläge zu einzelnen Regelungen gemacht. Dabei wurde grundsätzlich noch einmal darauf hingewiesen, dass ein wesentliches Element des im Jahre 2002 verabschiedeten EU-Regulierungsrahmens für elektronische Kommunikation die Anerkennung der Tatsache ist, dass Verbindungen zwischen Inhalte- und Infrastrukturregulierung bestehen. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis von verbreiteten Inhalten und der Verbreitung von Inhalten sowie der Herstellung der notwendigen Kohärenz zwischen telekommunikations- und au-

di visueller Politik. Der derzeit noch geltende Regulierungsrahmen enthält daher aus Sicht der ARD die notwendigen Mechanismen und Sicherungen, die dies berücksichtigen. Dieser Regulierungsansatz hat sich als erfolgreich und praktikabel erwiesen. Er entspricht zudem der Verpflichtung der Gemeinschaft aus Art. 151 Abs. 4 EGV, kulturelle Aspekte bei allen Handlungen der Gemeinschaft zu berücksichtigen.

Aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist es deshalb von fundamentaler Bedeutung, dass an diesem Regulierungsansatz auch im Rahmen des gegenwärtigen Revisionsprozesses festgehalten wird; dies gilt insbesondere im Hinblick auf den von der Kommission verfolgten marktorientierten Ansatz für das Frequenzmanagement. Eine solche Sicherung der Belange des Rundfunks könnte am nachhaltigsten durch eine entsprechende Bereichsausnahme für den Rundfunk sichergestellt werden.

Da sich angesichts der Beratungen in den Ausschüssen des Parlaments sowie der Arbeitsgruppen des Telekomrates bereits jetzt abzeichnet, dass eine solche aus Sicht des Rundfunks notwendige und regulatorisch eindeutige Bereichsausnahme nicht Gegenstand von Änderungsanträgen wird, muss zumindest sichergestellt werden, dass im Rahmen der von der Kommission vorgelegten Legislativentwürfe den Zielsetzungen der audiovisuellen Politik in den Mitgliedstaaten durch entsprechende Veränderungen des Wortlauts der Legislativvorschläge vor allem in folgenden Bereichen Rechnung getragen wird.

Die Frequenzpolitik sowie das Frequenzmanagement sind traditionellerweise Regulierungsgegenstände, mit denen die Mitgliedstaaten kultur- sowie medienpolitische Ziele im Bereich des Rundfunks verfolgen. Die nunmehr von der Kommission vorgelegten Reformvorschläge würden paradigmatische Veränderungen der Frequenzverwaltung auch für diesen Bereich mit sich bringen. Danach soll es keine generelle Ausnahme für audiovisuelle Dienste von dem neuen Regulierungsansatz für die Frequenzverwaltung geben. Mitgliedstaaten sollen lediglich die Möglichkeit erhalten, bestimmte eng begrenzte Ausnahmen bzw. Einschränkungen im Hinblick auf die Förderung kultureller Vielfalt und des Medienpluralismus festlegen zu können. Lediglich Erwägungsgrund 23 der Richtlinie bestätigt noch die Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Bestimmung der Reichweite und des Inhalts von Ausnahmen hinsichtlich der Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt sowie des Medienpluralismus. Der vermittelnde, auf Kohärenz gerichtete Regulierungsansatz aus dem Jahre 2002 wird damit nur an dieser Stelle der Reformvorschläge aufgegriffen.

Die Erwähnung in lediglich einem Erwägungsgrund bietet aber keine Rechtssicherheit, zumal dieser Ansatz in den Richtlinienentwürfen nicht durchgehalten wird, denn er findet sich nicht in

**Erhalt des Zugangs
zum Spektrum**

**Verfolgung von
Zielen audiovisueller
Politik der Mitglied-
staaten sicherstellen**

dieser Ausformung in anderen Teilen der Reformvorschläge. Aus diesem Grunde besteht die dringende Notwendigkeit, Änderungen und Ergänzungen in die Reformvorschläge aufzunehmen, die effektiv sicherstellen, dass nach wie vor Ziele der audiovisuellen Politik im Rahmen des Frequenzmanagements auf der Ebene der Mitgliedstaaten verfolgt werden können. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die vorgeschlagenen neuen Regelungen zu den Zuständigkeiten für Implementierungsmaßnahmen, zum Frequenzhandel, dem „spectrum pricing“ und die Überlassung individueller Frequenznutzungsrechte:

