

Begründung zur Frequenzzuteilungsverordnung (FreqZutV)

I. Allgemeiner Teil

Zur bisherigen Praxis der Frequenzzuteilung

Die Frequenzordnung ist ein mehrstufiges System zur effizienten und störungsfreien Nutzung der durch natürliche und technische Gegebenheiten begrenzten Ressource Frequenz. Basierend auf den internationalen Vereinbarungen zur Strukturierung des Frequenzraumes legt der Frequenzbereichszuweisungsplan die Zuweisung der jeweiligen Funkdienste zu den entsprechenden Frequenzbereichen fest. Die nähere Aufteilung und Reglementierung erfolgt in Frequenznutzungsplänen, die aus dem Frequenzbereichszuweisungsplan entwickelt werden. Die gegenüber dem Bürger als Nutzer einer Frequenz letztlich verbindliche Festlegung der benutzbaren Frequenz und der einzuhaltenden Nutzungsbedingungen erfolgt in Form der Frequenzzuteilung. Dieser kommt daher besondere rechtliche Bedeutung zu. Sie ist bisher nur unzureichend geregelt.

Bis zum Inkrafttreten des Postneuordnungsgesetzes am 01.01.1995 erfolgte die Frequenzzuteilung nicht als eigenständiger Verwaltungsakt, sondern im Rahmen der fernmelderechtlichen "Verleihung". Sie beinhaltete die nähere Konkretisierung der Bedingungen, unter denen eine Ausnahme vom staatlichen Fernmeldemonopol zugelassen wurde. Inhalt und Voraussetzungen waren in Bezug auf die Frequenznutzung lediglich durch Verwaltungsvorschriften näher bestimmt und standen grundsätzlich im freien Ermessen der Fernmeldeverwaltung. Das als Teil des Postneuordnungsgesetzes ergangene Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens sah erstmals eine eigenständige Frequenzzuteilung vor, die in einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates näher hätte geregelt werden sollen. Dazu ist es jedoch nie gekommen. Das am 01.08.1996 in Kraft getretene Telekommunikationsgesetz sieht nun vor, dass es für jegliche Frequenznutzung einer vorherigen Frequenzzuteilung bedarf. Die diesbezüglichen Regelungen des TKG stellen den letzten Schritt weg vom staatlichen Monopol mit Ausnahmemöglichkeit hin zu einer freizügigen Frequenznutzung mit einem präventiven Erlaubnisvorbehalt dar. Das Telekommunikationsgesetz enthält selbst jedoch nur die grundsätzlichen rechtssystematischen Aussagen zur Frequenzzuteilung. Die näheren Regelungen über

Inhalt und Umfang der Frequenzzuteilung und das Verfahren ihrer Erteilung bleiben einer Rechtsverordnung, wie sie hiermit vorgelegt wird, vorbehalten.

Notwendigkeit der Verordnung

Die Regelungen des Telekommunikationsgesetzes über die Frequenzzuteilung geben nur einen groben Rahmen vor, der von der Reg TP seit Inkrafttreten des TKG nach pflichtgemäßem Ermessen ausgefüllt wurde. Es bedarf aber der vorliegenden Rechtsverordnung, um für die Umsetzung der Ziele des Gesetzgebers eine gesicherte Rechtsposition zur zweckgebundenen Nutzung der zur Verfügung stehenden Frequenzen zu schaffen und damit der Ermächtigung im Gesetz nachzukommen.

Grundsätzliche Alternativen zu den vorgesehenen Regelungen bestehen nicht. Diese sind einerseits durch Einzelvorgaben und Regelungssystematik des Telekommunikationsgesetzes und andererseits durch Anforderungen an die Praktikabilität, die aus den Erfahrungen der bisherigen Praxis der Frequenzzuteilung resultieren, bedingt.

Zweck der Verordnung

Die Frequenzzuteilungsverordnung erfüllt den gesetzlichen Regelungsauftrag aus § 47 Abs. 4 des Telekommunikationsgesetzes. Sie ermöglicht es der Regulierungsbehörde, die unerlässliche Regulierung der Frequenzordnung durch verbindliche Entscheidungen umzusetzen. Gleichzeitig ermöglicht sie den an der Frequenznutzung Interessierten eine freizügige Nutzung der zur Verfügung stehenden Frequenzen auf Basis einer gesicherten Rechtsposition.

Inhalt der Verordnung

Die Verordnung in § 2 enthält einleitend die grundsätzlichen Regelungen der Frequenzzuteilung sowie die Definition der wesentlichen Begriffe. Dabei wurde darauf geachtet, dass keine Abweichungen zum Sprachgebrauch des TKG auftreten, auch wenn das TKG selbst keine entsprechenden Begriffsdefinitionen enthält.

Es folgt eine Regelung der unterschiedlichen Typen der Frequenzzuteilungen, die zum einen aus praktischen Bedürfnissen resultiert, zum anderen aus internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik.

