

Begründung zur Frequenznutzungsplanaufstellungsverordnung

(FreqNPAV)

I. Allgemeiner Teil

Die bestehende Situation

Das TKG sieht neben der Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung und der Frequenzzuteilungsverordnung auch eine Verordnung über das Verfahren zur Aufstellung des Frequenznutzungsplans vor.

Die bislang existierenden Nutzungspläne wurden rein intern in dem für Verwaltungsvorschriften üblichen Verfahren aufgestellt. Eine Anhörung oder Mitwirkung der Betroffenen fand nur nach freiem Ermessen statt. Der Frequenznutzungsplan ist dabei in ein vierstufiges Verfahren der Frequenzverwaltung eingebettet, welches mit den auf internationaler Ebene ausgehandelten, im internationalen Frequenzbereichszuweisungsplan eingetragenen Frequenzzuweisungen beginnt. Darauf basiert der auf nationaler Ebene als Rechtsverordnung ergehende Frequenzbereichszuweisungsplan, der die Grundlage des Frequenznutzungsplanes bzw. dessen jeweiliger Teilpläne bildet. Auf unterster Stufe folgt schließlich die einzelne Frequenzzuteilung, die auch in Form einer Allgemeinverfügung ergehen kann und die den Vorgaben des Nutzungsplanes entsprechen muss.

Zweck und Notwendigkeit der Verordnung

Der jetzt vorliegende Entwurf soll durch die Beteiligung der Öffentlichkeit sicherstellen, dass die an der Nutzung des Frequenzspektrums interessierten Gruppen und Einzelpersonen über die zukünftige Nutzung informiert werden, die Möglichkeit haben, Vorschläge einzureichen, ihre spezifischen Interessen deutlich zu machen und ihren besonderen Sachverstand in die Planung einfließen zu lassen. Der Regelungsauftrag des § 46 Abs. 3 Satz 2 TKG musste auch deswegen umgesetzt werden, weil die Akzeptanz des künftigen Frequenznutzungsplans durch die Beteiligung der Öffentlichkeit bei dessen Aufstellung erhöht wird. Im Unterschied zum Frequenzbereichszuweisungsplan, der die planerische

Grundlage des Nutzungsplans ist, kommt jenem keine Rechtsnormqualität zu. Es bedurfte deshalb einer Rechtsverordnung, um wenigstens das Verfahren der Aufstellung des Nutzungsplanes verbindlich mit Außenwirkung zu regeln.

Inhalt der Verordnung

Grundsätzlich orientiert sich die Verordnung dabei am Modell der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung, welches jedoch modifiziert werden musste im Hinblick auf den Rechtscharakter des Frequenznutzungsplanes als im wesentlichen verwaltungsinternes Instrument der Frequenzplanung. Eine dem Aufstellungsverfahren bei Bauleitplänen entsprechende Verfahrensregelung ist für die Aufstellung des Frequenznutzungsplanes nicht zweckmäßig, da der Frequenznutzungsplan angesichts der Dynamik bei der Entwicklung der Funkdienste sowie neuer Funktechniken ständigen Aktualisierungen und damit Änderungen unterliegt. Eine gleichgestaltete Verfahrensregelung könnte sich insofern als innovationshemmend erweisen, denn sie würde der bedarfsgerechten Versorgung des Bundes, der Länder, der Wirtschaft und der Bürger entgegenstehen und die Entwicklung der Funkdienste behindern.

Geregelt werden insbesondere Zeitpunkt und Umfang des Verfahrens der Beteiligung des Bundes, der Länder und der interessierten Kreise sowie die Ziele, an denen sich die Planung der Frequenznutzung auszurichten hat.

Kosten

Kosten für den Bundeshaushalt können in geringem Umfang durch den mit der nun verbindlich vorgeschriebenen Beteiligungen des Bundes, der Länder und der interessierten Kreise erhöhten Verwaltungsaufwand entstehen. Deren Höhe wird deutlich unter 100.000 Deutsche Mark liegen; die Kosten werden durch den von den Zuteilungsinhabern nach § 48 Abs. 2 TKG zu entrichtenden Beitrag ausgeglichen werden.

Den an der Nutzung des Frequenzspektrums interessierten Unternehmen und Privathaushalten, die sich an der Aufstellung des Frequenznutzungsplanes beteiligen, können Kosten durch die Vorbereitung und Erarbeitung von Planungsvorschlägen entstehen. Ferner können den Unternehmen und Privathaushalten durch das Abfordern des Planentwurfs bei der Regulierungsbehörde nach Bekanntgabe seiner Fertigstellung Kosten in geringem Umfang entstehen. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind jedoch nicht zu erwarten.

Den Ländern können Kosten in geringem Umfang durch die Vorbereitung und Erarbeitung von Stellungnahmen in Wahrnehmung der öffentlichen Interessen entstehen.