Klarstellung im Hinblick auf Ziele der Kultur- und audiovisuellen Politik Vor allem die in der Rahmenrichtlinie vorgesehenen möglichen Ausnahmen von den Prinzipien der Dienste- sowie Technologieneutralität müssen konkreter gefasst werden, um so einen breiten Ansatz für die audiovisuelle Politik im Einklang mit Art. 6 der Rahmenrichtlinie sicherzustellen.

Respektierung des Genfer Wellenplans 2006 im Hinblick auf schädliche Interferenzen Aufgrund der Bedeutung des Genfer Wellenplans RRC-06 der ITU für den digitalen Rundfunk muss in eindeutiger Weise sichergestellt werden, dass Rundfunkdienste, die Frequenzen in Übereinstimmung mit dem Genfer Wellenplan nutzen, nach wie vor Schutz vor störenden Interferenzen genießen. (38)

Begrenzung der Implementierungszuständigkeiten der Kommission Des weiteren ist notwendig, die Implementierungszuständigkeiten, die die Europäische Kommission sowie die neue Europäische Regulierungsbehörde für Märkte der elektronischen Kommunikation erhalten sollen, im Hinblick auf die Belange der Kultur sowie der audiovisuellen Politik zu begrenzen.

Beschränkung der Möglichkeit des Frequenzhandels Die Europäische Kommission sollte Frequenzhandel nicht bei Frequenzen und in den Frequenzbereichen zulassen, die ein Mitgliedstaat Rundfunkdiensten zugewiesen hat. Für den Fall, dass gleichwohl Frequenzhandel in diesem Bereich zugelassen würde, müsste zumindest aber den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit erhalten bleiben, Regelungen zu treffen, mit denen sie auch dann noch Ziele der Kultur- und Medienpolitik, insbesondere die Sicherung kultureller Vielfalt und des Medienpluralismus, verfolgen können.

„Spectrum Pricing“ ist nicht gerechtfertigt bei Rundfunkveranstaltern mit Public-Service-Verpflichtungen Aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss den Mitgliedstaaten nach wie vor die Möglichkeit erhalten bleiben, Regelungsansätze beizubehalten oder einzuführen, bei denen die Verpflichtung zur Zahlung von Entgelten für die Nutzung von Frequenzen ersetzt wird durch eine Verpflichtung zur Produktion bestimmter Inhalte oder Erfüllung spezifischer, im öffentlichen Interesse liegender Ziele. Gerade öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern werden in der Regel ausschließlich individuelle Frequenznutzungsrechte eingeräumt, weil sie einen am Gemeinwohl ausgerichteten Programmauftrag zu erfüllen haben. Hierzu zählen etwa Verpflichtungen zu Investitionen in

unabhängige Produktionen oder die Berücksichtigung originärer europäischer Inhalte in Übereinstimmung mit der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste und den nationalen Gesetzgebungen. Sollten Rundfunkveranstalter in Zukunft für die Nutzung sowie den Zugang zum Frequenzspektrum Entgelte entrichten müssen, die über die bisherigen öffentlichen Abgabepflichten hinausgehen, so hätte dies auch Auswirkungen auf die Präsenz europäischer Programminhalte und damit auf das europäische Rundfunkmodell insgesamt, aber auch auf die Rundfunknutzer und deren Möglichkeiten des freien Zugangs zu hochwertigen audiovisuellen Inhalten.