Zentrale Bedeutung haben die Vorschriften über die allgemeinen Voraussetzungen für eine Frequenzzuteilung, da bei deren Vorliegen ein Anspruch auf Zuteilung einer Frequenz besteht. Darauf aufbauend regeln die folgenden Vorschriften die Frequenzzuteilung in besonderen Fällen, in denen die allgemeinen Voraussetzungen nicht ausreichen, um die Regulierungsziele des TKG umzusetzen.

Erhebliche Bedeutung haben auch die Vorschriften über den Inhalt der Frequenzzuteilung, da damit festgelegt wird, welche Vorgaben die Regulierungsbehörde dem Bürger auferlegen kann und welche Aspekte der Frequenznutzung von staatlicher Reglementierung frei bleiben. Es dürfen nur solche Vorgaben gemacht werden, sei es als Inhaltsbestimmungen oder als Nebenbestimmungen, die zum Zwecke einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung erforderlich sind.

Regelungsbedürftig sind auch die unterschiedlichen Fälle, in denen die Wirksamkeit der Frequenzzuteilung beendet bzw. eingeschränkt werden kann. Den diesbezüglichen Vorschriften liegt eine Abwägung zwischen den zugunsten des Zuteilungsinhabers sprechenden Rechtsgrundsätzen des Bestandschutzes und der Planungssicherheit sowie dem Bedürfnis, zur Durchsetzung der Regulierungsziele auch in bestehende Rechte eingreifen zu können, zugrunde. Diese Abwägung muss auch bei der Anwendung der Vorschriften im Einzelfall getroffen werden.

Abschließend enthält die Verordnung die notwendigen Übergangsregelungen.

Kosten

Die Durchführung der Verordnung wird keine zusätzlichen Kosten für den Bundeshaushalt verursachen, da die hierfür erforderlichen Personal- und Sachmittel bereits vorhanden sind. Zwar wird durch die Verordnung ein grundsätzlich neues System der Frequenzzuteilung etabliert; der zu seiner Umsetzung notwendige Verwaltungsaufwand dürfte sich aber gegenüber dem bisherigen System der Frequenzverwaltung kaum ändern: Da einerseits die Verfahren vereinfacht werden, andererseits aber mit einer erheblichen Steigerung der Zahl der Anträge auf Zuteilung zu rechnen ist, dürfte der erforderliche Verwaltungsaufwand in der Summe konstant bleiben.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Die Durchführung der Rechtsverordnung fällt in den Bereich der bundeseigenen Verwaltung. Kosten können den Ländern entstehen durch die Mitwirkung der zuständigen Landesbehörden in Rundfunkfragen. Diese Kosten unterscheiden sich jedoch in der Höhe nicht von den nach bisherigem Rechtsstand entstehenden Kosten.

II. Besonderer Teil

zu § 1

Die Vorschrift enthält eine übliche Bestimmung des Regelungsbereiches der Verordnung. Der Begriff der Frequenz ist ebenso wie im TKG als je nach den technischen Erfordernissen unterschiedliche Bandbreite der ziffernmäßig benannten Trägerfrequenz zu verstehen.

zu § 2

§ 2 regelt die grundsätzlichen Aspekte der Frequenzzuteilung. Da der Vorrat an nutzbaren Frequenzen aus technischen Gründen begrenzt ist, bedarf es einer staatlichen Koordinierung und Steuerung der Nutzung dieser knappen Ressource.

Aus präventiven Gründen macht daher Absatz 1 jede Nutzung von einer vorherigen Erlaubnis, der Frequenzzuteilung, abhängig. Gleichzeitig stellt die gewählte Fassung der Vorschrift klar, dass Lizenzen noch keine Zuteilung von Frequenzen beinhalten, die Frequenzzuteilung vielmehr ein eigenständiger Verwaltungsakt gegenüber dem gewerberechtlichen Erlaubnistatbestand der Lizenz ist.

Absatz 2 definiert den wichtigen Begriff der Frequenznutzung und klärt damit, für welche technischen Vorgänge es einer Zuteilung bedarf. Nur die erwünschte Aussendung und Abstrahlung von elektromagnetischen Wellen ist eine Frequenznutzung im Sinne dieser Verordnung. Die Definition schließt einerseits sog. ISM-Anwendungen mit ein, andererseits fallen danach reine Empfangsgeräte

nicht unter den Begriff der Frequenznutzung. Die Regelungen des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten (EMVG) bleiben unberührt.

Die Vorschrift nach Abs. 3 schließt leitungsgebundene Nutzungen in die Definition ein und stellt sicher, dass immer dann, wenn ein im übertragenen Sinne zu verstehender "Verbrauch" der Ressource Frequenz zu befürchten ist, das Zuteilungserfordernis nach Absatz 1 eingreift. Daher kann eine Frequenznutzung im Kabel zuteilungspflichtig sein, wenn mit dieser Nutzung Beschränkungen der Nutzbarkeit der gleichen Frequenz im Funkbereich verbunden sind.

