

Wettbewerb beim Netzbetrieb

Voraussetzung für eine lebendige Rundfunkentwicklung

Gutachten des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR)
im Auftrag der
Technischen Konferenz der Landesmedienanstalten (TKLM)
sowie des Beauftragten für Europaangelegenheiten
der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM)

von

Alexander Roßnagel, Thomas Kleist und
Alexander Scheuer

unter Mitarbeit von
Christian Mohrmann

Inhalt

Vorwort	11
Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens	13
Gegenstand und Gang der Untersuchung	19
A. Sach- und Rechtslage	23
I. Einleitung	23
II. Die Beteiligten an der Frequenzverwaltung und -nutzung im Bereich des Rundfunks und deren Rechtsbeziehungen . .	24
III. Sachliche Gegebenheiten (Ist-Zustand)	29
1. Sendernetzbetreiber	29
2. Standortbetreiber	33
3. Multiplexbetrieb	35
4. Nachfrageentwicklung im Rundfunk	35
a) Analoger Rundfunk	35
b) Digitaler Rundfunk	36
IV. Frequenzverwaltung und Grundsätze der Telekommunikations- regulierung im Bundesrecht – TK-Recht	41
1. Entwicklung der Frequenzverwaltung	41
2. Frequenzverwaltung: Erste Ebene (Planebene)	42
a) Frequenzbereichszuweisungsplan	43
b) Frequenznutzungsplan	45
aa) Inhalt	45
bb) Aufstellungsverfahren	45
3. Frequenzverwaltung i. e. S.: Zweite Ebene (Zuteilungs- ebene)	46
a) Allgemeinzuteilung	46

b) Einzelzuteilung	47
c) Ausschreibungsverfahren bei Frequenzknappheit im Rundfunk	48
d) Inhaltliche Vorgaben der Frequenzzuteilung	50
e) Besondere Voraussetzungen für den Rundfunk	51
f) Verwaltungsvorschrift für Frequenzzuteilungen für den Rundfunkdienst (VVRuFu)	54
g) Beispiele: DVB-T/DVB-H/Digital Radio	56
aa) DVB-T	56
bb) DVB-H	60
cc) Digital Radio	61
4. Aufsicht und Widerruf der Frequenznutzung durch die BNetzA/Verzicht	63
5. Organisation der BNetzA	65
6. Allgemeine Grundsätze der TK-Regulierung	66
a) Zweck des TKG	66
b) Marktregulierung im Bereich der Rundfunk- übertragung	69
c) Problemlage bei netzbasierten Industrien	73
d) Allgemeines und sektorspezifisches Kartellrecht	75
7. Zusammenfassung nach TK-Recht	76
a) Allgemein: Frequenzverwaltung nach TK-Recht	76
b) Spezifisch: Einwirkungsmöglichkeiten auf Länderseite aa) Abbildung rundfunkrechtlicher Belange/Einbezug der Länder	77
bb) Allgemeine Zusammenarbeitsklausel in TKG und RStV	81
cc) Weitere (faktische) Einwirkungsmöglichkeit der Landesmedienanstalten und anderer Akteure	83
V. Landesrechtliche Frequenzverwaltung für den Rundfunk – Rundfunkrecht	84
1. Entwicklung des Medienrechts	84
2. Rundfunkstaatsvertrag und Landesmediengesetze	85
3. Landesrechtliche Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben	89
4. Plattformregulierung durch Landesrecht	90
VI. Allgemeine rechtliche Zielsetzungen in Bezug auf den privaten Rundfunk	92

B. Kritik und Probleme	95
I. Mangelnde Abbildung rundfunkrechtlicher Belange	95
1. Zielkonflikte im Telekommunikationsrecht und mit dem Medienrecht	95
a) Probleme innerhalb des TKG und mit Anforderungen des Rundfunks	95
b) Position der BNetzA – Bedarfsanmeldung als Minimum oder Maximum?	98
2. Zielerreichung bei Anwendung des Zuteilungsregimes nach TKG?	99
a) Fehlende Berücksichtigung konkreter Bedarfe	100
b) Verzahnungsproblematik bei analogen Frequenzen	101
c) Verhältnis zwischen rundfunkrechtlicher Genehmigung und telekommunikationsrechtlicher Frequenzzuteilung	102
3. Vorgaben der „Frequenzbedarfsanmeldung“	103
a) Bedarfsanmeldung allein durch die Länder	103
b) Bedarfsanmeldung als Nutzungsentscheidung	103
c) Bedarfsanmeldung für Multiplexbetreiber	105
II. Unzureichende Zusammenarbeit von Landesmedienanstalten und BNetzA	106
1. Fehlende Verbindlichkeit der Position der Länder/ Landesmedienanstalten	106
2. Bisherige Praxis der Marktregulierung durch die BNetzA	106
3. Rundfunk und Datendienste	108
4. Planung und Koordinierung auf internationaler/regionaler und bi-/multilateraler Ebene	111
5. Kommunikationsdefizite zwischen den Akteuren	112
6. Überwachung und Sanktionen	113
III. Fehlender Wettbewerb	114
1. Landesrundfunkanstalten als Sendernetzbetreiber	114
2. Berücksichtigung der Standortbetreiber	114
IV. Konkrete Hindernisse bei der Erzielung von Wettbewerb unter Sendernetzbetreibern	115
1. Gleichwellennetz und regionale Netzbetreiber	115
2. Kosten des Sendernetzaufbaus	116
3. Langfristige Bindungen an Sendernetzbetreiber	117