Die Vorschläge der Kommission, die erkennbar von dem Bestreben motiviert sind, Frequenzhandel zu ermöglichen, negieren weitgehend die Verbindungen zwischen der telekommunikations- und der audiovisuellen Regulierung, soweit es um das Fortbestehen individueller Nutzungsrechte geht. Auch hier muss es für die Mitgliedstaaten möglich bleiben, die Gewährung individueller Nutzungsrechte für Frequenzen mit Auflagen und Verpflichtungen im Hinblick auf die Erbringung bestimmter Inhalte und Dienste zu verknüpfen. Darüber hinaus müssen die Besonderheiten des audiovisuellen Sektors und die Notwendigkeit eines angemessenen Zeitraums zur Amortisation bereits getätigter Investition – vor allem im Bereich des Aufbaus der DVB-T-Sendernetze – bei der Regulierung berücksichtigt werden. Zudem ist es von großer Bedeutung sicherzustellen, dass die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Kultur- und Medienpolitiken nicht durch ein zentralisiertes Auswahlverfahren auf EU-Ebene ausgehöhlt werden.

Must-Carry-Regeln sollen sicherstellen, dass die Verbraucher Zugang zu einer großen und vielfältigen Bandbreite an Radio- und Fernsehkanälen haben. Die entsprechenden Regelungen sind daher ein wesentliches Instrument, durch das die Mitgliedstaaten Medienpluralismus, kulturelle Vielfalt sowie Verbraucherschutz sicherstellen können. Art. 31 der URL in der gegenwärtigen Fassung und eine kürzlich ergangene Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (39) bestätigen insoweit, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur Anwendung von Must-Carry-Regeln haben müssen, so lange diese Maßnahmen verhältnismäßig sind. Nach dem in den Legislativvorschlägen vorgesehenen neuen Wortlaut des Art. 31 URL würde jedoch die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Betreibern von Übertragungsplattformen Übertragungspflichten auferlegen zu können, beschränkt werden, wie oben bereits aufgeführt. Zukünftig soll dies nach dem Legislativvorschlag nur noch für „the transmission of specified radio and television broadcast channels and accessibility services“ möglich sein. Dies würde dazu führen, dass nicht mehr wie bisher neben Radio- und Fernsehprogrammen auch zusätzliche Dienste, wie etwa elektronische Programmführer (EPG) oder die Verpflichtung zur Übertragung von Teletextdiensten, festgelegt werden könnten.

Erhalt individueller Nutzungsrechte notwendig

Must-Carry-Regeln müssen die Rechte der Verbraucher und Nutzer stärken sowie zukunfts offen sein

Insoweit wird sowohl von der ARD, aber auch von der EBU und der BBC gefordert, die Reichweite des Anwendungsbereichs für Must-Carry-Verepflichtungen über die bisherige Begrifflichkeit „television broadcast channels“ hinaus an die Terminologie der neuen Richtlinie über audiovisuelle Dienste anzupassen und statt dessen den Begriff „audiovisual media services“ zu verwenden. Hierdurch könnte sichergestellt werden, dass die Regelung in Art. 31 URL zukunftsorientiert gestaltet wäre im Hinblick auf neue Plattformen und Dienste. Dementsprechend könnten die Mitgliedstaaten auch den Zugang von Zuschauern und Hörern zu linearen und nicht-linearen Diensten, falls erforderlich, sicherstellen. Neben Zugangsdiensten für Behinderte würden hierdurch auch andere Dienste, die im Interesse bestimmter Gruppen der Gesellschaft liegen, etwa die Untertitelung für sprachliche Minderheiten oder Begleitdienste, die an die Allgemeinheit gerichtet sind – wie Radiotext, Teletext, Programm-Informationen und EPGs – erfasst werden.

Des Weiteren ist auch die im Legislativvorschlag vorgesehene Änderung problematisch, wonach ein Mitgliedstaat die Ziele von allgemeinem Interesse zu definieren hat, die er mit Must-Carry-Regeln auf der Grundlage des mitgliedstaatlichen Rechts verfolgt. Solche Vorgaben sind mit den Rechts Traditionen und der föderalen Struktur in einer Reihe von Mitgliedstaaten nicht vereinbar. Die Festlegung sollte allein dem nationalen Recht überlassen, und es sollte bei der bisherigen Fassung von Art. 31 Abs. 1 URL bleiben.