Die Begriffsdefinition in Absatz 4 soll klarstellen, dass die Frequenzzuteilung frequenzbezogen und nicht gerätebezogen erfolgt. Gleichzeitig wird damit der bisherige Sprachgebrauch korrigiert, der pauschale "Zuteilungen" von Frequenzen im Rahmen einer Lizenz kannte.

Die Zweckbindung nach Absatz 5 stellt klar, dass Frequenzen nicht zu beliebigen, sondern nur zu den in der Zuteilung anzugebenden Zwecken genutzt werden können. Die Vorschrift ist erforderlich, um die planerische Strukturierung der Frequenzordnung durch internationale Vereinbarungen, nationalen Frequenzbereichszuweisungsplan und Frequenznutzungsplänen und die darin verankerte Aufteilung des Frequenzspektrums nach Nutzungsarten auch in der Zuteilung umsetzen zu können.

zu § 3

§ 3 regelt die unterschiedlichen Arten der Frequenzzuteilung.

Die Einzelzuteilung in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 ist der Regelfall. Neben natürlichen und juristischen Personen kann sie auch bestimmten Personenmehrheiten erteilt werden. Zu deren Umschreibung wurde auf den in § 61 Nr. 1 VwGO und § 11 Nr. 2 VwVfG bewährten Begriff der "Personenvereinigung, soweit ihr ein Recht zustehen kann" zurückgegriffen. Dies erfasst sowohl nicht rechtsfähige Vereine als auch Handelsgesellschaften und Gesellschaften des Bürgerlichen Rechts. Die Allgemeinzuteilung nach Absatz 2 Satz 2 Nr. 2 regelt die Benutzung einer Frequenz durch die Allgemeinheit oder Teile derselben. Sie ist je nach Ausgestaltung entweder ein dinglicher Verwaltungsakt oder eine Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 letzte Alternative VwVfG, an dessen Formulierung die Vorschrift sich anlehnt.

Die Öffnungsklausel in Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 ist erforderlich um Besonderheiten der Frequenzzuteilung in Spezialbereichen wie z. B. dem Amateurfunk oder Frequenznutzung nach dem Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut Rechnung zu tragen. Bei den genannten Vorschriften kann es sich aus Kompetenzgründen nur um solche des Bundesrechts handeln.

Absatz 2 schafft die auf Grund internationalen Vereinbarungen erforderlichen Sonderregelungen für fremde Wasser- und Luftfahrzeuge. Verstöße gegen die für diese Fahrzeuge geltenden internationalen Regelungen können dabei als nicht zweckentsprechende Nutzung angesehen und überwacht werden.

Die Absätze 3 und 4 stellen die Zuständigkeiten und Formerfordernisse klar.

zu § 4

§ 4 Absatz 1 regelt die in allen Fällen einzuhaltenden Voraussetzungen der Frequenzzuteilung, während die folgenden Vorschriften besondere Anforderungen bezüglich bestimmter Nutzungen beinhalten.

Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 enthält die wesentlichste Zuteilungsvoraussetzung, die Vereinbarkeit der geplanten Nutzung mit den planerischen Vorgaben des Nutzungsplanes, der wiederum auf dem Frequenzbereichszuweisungsplan beruht.

Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 enthält die im Grunde selbstverständliche Voraussetzung, dass Frequenzen noch nicht durch andere Nutzer mit Frequenzzuteilung belegt sein dürfen.

In diesem Sinne verlangt Absatz 1 Satz 1 Nr. 3, dass nicht auf Grund frequenztechnischer Umstände eine Störung anderer Nutzungen zu befürchten ist. Dieses Kriterium ermöglicht es der Regulierungsbehörde beispielsweise sog. geographische Frequenzverteilungspläne (Rautenpläne) zu erstellen, welche näher beschreiben, wann von einer funktionierenden Frequenznutzung in der Fläche ausgegangen werden kann.

Die Formulierung des Absatzes 1 stellt klar, dass es sich bei der Frequenzzuteilung um eine gebundene Entscheidung handelt. Bei Vorliegen der Voraussetzungen besteht daher ein Rechtsanspruch auf eine

Frequenzzuteilung. Absatz 1 Satz 3 ändert daran nichts. Die Vorschrift schließt lediglich den Anspruch auf eine ganz bestimmte Wunschfrequenz, z. B. exakt 100,0 MHz, aus. Satz 2 schafft eine im Interesse der gesetzlichen Aufgabenerfüllung notwendige Flexibilisierung.