II. Besonderer Teil

zu § 1

§ 1 entspricht den üblichen Angaben zum Regelungsbereich einer Verordnung.

zu § 2

§ 2 beschreibt in Anlehnung an das TKG, jedoch in ausführlicher Form den Sinn und Zweck des Frequenznutzungsplanes.

Absatz 1 stellt entsprechend § 46 Abs. 1 TKG klar, dass der Frequenznutzungsplan aus dem Frequenzbereichszuweisungsplan heraus entwickelt wird.

Der Katalog des Absatz 2 gibt die typischerweise bei der Frequenzplanung im Rahmen der allgemeinen Regulierungsziele zu berücksichtigenden Planungsziele wieder. Mit der Reihenfolge der Ziele ist keine Rangordnung verbunden; sie dienen lediglich als Richtungsweisung für das planerische Ermessen der Regulierungsbehörde. Diese bleibt selbstverständlich an das grundsätzliche Ziel der Frequenzordnung, nämlich die Sicherung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung gebunden. Auf eine effiziente und störungsfreie Frequenznutzung ist dabei auch in den Übertragungsmedien für die Verteilung von Ton- und Fernseh-Rundfunkprogrammen zu achten.

Absatz 3 kommt besondere Bedeutung zu, da er den rechtlichen Gehalt des Nutzungsplanes im Hinblick auf die Frequenzzuteilung klarstellt. Der Frequenznutzungsplan erhält damit zwar nicht den Charakter einer Rechtsnorm, er wird jedoch deutlich aus dem Kreis der üblichen Verwaltungsvorschriften herausgehoben.

Absatz 4 beinhaltet selbst keine Ermächtigung zu einer von den Vorgaben des Nutzungsplanes abweichenden Frequenzzuteilung. Bei der Planaufstellung ist lediglich zu berücksichtigen, dass

insbesondere in den genannten Fällen auch Ausnahmen von den Vorgaben des Nutzungsplanes möglich sind. Damit soll einer zu engen Planung, die keine Ausnahmen mehr vertragen würde, vorgebeugt werden.

zu § 3

§ 3 regelt im einzelnen die Festsetzungen, die der Frequenznutzungsplan enthält.

Die in Absatz 1 Satz 1 vorgesehene Aufteilung des Nutzungsplanes in Teilpläne ist aus praktischen Gründen erforderlich. Eine solche detaillierte Planung, wie sie der Nutzungsplan nach Satz 2 und 3, die in einer Art Generalklausel alle erforderlichen Festlegungen erlauben, enthält, läßt sich nicht in einem Verfahren für den gesamten nutzbaren Frequenzbereich erstellen. Die Unterteilung erfolgt dabei jeweils nach Frequenzbereichen und den Funkdiensten, denen diese Bereiche zugewiesen sind. Bestimmungen im Sinne des Satzes 3 enthalten keine inhaltlichen Festlegungen bezüglich der Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen über Kabelanlagen. Sinn und Zweck der genannten Bestimmungen über die Frequenznutzung ist vielmehr, Störungen im Kabel und Störungen durch die Abstrahlung aus dem Kabel zu verhindern.

Absatz 2 dient in erster Linie einer verständlichen Gestaltung der jeweiligen Teilpläne des Frequenznutzungsplanes.

Absatz 3 hat lediglich eine Warn- und Hinweisfunktion. Aus Geheimschutzgründen werden nicht alle Frequenznutzungen des Bundesministeriums für Verteidigung veröffentlicht. Absatz 3 läßt die im Telekommunikationsgesetz verankerte besondere Stellung des Bundesministeriums für Verteidigung erkennen.

zu § 4

§ 4 regelt die erste Phase der Aufstellung eines Frequenznutzungsplanes, deren wesentliches Element in der Verpflichtung besteht, bereits eine Mitteilung über die Fertigstellung des Planentwurfs zu veröffentlichen.

Die Erwähnung des Anregungsrechtes in Absatz 1 soll dazu ermutigen, der Regulierungsbehörde Verbesserungs- oder Neuordnungsvorschläge zu unterbreiten. Ein Anspruch auf Aufstellung eines Nutzungsplanes musste aus praktischen Gründen ausgeschlossen werden, da die Einleitung eines Planungsverfahrens zu beliebigen Zeitpunkten weder sachgerecht noch erforderlich ist.

Welche Frequenzbereiche vorrangig zu planen sind, hängt sowohl von internationalen und technischen Entwicklungen als auch von politischen Entscheidungen und den nach § 2 Abs. 2 und § 46 Abs. 1 TKG zu berücksichtigenden Zielen ab. Die Planungszeiträume müssen auch die wirtschaftlichen und organisatorischen Konsequenzen für die Betroffenen berücksichtigen.