Der Legislativvorschlag sieht auch eine regelmäßige Überprüfung der Must-Carry-Regeln nach drei Jahren vor. Diese Zeitspanne ist aber zu kurz bemessen angesichts der Dauer gesetzgeberischer Verfahren. Hier haben sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter dafür ausgesprochen, eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu einer regelmäßigen Überprüfung aufzunehmen, wobei die Zeiträume dann von den Mitgliedstaaten festzulegen sind.

**Digitale Dividende:
Genauer Umfang
noch unklar**

Im Hinblick auf den Entwurf einer Mitteilung zur digitalen Dividende ist festzustellen, dass die Kommission mit ihrem Ansatz zur Nutzung der digitalen Dividende in die frequenzpolitische und damit auch medienpolitische Gestaltungskompetenz der Mitgliedstaaten eingreifen würde. Insofern muss sichergestellt werden, dass der dem Rundfunk zukommende Anteil einer digitalen Dividende unter alleiniger Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ausreichend groß ist, um Bestand und Entwicklung des Rundfunks zu gewährleisten. Wie die Studie „The effects of a market based approach to UHF spectrum management and the impact on broadcasting“ von Oliver & Ohlbaum Associates Ltd./ DotEcon Ltd. vom 27.02.2008 zeigt (40), fällt die digitale Dividende je nach EU-Mitgliedstaat höchst unterschiedlich aus, und eine Reihe von Mitgliedstaaten hat bereits jetzt sehr unterschiedliche Nutzungen für die frei werdenden Frequenzen vorgesehen. Insofern kann die Kommission nicht a priori von EU-weit frei werdenden Frequenzen im bedeutsamen Umfang ausgehen, die neu verteilt werden können.

Über ihre Nutzung kann ohnehin erst entschieden werden, wenn der digitale „Switchover“ abgeschlossen ist und die tatsächliche Menge des frei gewordenen Frequenzspektrums ermittelt werden konnte. Dies wird frühestens 2012, teilweise erst 2015 möglich sein. (41)

Für Deutschland dürfte von einer kleinen, möglicherweise auch gar keiner digitalen Dividende auszugehen sein, nicht zuletzt, weil mit dem Übergang vom analogen terrestrischen Fernsehen auf DVB-T und der Ausweitung des Programmangebots und der vorgesehenen Einführung von DVB-H die frei werdenden Kapazitäten im UHF-Bereich durch entsprechende Festlegungen im politischen Bereich bereits weitgehend verplant sind. Nimmt man noch hinzu, dass das Band III für digitale Radiodienste frei geräumt werden soll und die hier ausgestrahlten Fernsehdienste ins UHF-Band verlagert werden müssen, und antizipiert man eine Entwicklungsperspektive für den digital-terrestrischen Rundfunk in Richtung HDTV – wie dies sogar die Kommission tut –, muss man feststellen, dass faktisch kein Spielraum für die Einführung weiterer Dienste verbleibt. Des Weiteren ist festzustellen, dass Deutschland mit der Entwicklung von DVB-T und DVB-H im UHF-Bereich den von der Kommission in der Mitteilung zur digitalen Dividende skizzierten Ansatz bereits umgesetzt hat, indem dieser Frequenzbereich für mobile Multimediendienste geöffnet wurde.

Die Studie von Oliver & Ohlbaum/DotEcon weist darüber hinaus auch nach, dass es wichtige Gründe gibt, warum ein reiner Marktansatz zur Verteilung des UHF-Spektrums bei der Umsetzung der Vorstellungen der Kommission wohlfahrtsökonomisch versagen würde, wenn dem terrestrischen Rundfunk nicht die aus gesellschaftlicher Sicht optimale Bandbreite zugeteilt würde. Hauptgrund ist, dass der terrestrische Rundfunk einen erheblichen Mehrwert für die Gesellschaft in Form von Public Value schafft, der in einem hypothetischen Bieterwettbewerb mit anderen Diensten nicht zum Tragen käme; zudem kann die terrestrische Rundfunkübertragung mangels Substituierbarkeit nicht einfach auf andere Übertragungsplattformen verwiesen werden. Der Mehrwert, der mittelfristig durch eine anderweitige Nutzung des UHF-Bandes – etwa durch mobile Breitbanddienste – geschaffen würde, ist dagegen als gering anzusetzen. (42)