Absatz 2 schafft die Möglichkeit einen Antrag auf Zuteilung trotz Vorliegen der Voraussetzungen nach Absatz 1 abzulehnen, wenn eine Überprüfung des Nutzungskonzeptes des Antragstellers ergibt, daß dessen Bedürfnis nach Frequenzzuteilungen nur der Hortung von Frequenzen dient oder auf einer technisch nicht erforderlichen ineffizienten Gestaltung der Funkanlagen beruht. Die Vorschrift ist insbesondere deshalb erforderlich, um bei der Gestaltung von Funknetzen prüfen zu können, ob hier nicht lediglich aus Kostengründen oder um Konkurrenten eine Erweiterung ihrer Netze zu verbauen, die Anlagen so gestaltet werden, daß mehr Frequenzen benötigt werden, als sachlich zum gegenwärtigen Zeitpunkt für das geplante Netz erforderlich sind. Eine Rolle spielt dies beispielsweise bei der Ausgestaltung von Mobilfunknetzen. Ohne eine solche Vorschrift müsste die Regulierungsbehörde frühzeitig sämtliche freien Frequenzen zuteilen, ohne dass dafür ein technisch begründbarer Bedarf bestünde, was zu einer erheblichen Vergeudung von Frequenzressourcen führen würde. Damit könnte die Regulierungsbehörde dem Ziel der Sicherstellung einer effizienten Frequenznutzung nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 und § 44 Absatz 2 des Gesetzes nicht nachkommen. Die Vorschrift wurde bewusst nicht als Zuteilungsvoraussetzung, sondern als im Ermessen stehender Versagungsgrund ausgestaltet, um bei der dann notwendigen Abwägung auch berücksichtigen zu können, dass Konkurrenten des Antragstellers aus früheren Zeiten noch über entsprechende Frequenzreserven verfügen.

In diesem Zusammenhang ist für Belange der Länder bei der Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder auf der Grundlage der rundfunkrechtlichen Festlegungen das Benehmen mit der zuständigen Landesbehörde herzustellen. Bei den rundfunkrechtlichen Festlegungen kann es sich sowohl um gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regelungen als auch um Entscheidungen der zuständigen Landesbehörde handeln. Die Benehmensregelung soll eine Fortführung der bisherigen auf Einigung abzielenden vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Rundfunkfragen sicherstellen.

Die Benehmensregelung gibt den Ländern ausreichende Möglichkeiten, ihre Belange zu wahren. Sofern eine Nichtberücksichtigung einer von einer zuständigen Landesstelle mitgeteilten Versorgungsbedarfs als

Eingriff in den Zuständigkeitsbereich der Länder gewertet werden müsste, bliebe der Regulierungsbehörde kein Raum für eine Nichtberücksichtigung.

Diese Benehmensregelung gilt auch für die entsprechenden Festlegungen im § 4 Absatz 3 Satz 4, § 5 Abs. 2, § 7 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 6, § 8 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1.

Absatz 3 Satz 1 enthält eine aus Flexibilitätsgründen notwendige Ausnahmeklausel, welche unproblematische Abweichungen von den planerischen Vorgängen gestattet. Gedacht ist an Sonderzuteilungen bei Großveranstaltungen, experimentellen Nutzungen oder solch marginalen Nutzungen, bei denen Störungen praktisch ausgeschlossen werden können, wobei der Antragsteller selbst keinen Schutz vor Beeinträchtigungen durch eingetragene Frequenznutzungen beanspruchen kann. Die planerischen Vorgaben können beispielsweise versuchsweisen Anwendungen neuer Techniken entgegenstehen, an deren Einführung zum Zwecke der Effizienzsteigerung ein Interesse besteht. Eine Änderung der planerischen Vorgaben kommt aber noch nicht in Betracht, da erst durch die versuchsweise Einführung ermittelt werden muss, ob die neue Technik die an sie gestellten Erwartungen erfüllt.

Absatz 3 Satz 2 erweitert diese Ausnahmeregelung auf unproblematische Fälle. Damit werden marginale Nutzungen auch außerhalb der Festlegungen im Frequenzbereichszuweisungsplan bzw. Frequenznutzungsplan möglich, bei denen Störungen praktisch ausgeschlossen werden können. In diesem Zusammenhang ist den Belangen der Länder bei der Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder auf der Grundlage der rundfunkrechtlichen Festlegungen Rechnung zu tragen. Bei den rundfunkrechtlichen Festlegungen kann es sich sowohl um gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regelungen als auch um Entscheidungen der zuständigen Landesbehörde handeln.

zu § 5

Die Vorschrift regelt zusätzliche Voraussetzungen für bestimmte Frequenzzuteilungen, die wegen der Besonderheiten der hier in Rede stehenden Nutzungen erforderlich sind. Absatz 1 Satz 1 soll sicherstellen, dass es im Bereich der lizenzpflichtigen Nutzungen nicht zu einer Frequenzknappheit kommt, weil Inhaber von Frequenzzuteilungen die entsprechende Lizenz nicht erhalten und dadurch Frequenzen für Lizenzierte blockieren. Gleichzeitig begründet Satz 2 einen rechtlichen Vorrang für Inhaber von bestimmten Lizenzen. Dieser ist erforderlich in Frequenzbereichen, die nicht speziell für

lizenzpflichtige Tätigkeiten vorgesehen sind, sondern in denen die Nutzungsarten technisch definiert sind, wie beispielsweise im Richtfunk.