Die Veröffentlichungspflicht nach Absatz 2 ist die Grundlage jeder Bürgerbeteiligung. Das Anhörungsrecht des Beirates während der Planerstellung nach Satz 2 ergibt sich inhaltlich aus § 69 Nr. 6 TKG. Die zeitlich daran anschließende Veröffentlichung im Amtsblatt nach Satz 3 umfasst nicht den kompletten Entwurf des Frequenznutzungsteilplanes, da dies aus Platzgründen nicht angezeigt erscheint. Deshalb ist zunächst nur eine Mitteilung, dass der Planentwurf fertiggestellt ist, zu veröffentlichen und der Entwurf für alle Interessenten bereitzuhalten. Eine Kostenpflicht für die Abforderung wurde bewusst nicht normiert, um keine Abschreckungswirkung zu erzeugen. Die vernachlässigbar geringen Beträge sind in den Beitragssätzen der Frequenznutzungsbeitragsverordnung enthalten. Die Begründung des Planentwurfes nach Absatz 2 Satz 5 soll sich auf die grundlegenden Planungsleitlinien beschränken.

zu § 5

Die Vorschrift regelt die Beteiligung des Bundes und der Länder. Diese Beteiligung soll sicherstellen, dass im Vorfeld der Beteiligung der interessierten Kreise nach § 6 die öffentlichen Belange, die durch die obersten Bundes- und Landesbehörden vertreten werden, Eingang in die Frequenznutzungsplanung finden. Diese Priorität der Beteiligung ist sowohl im Gesetz (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 "Belange des Rundfunks" und Nr. 6 "Interessen der öffentlichen Sicherheit"; § 46 Abs. 1) als auch in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO II §§ 23, 26) vorgegeben. Weil eine enumerative Aufzählung der Träger öffentlicher Belange, die allen Anforderungen und Änderungen gerecht wird, nicht möglich ist, ermöglicht diese zweistufige Beteiligung dennoch öffentliche Belange angemessen zu berücksichtigen, indem die obersten Bundes- und Landesbehörden jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich beurteilen, ob und inwieweit der nachgeordnete Bereich oder andere mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen vorrangig nutzungsberechtigt sind. Dabei ist sicherzustellen,

dass die Interessen der öffentlichen Sicherheit gewahrt werden und dem Rundfunk die auf der Grundlage der rundfunkrechtlichen Festlegungen zustehenden Kapazitäten für die Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder im Rahmen der gemäß der Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung dem Rundfunk zugewiesenen Frequenzen zur Verfügung stehen. Bei den rundfunkrechtlichen Festlegungen kann es sich sowohl um gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regelungen als auch um Entscheidungen der zuständigen Landesbehörde handeln.

Im Interesse der Beschleunigung des Verfahrens wird in Absatz 2 die Unbedenklichkeitsklausel des § 4 Abs. 1 BauGB übernommen.

zu § 6

§ 6 eröffnet den Frequenznutzern gesicherte Beteiligungsmöglichkeiten, jedoch keinen rechtlich einklagbaren Einfluss auf das Planungsergebnis. Die Regulierungsbehörde behält auch bei der Gestaltung des Verfahrens der Öffentlichkeitsbeteiligung den erforderlichen Gestaltungsspielraum; so kann sie die Fristen bei entsprechendem Bedarf verkürzen, bei besonderen Planungsproblemen oder -änderungen kann sie das Verfahren wiederholen, ohne dazu verpflichtet zu sein und sie kann neben der schriftlichen Anhörung auch mündliche Anhörungen mit den Betroffenen oder externen Sachverständigen durchführen, wenn ihr dies nach pflichtgemäßem Ermessen sachdienlich erscheint.

Die Regulierungsbehörde ist nicht gehindert, auch nach Ablauf der Fristen des Absatzes 1 noch Anregungen entgegenzunehmen und zu prüfen; sie ist dazu jedoch nicht mehr verpflichtet. Durch die in Satz 4 vorgesehene Möglichkeit der Einsichtnahme soll die Öffentlichkeit Kenntnis über die vorgebrachten Anregungen und Bedenken erhalten.