Die Position der Bundesländer

Die Bundesländer haben im Rahmen einer Stellungnahme anlässlich der Beratung der Legislativvorschläge im Bundesrat am 14. März 2008 erneut Stellung genommen. Hierin reklamieren sie, dass die Ausgestaltung der Medienordnung in der Kompetenz der Länder liegt, deren Regelungsbefugnisse im gemeinschaftlichen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste abzuschern sind. Auch müsse bei der Novellierung des Rechtsrahmens sichergestellt werden, dass die Be-

**Deutschland: Digitale
Dividende voraus-
sichtlich sehr klein**

**Länder unterstreichen
ihre Zuständigkeit**

deutung des Rundfunks für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung, Meinungsvielfalt und kulturelle Vielfalt bei allen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen, die den Rundfunk betreffen können, insbesondere bei der Verteilung von Übertragungskapazitäten, angemessen berücksichtigt wird. Der Bundesrat betont zudem das öffentliche Interesse daran, dass der Rundfunk seine Aufgaben auch weiterhin erfüllen kann. (45)

Ausnahmen für Rundfunk gefordert

Daher müssten Entscheidungen darüber, inwiefern Übertragungskapazitäten für den Rundfunk benötigt werden, auch in Zukunft von den Ländern getroffen werden. Aufgrund der Bedeutung des Rundfunks für Demokratie, Meinungsvielfalt und kulturelle Vielfalt, wie er auch in der EU-Grundrechtecharta und der UNESCO-Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt sowie der Richtlinie für audiovisuelle Medien zum Ausdruck komme, soll sich auch eine primär an wirtschaftlichen Kriterien orientierte Betrachtungsweise verbieten. Ein reiner Marktansatz kann daher nach Auffassung des Bundesrates bei der Zuweisung von Rundfunkübertragungskapazitäten nicht zum Tragen kommen. Aus diesem Grunde müsse es auch klare Ausnahmen für den Rundfunk bei den Grundsätzen der Technologie- und Diensteneutralität, beim Frequenzhandel und beim Prinzip der Allgemein genehmigung geben. Zudem stellt er fest, dass es bei den mitgliedstaatlichen Kompetenzen bei der Entscheidung über die digitale Dividende bleiben muss. Dazu gehöre auch eine Entwicklungsperspektive für den digitalen terrestrischen Rundfunk in Richtung neuer multimedialer Dienste, verbesserter Empfangs- sowie Bild- und Tonqualität, aber auch HDTV. Des Weiteren spricht sich der Bundesrat für den Erhalt und die Erweiterung des Must-Carry-Regimes in Richtung neue digitale Dienste aus unter Beibehaltung der mitgliedstaatlichen Entscheidungsprerogative im Hinblick auf die allgemeinen öffentlichen Interessen, die mit Must-Carry-Verpflichtungen erfüllt werden. Zudem wird der Gründung einer neuen EU-Frequenzbehörde eine nachhaltige Absage erteilt.

Der weitere Ablauf des Revisionsprozesses

Die Abstimmung über die Legislativvorschläge im federführenden Industrieausschuss des Europäischen Parlaments soll am 26. Juni 2008 erfolgen. Die Beratung und die Abstimmung im Parlament im Rahmen der 1. Lesung ist vom 7. bis 11. Juli 2008 vorgesehen.