Absatz 2 trägt den verfassungsrechtlichen Besonderheiten im Rundfunk Rechnung und beruht inhaltlich auf den Vorgaben des § 47 Abs. 3 TKG. Die Zuständigkeiten sind den zuständigen Landesbehörden und der Regulierungsbehörde zugeordnet. Die Verknüpfung der telekommunikationsrechtlichen Frequenzzuteilung mit der rundfunkrechtlichen Genehmigung stellt sicher, dass es weder zur Ausstrahlung nicht genehmigten Rundfunks kommt, noch eine Ausstrahlung von genehmigtem Rundfunk wegen der Hortung von Rundfunkfrequenzen durch Zuteilungsinhaber unterbleiben muss. Bei Rundfunk, der nicht im Zuständigkeitsbereich der Länder liegt, beispielsweise die Deutsche Welle oder die Sender der alliierten Streitkräfte, greift die Regelung nicht ein, da dort keine landesrechtlichen Genehmigungen erteilt werden. Der Versorgungsbedarf für Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder wird von den zuständigen Landesbehörden mitgeteilt. Diese Bedarfsmeldungen realisiert die Regulierungsbehörde im Rahmen der Festlegungen des § 4 in den dem Rundfunkdienst zugewiesenen Frequenzbereichen. Die Regulierungsbehörde legt auf der Grundlage rundfunkrechtlicher Festlegungen der zuständigen Landesbehörden Näheres zum Verfahren der Bedarfsdeckung fest. Bei den rundfunkrechtlichen Festlegungen kann es sich sowohl um gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regelungen als auch um Entscheidungen der zuständigen Landesbehörde handeln.

Eine Nutzung der dem Rundfunkdienst im Frequenzbereichszuweisungsplan zugewiesenen und im Frequenznutzungsplan ausgewiesenen Frequenzen für andere Zwecke als der Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder wird möglich, wenn dem Rundfunk die auf der Grundlage der rundfunkrechtlichen Festlegungen zustehende Kapazität zur Verfügung steht. Bei den rundfunkrechtlichen Festlegungen kann es sich sowohl um gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regelungen als auch um Entscheidungen der zuständigen Landesbehörde handeln. Versorgungsbedarf ist in diesem Zusammenhang der in absehbarer Zeit erkennbare Bedarf.

Absatz 3 betrifft den sogenannten BOS-Funk. Hier bedarf es einer Koordinierung, welche Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben betraut sind und in den Genuss der speziell dafür vorgesehenen Frequenzen kommen sollen. Diese ist von der Regulierungsbehörde alleine nicht zu

bewältigen. Durch die Vorschrift wird das bewährte Verfahren der Koordinierung wegen der zahlreichen, Landesgrenzen überschreitenden Einsätze bei besonderen Lagen beibehalten.

Aus den gleichen Erwägungen tragen Abs. 4 und 5 den Besonderheiten bei der Koordination des Luftfunks bzw. des Seefunks Rechnung.

zu § 6

Bei manchen Frequenznutzungen, beispielsweise im Betriebsfunk, gebieten die Knappheit der dafür zur Verfügung stehenden Frequenzen und die besondere Nutzungsart eine parallele Zuteilung einer Frequenz an eine Vielzahl von Nutzern. Absatz 1 stellt sicher, dass in diesen Bereichen keine Verteilungsprobleme durch eine normale Einzelzuteilung nach dem Prioritätsprinzip entstehen.

Absatz 2 knüpft unmittelbar an die vorstehende Regelung und die Problematik der Mehrfachzuteilungen an. Insbesondere im Betriebsfunk werden vielfach Funknetze betrieben, bei denen ein sachlich gerechtfertigtes Interesse bestehen kann, den Kreis der Teilnehmer überschaubar zu halten.

zu § 7

Der zulässige Inhalt der Frequenzzuteilung ist für die Praxis von entscheidender Bedeutung, da hiermit darüber entschieden wird, was dem Nutzer im einzelnen von der Regulierungsbehörde verbindlich vorgeschrieben werden kann. Die Art und Bandbreite der erforderlichen Regelungen kann hinsichtlich der unterschiedlichen Nutzungen stark differieren. § 7 schafft dafür den notwendigen Rahmen unter Gewährleistung des Regulierungszieles einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung.

Absatz 1 beinhaltet zunächst eine Generalklausel. Die Koppelung an die Erforderlichkeit zur effizienten und störungsfreien Frequenznutzung geht über die bloße Verhältnismäßigkeit hinaus, in dem sie zugleich das Regelungsziel begrenzt. Absatz 1 Satz 2 nennt beispielhaft die typischen Regelungsbestandteile einer Frequenzzuteilung, die im Sinne des Satzes 1 erforderlich sind; die

Aufzählung schließt sachlich erforderliche, darüber hinausgehende Regelungen nicht aus. Die gesonderte Erwähnung der Zahl der Funkanlagen in Satz 3 erlaubt ausnahmsweise die Einbeziehung von Empfangsanlagen, ohne diese jedoch selbst zum Gegenstand der Zuteilung zu machen. Dies ist erforderlich, da in einigen Frequenzbereichen die Zahl der Funkanlagen der einzig handhabbare

Parameter zur Beschreibung der Nutzungsintensität ist. Sie sichert insbesondere in den Fällen der Mehrfachzuteilung nach § 6 die Effizienz der Frequenznutzung und die gerechte Verteilung der begrenzten Ressourcen.