C. Ergebnisse zum Status quo	119
D. Vorgaben aus Völker-, Europa- und Verfassungsrecht	121
I. Völkerrechtliche Frequenzverwaltung	121
II. Gemeinschaftsrechtlicher Rahmen	124
1. Frequenzpolitik der EG	124
2. Vorgaben für Wettbewerb beim Sendernetzbetrieb	125
3. Urteil des EuGH im Fall Centro Europa 7	128
4. Exkurs: Vorgaben für die Strom- und Gasnetze	131
III. Verfassungsrechtliche Maßgaben	134
1. Rundfunkfreiheit	134
2. Kompetenzverteilung	137
3. Gebot der Bundestreue	138
4. Bedeutung für die Frequenzverteilung	139
5. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Sendernetzbetrieb	140
6. Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und deren einfach- gesetzliche Ausgestaltung	140
E. Änderungsoptionen	147
I. Maßgebliche Gestaltungsmöglichkeiten der Landesmedi- anstanalten bei der Frequenzverwaltung	148
1. Aufnahme weiterer Grundsätze zur rundfunkrelevanten Regulierung in das TKG	148
a) Erweiterung der Zielsetzungen des TKG	148
b) Sicherung der Entwicklungsmöglichkeiten des Rundfunks	150
2. Organisation der Interessen in und unter den Ländern	151
a) Landesmedienanstalten als zuständige Stellen	151
b) Eintrittsrecht für die Landesmedienanstalten	153
3. Verfahren zur Planung der Rundfunkentwicklung durch die Länder	156
II. Rundfunkfreundlichere Ausformung der Zusammenarbeit zwischen Landesmedienanstalten und BNetzA	157
1. Stärkere Verbindlichkeit der Position auf Länderseite	158

2.	Gewichtung substantiiertes Darlegungen der Landesmedienanstalten	161
a)	Begleitung der Marktregulierung	161
b)	Einfluss bei fehlender Aktivität des Sendernetzbetreibers	162
3.	Zusammenarbeit bei Entscheidungen, auch auf bi- oder multilateraler Ebene	163
III.	Förderung des Wettbewerbs im Sendernetzbetrieb	168
1.	Trennung von Sendernetzbetrieb und Rundfunkveranstaltung	168
a)	Vorbild Strom- und Gasnetze?	169
b)	Infrastruktur- und Dienstwettbewerb bei Netzen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft	173
aa)	Zulässigkeit der Trennung	173
bb)	Vor- und Nachteile der verschiedenen Trennungen	176
cc)	Regelungsbedarf für verfassungskonforme Modelle eines separierten Sendernetzbetriebs	178
dd)	Landesrundfunkanstalten als Standortanbieter/Sendernetzbetreiber für den privaten Rundfunk	179
c)	Dienstwettbewerb mittels Trennungen bei der Infrastruktur	181
d)	Zwischenergebnis	181
2.	Rundfunksignalverbreitung durch Unternehmen des Privatsektors	182
3.	Kontrolle der marktbeherrschenden Stellung beim Standortbetrieb	183
IV.	„Pool-Lösung“: Voraussetzungen und Ansätze	185
1.	Veränderte Anknüpfungspunkte für die Zuteilung	186
a)	Trennung zwischen Netzerrichtung und -betrieb	186
b)	Überprüfung der Vorbedingungen des Sendernetzbetriebs	187
c)	Einflussmöglichkeiten der medienrechtlich Begünstigten	188
d)	Umsetzung	191
aa)	Trennung von Sendernetzerrichtung und -betrieb	191
bb)	Bedingung der Zuteilungsentscheidung	191
2.	Pool zertifizierter Netzbetreiber	192

3. Alternative Festlegung des Zuteilungnehmers für die Frequenznutzung	194
a) Zuteilung an den Netzerrichter	195
b) Zuteilung an den medienrechtlich Nutzungs- berechtigten	195
F. Zusammenfassung	201
Literatur	203
Anhang: Gesetzestexte	209
Telekommunikationsgesetz (TKG)	209
Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung (FreqBZPV)	221
Frequenznutzungsplanaufstellungsverordnung (FreqNPAV)	222
Verwaltungsvorschrift für Frequenzzuteilungen für den Rundfunkdienst (VVRuFu)	224
Rundfunkstaatsvertrag (RStV)	226
Landesmediengesetz Baden-Württemberg (LMedienG BW)	233
Bayerisches Mediengesetz (BayMG)	235
Saarländisches Mediengesetz (SMG)	236
Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag)	239
Richtlinie 2002/21/EG (RahmenRL)	240
Richtlinie 2002/77/EG (TK-WettbewerbsRL)	244
Richtlinie 2006/111/EG (TransparenzRL)	246
Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG)	247
Die Autoren	249