Die Beratung und Beschlussfassung im Europäischen Rat soll dann im September 2008, die abschließende Abstimmung zur zweiten Lesung im federführenden Industrieausschuss im Dezember 2008 stattfinden. Im Januar/Februar 2009 soll dann die Abstimmung im Rahmen der zweiten Lesung im Parlament erfolgen. Der Zeitpunkt für die Beratungen im Europäischen Rat, dann unter tschechischer Ratspräsidentschaft, steht noch nicht fest.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. Windthorst, Kay: Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation. Berlin 2000, S. 247ff.; Freund, Matthias: Die Überbrückung des „Digital Divide“ – Telekommunikations-Universaldienstkonzepte in Asien und Europa. In: Multimedia und Recht 2002, S. 666-671.
- 2) Vgl. Wille, Karola: Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation (TK-Review) durch die Europäische Kommission – aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In: ZUM 2/2007, S. 89.
- 3) Eingehend hierzu Libertus, Michael: Der neue EU-Regulierungsrahmen für elektronische Kommunikation – Notwendiger Paradigmenwechsel unter Konvergenzbedingungen. In: Zeitschrift für das Recht der Telekommunikation und das Recht der elektronischen Medien 2002, S. 264 ff.; ders.: To protect and to serve pluralism and the public service mission. In: International Journal of Communications Law and Policy, Issue 5, Summer 2000; Scherer, Joachim: Die Umgestaltung des deutschen und europäischen Telekommunikationsrechts durch das EU-Richtlinien-Paket. In: Kommunikation & Recht 2002, S. 273ff.; S. 329ff.; S. 385ff.
- 4) Das Zitat findet sich in Schütz, Raimund/Thorsten Attendorf/Annegret König: Elektronische Kommunikation, Europarechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung in Deutschland. München 2003, S. 1.
- 5) Vgl. ABL EG Nr. L 108 v. 24.4.2002, 35.
- 6) Vgl. ABL EG Nr. L 108 v. 24.4.2002, 7.
- 7) Vgl. ABL EG Nr. L 108 v. 24.4.2002, 21.
- 8) Vgl. ABL EG Nr. L 108 v. 24.4.2002, 51.
- 9) Vgl. ABL EG Nr. L 108 v. 31.7.2002, 37.
- 10) Vgl. ABL EG Nr. L 249 v. 17.9.2002, 21.
- 11) Vgl. ABL EG Nr. L 108 v. 24.2.2002, 1.
- 12) Vgl. ABL EG Nr. L 336 v. 30.12.2000, 4.
- 13) Vgl. 2002/C165/03, AB1. EG Nr. C 165 v. 11.7.2002, 6.
- 14) Vgl. C (2003) 497, AB1. Nr. L 114 v. 8.5.2003, 45.
- 15) Vgl. hierzu eingehend Holznel, Bernd/Anne Hombergs: Das SMP-Regulierungsverfahren in der Review 2006. In: Multimedia und Recht 2006, S. 285-292.
- 16) Den Aspekt der technischen Entwicklung im Rahmen der Funktionserfüllung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hebt auch das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 90,60 (93) hervor.
- 17) Hierzu Libertus, Michael: Zur Notwendigkeit einer Neubestimmung des Verhältnisses von Rundfunk- und Telekommunikationsrecht am Beispiel der Frequenzordnung. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 10/1997, S. 702-708.
- 18) Vgl. KOM (2005) 400 endgültig.
- 19) Vgl. KOM (2007) 371 endgültig.
- 20) Vgl. Radio Spectrum Policy Group Opinion on Wireless Access Platforms for Electronic Communication Services (WAPECS) (A more flexible spectrum management approach) Final November 2005, RSPG 05-102-final.
- 21) Vgl. Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rats über die Auswahl und Genehmigung von Systemen, die Satellitenmobilfunkdienste (MSS) erbringen v. 22.8.2007 KOM (2007) 480 endgültig.
- 22) Das Komitologieverfahren hat seine Rechtsgrundlagen in Art. 202 3. Spiegelstrich EG-Vertrag. Hiernach überträgt der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnis zur Durchführung dieser Vorschriften. Vgl. kritisch zum Komitologieverfahren im Hinblick auf das damit verbundene Demokratiedefizit: Fuhrmann, Maria Monica: Neues zum Komitologieverfahren. In: Die Öffentliche Verwaltung 11/2007, S. 464ff.
- 23) Vgl. Towards a European Policy on Radio Spectrum v. 14.2.2007, INI (2006) 2212.
- 24) Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zur Entwicklung einer europäischen Breitbandpolitik vom 19.6.2007, INI (2006) 2273.
- 25) Vgl. European Commission: Call for input on the forthcoming review of the EU regulatory framework for electronic communications and services including review of the Recommendation on relevant markets v. 21.11.2005.
- 26) Vgl. Communication from the Commission on the review of the EU Regulatory Framework for electronic Communications networks and services (SEC 2006 816/SEC 2006 817).
- 27) Die Dokumente sind abrufbar unter http://europa.eu.int/information_society/policy/ecomum/tomorrow/index_en.htm. Näher zum Konsultationsprozess auch Enaux, Christoph/Gavin Worok: TK-Review 2006: (R)evolution des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation? In: Computer und Recht 22, 11/2006, 736-741; Kleist, Thomas/Nicola Lamprecht-Weißborn: Der europäische Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation – Reformpläne und neue Regulierungsansätze. Berlin 2007, S. 4ff.
- 28) Vgl. Stellungnahme des WDR-Rundfunkrats zur Frequenz- und Netzethematik v. 23.5.2006. In: Funkkorrespondenz 21-22/2007, Dokumentation; WDR-Rundfunkrat besorgt über Frequenzpläne der EU. In: Funkkorrespondenz 43-44/2007, S. 14-15.