Absatz 2 Satz 1 erlaubt die Beifügung von Nebenbestimmungen. Grundsätzlich sind alle Arten von Nebenbestimmungen zulässig, ihre Beifügung ist jedoch ebenfalls strikt an die Erforderlichkeit zur Sicherung der effizienten und störungsfreien Nutzung gekoppelt. Absatz 2 Satz 2 erlaubt, in Anlehnung an Vorbilder aus dem Umwelt- und Technikrecht, unter bewusst engen Voraussetzungen nachträgliche Änderungen der in Absatz 1 Satz 2 genannten Parameter, ohne das Vertrauen des Zuteilungsinhabers in den Fortbestand der Zuteilung zu gefährden. Die Regelung dient auch dazu, den sonst vielfach notwendigen Widerruf der Zuteilung zu vermeiden. Soweit hierbei Belange der Länder bei der Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder betroffen sind, ist auf der Grundlage der rundfunkrechtlichen Festlegungen das Benehmen mit der zuständigen Landesbehörde herzustellen. Bei den rundfunkrechtlichen Festlegungen kann es sich sowohl um gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regelungen als auch um Entscheidungen der zuständigen Landesbehörde handeln.

Absatz 3 stellt zunächst klar, dass der Frequenzzuteilung keine Konzentrationswirkung zukommt. Regelungen des TKG und auf Grund des TKG, des Gesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG) nach dessen Inkrafttreten, des EMVG sowie baurechtliche Genehmigungen nach Landesrecht bleiben unberührt. Bei bestimmten Anlagen müssen auch die einschlägigen Schutz- und Anzeigeanforderungen der 26. BImSchV eingehalten werden. Aus Gründen der Fürsorge soll darauf in der Zuteilung hingewiesen werden, ohne damit am Geltungsanspruch der anderen Rechtsvorschriften etwas zu ändern. Um auch an den unterschiedlichen Vollzugskompetenzen nichts zu ändern, kann die Einhaltung anderer Rechtsvorschriften nur bei einheitlicher Zuständigkeit der Regulierungsbehörde zur Auflage gemacht werden.

Da der Betrieb reiner Empfangsanlagen mangels Ressourcenverbrauch keine Frequenznutzung ist und eine Frequenzzuteilung deshalb nicht erforderlich ist, wäre die bestimmungsgemäße Frequenznutzung gefährdet, wenn die Empfangsanlagen mit den hinsichtlich der Nutzung durch Sendeanlagen nach Absatz 1 vorgeschriebenen Parametern nicht harmonieren. Im Interesse der Nutzer soll die Regulierungsbehörde daher die in Absatz 4 vorgesehenen Hinweise erteilen. Dies dient der Information

der Betreiber der Anlagen. Aus Satz 2 ergibt sich, dass der Betreiber einer Empfangsanlage bei Abweichung von den Empfehlungen der Regulierungsbehörde auf eigenes Risiko handelt und nicht mit einem Eingreifen der Regulierungsbehörde rechnen kann. Ein Umkehrschluss, bei Einhaltung der Parameter könne ein störungsfreier Empfang garantiert werden, ist nicht möglich. Aus technischen Gründen kann derartiges niemals gewährleistet werden.

Absatz 5 verschafft der Regulierungsbehörde die notwendigen Informationen, um von der zur Vermeidung der Ressourcenvergeudung geschaffenen Widerrufsmöglichkeit nach § 47 Abs. 5 Satz 3 des Gesetzes Gebrauch machen zu können.

Absatz 6 legt fest, dass Frequenzen für die Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder mit Auflagen zugeteilt werden. Eine Auflage kann z. B. die Vorgabe zur Übertragung eines bestimmten Programms mit einem bestimmten Versorgungsgebiet sein. Hier ist die Rundfunkhoheit der Länder betroffen. Solche Auflagen werden deshalb von der Regulierungsbehörde im Einvernehmen mit der zuständigen Landesbehörde festgelegt.

zu § 8

Die Widerrufsgründe nach Absatz 1 und Absatz 2 treten auf Grund der ausdrücklichen Ermächtigung in § 47 Abs. 4 TKG neben die regelmäßigen Widerrufsgründe nach § 49 Abs. 2 VwVfG und modifizieren diese im Hinblick auf die telekommunikationsrechtlichen Besonderheiten.

Absatz 1 Satz 2 verweist auf die gesetzlichen Widerrufsgründe des Nichtgebrauchmachens von einer Zuteilung und des Entstehens eines Versagungsgrundes bei einem Wechsel des Lizenznehmers.