Absatz 2 beinhaltet eine Prüfungs- und damit eine Abwägungspflicht; eine Pflicht zu einem bestimmten Planungsergebnis besteht nicht. Aus Gründen der Begrenzung des Verwaltungsaufwandes wurde auf eine allgemeine Mitteilungs- und damit auch auf eine allgemeine Begründungspflicht verzichtet. Die Regulierungsbehörde soll jedoch in Fällen besonderer Bedeutung das Ergebnis der Prüfung veröffentlichen oder einzelnen Betroffenen über das Ergebnis der Prüfung unterrichten. Bei erheblichen Änderungen der Planung nach der Veröffentlichung soll erneut eine Mitteilung veröffentlicht werden; dies ist erforderlich, um allen Betroffenen die gleichen Einwirkungsmöglichkeiten zu bieten, wenn die

ursprüngliche Planung in den Grundzügen verändert wurde. Eine erneute Äußerungsfrist ist für diesen Fall nach Satz 7 zwingend vorgeschrieben; hier dürfte aber häufig eine Zwei-Wochen-Frist ausreichend sein. Ein mündlicher Anhörungstermin im Sinne von Absatz 3 kann zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Planungsbehörde und Frequenznutzern, aber auch zum Ausgleich von Interessengegensätzen und den Nutzern sinnvoll sein. Dazu muss jedoch die Zahl der Betroffenen überschaubar sein; eine Massenananhörung mit 50 oder mehr Interessenten ist nicht vorgesehen.

zu § 7

Die Vorschrift des § 7 regelt im einzelnen die Voraussetzungen und Folgen eines Verfahrens, mit dem die Einhaltung der Beteiligungsrechte durchgesetzt werden kann.

Um Popularklagen zu vermeiden, sieht Satz 1 die Möglichkeit einer Klage nur für diejenigen vor, deren Interessen durch den Planentwurf berührt werden bzw. werden können. Ein Beteiligungsmangel im Sinne des Satzes 1 kann beispielsweise darin liegen, dass die Mitteilung über die Fertigstellung des Planentwurfs nach §§ 4 Abs. 2 Satz 3, 6 Abs. 2 Satz 4 oder ein Hinweis nach §§ 4 Abs. 2 Satz 4 oder 6 Abs. 1 Satz 2 unterblieben ist. Ein Beteiligungsmangel liegt dagegen nicht vor, wenn die bei der Planerstellung nach § 6 vorgebrachten einzelnen Anregungen oder Bedenken nicht umgesetzt worden sind. Um eine zeitlich unbegrenzte Pflicht zur Nachholung der unterbliebenen Beteiligung oder der Neudurchführung einzelner Stadien der Planung zu vermeiden, ist die gerichtliche Geltendmachung an die Frist von zwei Monaten nach Kenntnis des Beteiligungsmangels, längstens jedoch 6 Monate nach Veröffentlichung des Frequenznutzungsplanes geknüpft. Satz 3 sieht den Erlass einer einstweiligen Anordnung vor, weil in den genannten Fällen vielfach ein Bedürfnis für vorläufige Regelungen vor Erlass einer endgültigen Entscheidung besteht, um nachteilige Entwicklungen zu verhindern.

zu § 8

Die Regelungen des § 8 betreffen den Abschluss des Planungsverfahrens.

Absatz 1 beinhaltet eine Pflicht zur Abwägung aller vorgetragenen Aspekte. Diese hat selbstverständlich unter Berücksichtigung der Vorgaben des § 46 Abs. 1 des TKG zu erfolgen. Die Regulierungsbehörde ist bei ihrer Entscheidung an das Ergebnis des in § 5 geregelten Verfahrens gebunden.

Die Veröffentlichungspflicht nach Absatz 2 ist, wiederum aus Gründen der Begrenzung des Verwaltungsaufwandes, parallel der Mitteilung über die Fertigstellung des Planentwurfs ausgestaltet.

Der Plan ist nur in seinen Grundzügen zu begründen. Wegen des damit verbundenen Aufwands werden keine detaillierten Einzelbegründungen erwartet. Die Beteiligten an dem öffentlichen Verfahren können aber erwarten, dass die Reg TP ihre Entscheidungen zu den abgegebenen Stellungnahmen im Grundsatz begründet.

zu § 9

§ 9 schafft die notwendigen Verfahrenserleichterungen bei Planänderungen von untergeordneter Bedeutung.

Nach Abschluss der Übergangsphase wird eine erstmalige Planung von Frequenzbereichen die Ausnahme sein. Die dann erforderlichen Planänderungen werden häufig nur einzelne Nutzer oder Nutzergruppen betreffen und im wesentlichen durch technische Änderungen, internationale Verpflichtungen oder politische Entscheidungen staats- oder völkerrechtlicher Ebene vorgezeichnet sein. Deshalb ermöglicht Satz 3 bei geringer bedeutsamen Änderungen an Stelle des normalen Verfahrens der Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 6 eine abgekürzte Beteiligung der unmittelbar Betroffenen.

Den Obersten Bundes- und Landesbehörden ist unter Beteiligung des BMWi Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zu geben.

zu § 10

Die Übergangsregelung des § 10 war erforderlich, da die Planung einiger Frequenzbereiche bereits weit fortgeschritten ist und die Neuaufnahme des Planungsverfahrens zu nicht vertretbaren Verzögerungen geführt hätte.

zu § 11

§ 11 enthält die übliche Regelung des Inkrafttretens.