- 29) Abrufbar unter <http://www.ard.de/intern/standpunkte/-/id=8236/qp3mlm/index.html>.
- 30) Vgl. KOM (2007) 696 endgültig.
- 31) Vgl. KOM (2007) 699 endgültig.
- 32) Vgl. KOM (2007) 697 endgültig.
- 33) Vgl. KOM (2007) 698 endgültig.
- 34) Vgl. C (2007) 5406 endgültig.
- 35) Bereits im Vorfeld hat es Kritik an der Einrichtung einer solchen EU-Behörde gegeben. Vgl. Holznagel, Bernd/Pascal Schumacher: Europäischer Regulierer für den Telekommunikations- und Energiewirtschaftssektor? In: Deutsches Verwaltungsblatt 7/2007, S. 409ff.
- 36) Vgl. Communication from the Commission „Reaping the full benefits of the digital dividend in Europe: A common approach to the use of the spectrum released by the digital switchover“.
- 37) Abrufbar unter <http://www.ebu.ch/en/legal/position/index.php>.
- 38) Vgl. Tillmann, Herbert: Die künftige Nutzung der Frequenzressourcen für den digitalen terrestrischen Rundfunk. Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach der Funkverwaltungs Konferenz RRC-06. In: Media Perspektiven 6/2007, S. 274–281.
- 39) Vgl. EuGH Case C-250/06 v. 13.12.2007 United Pan-Europe Communications Belgium SA u. a. ./ État Belge.
- 40) Abrufbar auf der EBU-Website unter http://www.ebu.ch/en/union/under_banners/DigitalDividend.php.
- 41) Näher hierzu auch Woldt, Runar: Strategien für den analogen Switch-off des Fernsehens. Die Entwicklung im internationalen Vergleich. In: Media Perspektiven 12/2007, S. 634–641.
- 42) Vgl. Oliver & Ohlbaum (Anm. 40), S. 51ff. Zu anderen Ergebnissen kommt dagegen die von der Deutschen Telekom und T-Mobile beauftragte Studie von Forge, Simon/Colin Blackman/Erik Bohlin: The Mobile Provide: Economic Impacts of Alternative Uses of the Digital Dividend (abrufbar unter <http://www.digitaldividend.eu>). Danach soll bei einer alternativen Nutzung der durch die digitale Dividende frei werdenden Frequenzen durch die Mobilfunkindustrie das Bruttoinlandsprodukt in Europa bis 2020 um bis zu 0,6 Prozent jährlich gesteigert werden können.
- 43) Vgl. BR-Drucksache 861/07, 862/07, 863/07.