Auf Grund der besonderen verfassungsrechtlichen Bedeutung des Rundfunks wurde der Widerruf einer entsprechenden Zuteilung in Absatz 2 gesondert geregelt. Beim Wegfall der entsprechenden Zuteilungsvoraussetzung aus § 5 Abs. 2 und § 47 Abs. 3 TKG dürfte das Widerrufsermessen mit Rücksicht auf die Rundfunkhoheit der Länder regelmäßig auf null reduziert sein. Die Sollvorschrift des Abs. 2 lässt Raum zu abweichenden Handhabungen in Ausnahmefällen. Eine solche Ausnahme kann z. B. bestehen, wenn bei Nutzung digitaler Übertragungsverfahren neben digitalem Rundfunk auch andere Dienste bzw. Anwendungen in einem Datencontainer angeboten werden. Ein Erlöschen der

Zuteilungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 2 und § 47 Abs. 3 TKG berührt nicht in jedem Fall diese anderen Dienste bzw. Anwendungen. Ein automatisches Erlöschen der Frequenzzuteilung erscheint nicht angebracht, da hierdurch Rechtsunsicherheiten entstehen würden, weil der Wegfall der rundfunkrechtlichen Genehmigung der Regulierungsbehörde in der Regel nur mit einer gewissen Verzögerung bekannt wird und das Angebot anderer Dienste bzw. Anwendungen ungerechtfertigt beendet würde. Durch Absatz 2 Satz 2 wird sichergestellt, dass der Antragsteller kein schutzwürdiges Vertrauen im Hinblick auf Entschädigungsansprüche genießt. Dies ist sachlich gerechtfertigt, da ein schutzwürdiges Vertrauen auf Grund der in der Verordnung enthaltenen Widerrufsgründe nicht entstehen kann.

In Abs. 3 ist eine Regelung für den Widerruf von Frequenznutzungen für analoge Hörfunk- und Fernseh Rundfunkübertragungen aufgenommen. Eine notwendige Voraussetzung für das Zusammenwachsen von Informations-, Kommunikations- und Rundfunktechniken sowie die Weiterentwicklung des Rundfunks ist die Digitalisierung der bisher analogen Rundfunkübertragung. Diese Digitalisierung der Rundfunkübertragung stellt die infrastrukturellen Grundlagen für die Markteinführung neuer, digitaler Produkte und Dienste sowohl beim klassischen Rundfunk als auch im Bereich neuer multimedialer Dienste bereit. Die Digitalisierung der terrestrischen Rundfunkübertragung wird aufgrund der in Deutschland knappen Frequenzressourcen für diesen Bereich nur möglich, wenn die bisher analogen Frequenznutzungen aufgegeben werden.

Im Rahmen der Initiative Digitaler Rundfunk (IDR)¹ besteht bei den Beteiligten Konsens, bis zum Jahre 2010 die analoge terrestrische Fernseh Rundfunkübertragung aufzugeben und durch eine digitale Übertragung zu ersetzen.

¹ Die Initiative Digitaler Rundfunk ist eine Initiative des Bundes und der Länder unter Mitwirkung der Marktteilnehmer. Die Initiative wird vom BMWi (Vorsitz) und den Ländern (stellvertretender Vorsitz) geleitet. Ihr gehören Vertreter von Bund und Ländern, des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks, der Dienste- und Inhalteanbieter, Netzbetreiber (Satellit, Kabel, terrestrische Verteilwege), Geräteindustrie, des Handels und Handwerks, der Verbraucherverbände und einiger wissenschaftlicher Institute an. Insgesamt arbeiten z. Zt. Über 70 Unternehmen und Gremien mit.

Die digitale terrestrische Hörfunkübertragung mit dem Standard DAB hat bereits parallel zur analogen Hörfunkübertragung im UKW-Bereich begonnen. Im Kreis der IDR sind die Beteiligten übereingekommen, durch gemeinsame Anstrengungen zu erreichen, dass im Jahre 2010 die weit überwiegende Mehrzahl der Hörer digitales Radio nutzt. Dies ermöglicht dann, die analoge Hörfunkübertragung im UKW-Bereich bis spätestens 2015 auslaufen zu lassen. Die Hörfunkübertragungen im Lang-, Mittel- und Kurzwellenbereich werden von dieser Regelung nicht berührt. Zu den Abschaltmodalitäten (und ggfls. den Zeitpunkten) sollen im Jahr 2003 weitere Festlegungen erfolgen.

Um diesem einvernehmlichen Willen der Marktteilnehmer, der Länder und des Bundes eine Rechtsgrundlage zu geben und Planungssicherheit für die Beteiligten zu erreichen, soll dieser Rahmen für die Umstellung von der analogen zur digitalen Rundfunkübertragung normativ festgelegt werden.

Die Frist für den Widerruf der Frequenzzuteilungen für die analoge Übertragung von Fernseh Rundfunk und Hörfunk soll angemessene Reaktionsmöglichkeiten zulassen und von daher mindestens 1 Jahr betragen. Diese Regelung ist als Soll- und nicht als Muss-Vorschrift ausgelegt, damit von den Beteiligten insbesondere in der Startphase der Umstellung von analoger auf digitale Übertragung flexibel vor Ort einvernehmlich auch mit kürzeren Fristen reagiert werden kann.

Die Erlöschenstatbestände nach Absatz 4 Nr. 1 stellen nochmals klar, dass die Frequenzzuteilung unter entsprechenden ihre Wirksamkeit beendenden Nebenbestimmungen erfolgen kann. Der Erlöschenstatbestand des Verzichts nach Nr. 4 ist im Hinblick auf die Beitragspflicht nach § 48 Abs. 2 TKG für die Zuteilungsinhaber erforderlich.

zu § 9

Die Vorschrift regelt Sonderfälle, in denen es der Regulierungsbehörde ermöglicht werden soll, Widerruf und Neuzuteilung in einem vereinfachten und zusammengefassten Verfahren vorzunehmen.

§ 9 Absatz 1 ermöglicht es bei Frequenzen, die von mehreren Zuteilungsinhabern gleichzeitig genutzt werden, die Zuteilung zu ändern, wenn die gestiegene tatsächliche Nutzung einen sinnvollen und

störungsfreien Betrieb nicht mehr zulässt, ohne den komplizierten und für alle Beteiligten nachteiligen Weg über einen ausdrücklichen Widerruf und eine Neuzuteilung der Frequenz zu gehen.

Im Krisenfälle besteht regelmäßig ein kurzfristig auftretender Bedarf an zusätzlichen Frequenzen. Die Vorschrift des Absatzes 2 schafft die nötige Rechtsgrundlage gegenüber den Zuteilungsinhabern, um diesen zusätzlichen Frequenzbedarf durch vorübergehende Einschränkung der mit der Zuteilung gewährten Rechtsposition zu decken. Dies stellt ein milderes Mittel dar gegenüber dem andernfalls erforderlichen Widerruf der Frequenzzuteilung zur -Verhütung schwerer Nachteile für das Gemeinwohl gemäß § 49 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG.

zu § 10

§ 10 schafft die im Interesse einer reibungslos laufenden Frequenzverwaltung notwendigen Übergangsregelungen.

Nach Absatz 1 sind die bisherigen Planvorgaben vorläufig weiter anzuwenden. Neuplanungen können nur noch in den nach dem TKG vorgesehenen Verfahren erfolgen. Der Erlass eines alle Frequenzbereiche abdeckenden Frequenznutzungsplanes wird voraussichtlich im Jahre 2000 erfolgen. Die Vorschrift bewirkt keine Weitergeltung alter Rechtsvorschriften auf unabsehbare Zeit, da im Jahre 2000 mit dem Inkrafttreten eines neuen, als Rechtsverordnung ergehenden Frequenzbereichzuweisungsplanes zu rechnen ist, der auch viele Teile der bisherigen VornöFa neu abdecken wird.

Absatz 2 gewährt den Verleihungsinhabern Bestandsschutz und stellt gleichzeitig klar, dass entsprechend § 97 Abs. 5 Satz 3 TKG auch diese Verleihungen entsprechend den Regelungen dieser Verordnung zu behandeln, bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen änderbar sind und eine Gebührenpflicht auslösen, sofern nicht bereits eine Gebühr für die Verleihung gezahlt worden ist. Die Erwähnung der sonstigen Rechte in Absatz 2 Satz 2 bewirkt, dass auch diejenigen Rechtsinhaber, denen ihre Rechtsposition nicht durch Verwaltungsakt sondern beispielsweise durch öffentlich-rechtlichen Vertrag oder durch Gesetz eingeräumt wurde, Bestandsschutz genießen. Dieser ist freilich auf die Rechtsposition einer Zuteilung im Sinne dieser Verordnung begrenzt und kann daher auch widerrufen werden. Eine Perpetuierung alter Monopole ist nicht zu befürchten. Ein Bestandsschutz für die sonstigen Rechte durch

Absatz 2 Satz 2 geht zwar über § 97 Abs. 5 TKG hinaus, ergibt sich aber aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 GG.

In der Zeit zwischen Inkrafttreten des TKG und dem Erlass dieser Verordnung war es erforderlich, zahlreiche Frequenzzuteilungen auszusprechen, um berechtigten Nutzungswünschen entsprechen zu können. Diese Verwaltungsakte gelten als Zuteilungen im Sinne dieser Verordnung. Der Vorbehalt der endgültigen Regelung entfällt, sofern nicht im Einzelfall ein Bedürfnis nach Nachsteuerung besteht, welche binnen einer angemessenen Frist von acht Wochen durchzuführen ist.

zu § 11

Die Regelung des Inkrafttretens in § 11 entspricht dem üblichen Standard.

Die Zustimmungsbedürftigkeit der Verordnung ergibt sich unmittelbar aus § 47 Abs. 4 TKG.